

Prof. dr hab. Witold Modzelewski  
Przewodniczący Krajowej Rady  
Doradców Podatkowych

Warszawa, dnia 4 sierpnia 2004 r.

KRDP/KPP/54/04/KŻ

Szanowny Pan  
Dr Józef Oleksy  
Marszałek Sejmu RP

Uprzejmie informuję, iż Krajowa Rada Doradców Podatkowych nie zgłasza zastrzeżeń do przesłanego pismem z dnia 26 lipca 2004 r. (znak.: JM – 38/04) projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej.

Łączę wyrazy szacunku

Z upoważnienia Przewodniczącego  
Dariusz M. Modłowski  
Wiceprzewodniczący KRDP



Warszawa, 06.08.04

**MINISTERSTWO POLITYKI SPOŁECZNEJ**

SEKRETARZ STANU

PEŁNOMOCNIK RZĄDU

DO SPRAW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

**Leszek Stanisław Zieliński**

BON-III-02933-47-EB/04

*Pan Lech Czapla  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu*

W związku z pismem z dnia 26 lipca 2004 r. znak: JJ-38/04, dotyczącym zaopiniowania poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej uprzejmie informuję, że trwają prace nad rządowym projektem ustawy o wspieraniu zatrudnienia oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Rządowy projekt w ustawy powstał w związku z potrzebą uporządkowania systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, przy zapewnieniu dalszej racjonalizacji i większej efektywności wykorzystania środków finansowych dostępnych w tym systemie.

Do najważniejszych elementów podlegających nowelizacji należy zaliczyć:

- 1) modyfikację zasad systemu orzeczniczego,
- 2) modyfikację zasad finansowania działań podejmowanych przez samorządy,
- 3) wdrożenie nowych rozwiązań wspierających zatrudnienie osób niepełnosprawnych, zwłaszcza poza sektorem przedsiębiorstw,
- 4) usprawnienie systemu poboru składek na PFRON,
- 5) wyrównywanie szans dzieci i młodzieży,
- 6) modyfikację zasad funkcjonowania instytucji obsługujących system.

Projekt ten jest w trakcie uzgodnień międzyresortowych i z partnerami społecznymi.

W związku z tym, iż planuje się z dniem 1 stycznia 2005 r. zastąpienie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm) ustawą o wspieraniu zatrudnienia oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, nie znajduje uzasadnienia wprowadzanie zmian do ustawy do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r.

SEKRETARZ STANU

*Leszek Stanisław Zieliński*



**WICEPRZEWODNICZĄCY  
OGÓLNOPOLSKIEGO POROZUMIENIA  
ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH**

**Jan KISIELIŃSKI**

Warszawa, 10 sierpnia 2004r.

OPZZ/JK/ 237 /04

**Szanowny Pan  
Lech Czapla  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu**

Na podstawie art.19 ustawy z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych (tj. Dz. U. z 2001r. Nr 79, poz. 854, ze zm.) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych nie wnosi uwag do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Druk nr 3107).

# PAŃSTWOWA RADA OCHRONY PRZYRODY

THE STATE COUNCIL FOR NATURE CONSERVATION  
CONSEIL NATIONAL POUR LA PROTECTION DE LA NATURE

Member of IUCN  
The World Conservation Union

Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa  
tel: (+48 22) 57 92 492, fax: (+ 48 22) 57 92 555, <http://www.mos.gov.pl/prop>

---

PROP-2/04/md

Warszawa, dnia 2.08.2004r.

Pan  
Lech Czapla  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Państwowa Rada Ochrony Przyrody w załączeniu przesyła uwagi PROP do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej – do wykorzystania.

Przewodnicząca PROP

Prof. dr hab. Joanna Głwiz

# PAŃSTWOWA RADA OCHRONY PRZYRODY

THE STATE COUNCIL FOR NATURE CONSERVATION  
CONSEIL NATIONAL POUR LA PROTECTION DE LA NATURE

Member of IUCN  
The World Conservation Union

Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa  
tel: (+48 22) 57 92 492, fax: (+ 48 22) 57 92 555, <http://www.mos.gov.pl/prop>

---

Warszawa, 11.08.2004

## Opinia Państwowej Rady Ochrony Przyrody w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej

Uproszczenie i uporządkowanie sposobu funkcjonowania władzy publicznej, a także decentralizacja państwa, to cele słuszne i zasługujące na uznanie - także w sferze ochrony przyrody. Doświadczenia ostatnich 14 lat pokazały np. pozytywne, jakie wynikły z przekazania pewnych kompetencji w zakresie ochrony przyrody samorządom lokalnym (gminom) - np. realną troskę, jaką wiele gmin w Polsce okazało okazałym, pomnikowym drzewom czy użytkom ekologicznym.

Przekazanie samorządom województw większej odpowiedzialności i kompetencji w gospodarowaniu zasobami przyrody na swoim terenie może być kolejnym krokiem w budowie nowej filozofii ochrony przyrody i jest propozycją zasługującą na konstruktywne potraktowanie.

Jednak:

1. Rząd i jego terenowi przedstawiciele (województwie) powinni zachować *"kompetencje istotne ze względu na programy i strategie ważne ze względu na interes Państwa"*, z czym zgadzają się nawet Autorzy proponowanej ustawy kompetencyjnej. Część zagadnień związanych z ochroną przyrody należy do takiej sfery, co szczegółowo uzasadniono dalej.
2. Proponowane przekazywanie kompetencji jest ingerencją w złożony i długo budowany system prawny, nie powinno być więc dokonywane "legislacyjną drogą na skróty", przez półautomatyczne zamienienie słowa "województwo" na słowo "marszałek" w tekście kilkunastu ustaw. Konsekwencja każdej zmiany w ustawie powinna być szczegółowo przeanalizowana, inaczej bowiem logika całego systemu prawnego może zostać zniweczona. Dotyczy to także niektórych proponowanych zmian w sferze ochrony przyrody.

### Ad. 1. Konieczność zachowania przez rząd kompetencji ważnych ze względu na interes państwa

Zgodnie z Art 111 ust. 2 Ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004, sporządza się Krajową Strategię Ochrony i Zrównoważonego Użytkowania Różnorodności Biologicznej. Strategia taka jest przyjmowana przez Radę Ministrów, w związku z czym jest rządowym programem działań w przedmiotowej sferze. Obowiązek sporządzania i skutecznego wdrażania takiej strategii wynika ze zobowiązań międzynarodowych Polski. Aby rząd i jego terenowi przedstawiciele mogli skutecznie wdrożyć własny strategiczny program działań, muszą zachować kompetencje przynajmniej w stosunku do kluczowych jego elementów.

W praktyce ochrony przyrody istnieje rozróżnienie form ochrony przyrody tworzących tzw. **krajowy system obszarów chronionych** i form pozostających poza tym systemem - tzn. form regionalnych lub lokalnych. We współczesnej teorii ochrony przyrody uważa się, że istnieje

potrzeba specjalnego, całościowego projektowania krajowego systemu obszarów chronionych, tak by w skali państwa zapewniał on reprezentatywne ujęcie wszystkich zasługujących na ochronę elementów przyrody, a także zapewniał zabezpieczenie wielkoskalowych powiązań ekologicznych. Taki krajowy system jest czymś więcej, niż sumą systemów regionalnych. Polska ochrona przyrody ma bogaty i ceniony na świecie dorobek w tym zakresie, np. w postaci polskiego projektu sieci ECONET, a także analiz optymalizacyjnych obecnego Krajowego Systemu Obszarów Chronionych. Dorobek ten nie powinien zostać zaprzepaszczone.

Tworzenie i regulowanie funkcjonowania form ochrony przyrody składających się na Krajowy System, a przynajmniej parków narodowych, krajobrazowych i rezerwatów, powinno być planowane i koordynowane z punktu widzenia całości systemu - a więc z punktu widzenia całego kraju. Przekazanie kompetencji dotyczących tych form ochrony przyrody samorządnym województwom uniemożliwi tworzenie i optymalizację krajowego systemu.

**Polska jest** - z własnej woli - **stroną kilku umów międzynarodowych dotyczących sfery ochrony przyrody**, w tym: Konwencja Ramsarska 1971; Konwencja Berneńska, 1979; Konwencja Bońska, 1979; Konwencja o różnorodności biologicznej, 1992; Konwencja Helsińska, 1992. Z każdej z powyższych konwencji wynikają liczne zobowiązania, nie tylko zapisane bezpośrednio w jej głównym tekście, ale także obowiązek stałego uczestniczenia w pracach organów konwencji, obowiązek uczestniczenia w tworzeniu i przyjmowaniu szczegółowych wytycznych wykonawczych, a przede wszystkim obowiązek wdrażania w kraju przyjętych porozumień, rezolucji i rekomendacji wykonawczych. Można oszacować, że z uczestnictwem w wyżej wymienionych konwencjach pociąga za sobą potrzebę wdrożenia w Polsce kilkuset ustaleń wykonawczych, co wymaga ciągłej, stałej i intensywnej pracy nad ich implementacją.

Bezpośrednio odpowiedzialny za wypełnienie przez Polskę zobowiązań wynikających z tych konwencji jest rząd. Aby rząd mógł wypełnić zobowiązania wynikające z przytoczonych umów międzynarodowych, musi - także w osobach swoich terenowych przedstawicieli - zachować kompetencje związane z tworzeniem i funkcjonowaniem rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, ochroną gatunków roślin i zwierząt, gromadzeniem dokumentacji stanu przyrody, gospodarowaniem cennymi przyrodniczo obszarami wodno-błotnymi, polityką przestrzenną na obszarach przyrodniczo cennych.

**Polska jako członek Unii Europejskiej jest zobowiązana do wdrożenia prawa unijnego**, w tym dyrektyw dotyczących ochrony przyrody: tzw. Dyrektywy Ptasiej i Dyrektywy Siedliskowej. Wdrożenie tych dyrektyw wymaga utworzenia w Polsce odpowiednich obszarów sieci Natura 2000 oraz zapewnienie spójnego, skoordynowanego w skali kraju systemu ich skutecznego funkcjonowania i ochrony. Niewłaściwe lub niepełne wdrożenie Dyrektyw może skutkować pociągnięciem Polski do odpowiedzialności przed instytucjami unijnymi i dotkliwymi konsekwencjami finansowymi, z ograniczeniem możliwości dostępu Polski do unijnych funduszy strukturalnych włącznie. Przykłady innych państw pokazały, że jest to zagrożenie realne.

Bezpośrednio odpowiedzialny za wdrożenie w/w Dyrektyw jest rząd. Powinien więc - on i jego terenowi przedstawiciele - zachować kompetencje niezbędne do realizacji zobowiązań, tzn. całość kompetencji związane z tworzeniem, wdrażaniem i funkcjonowaniem sieci Natura 2000 oraz z ochroną gatunkową i z racjonalnym gospodarowaniem populacjami gatunków objętych konwencjami.

## **Ad. 2. Zmiany naruszające logikę systemu prawa ochrony przyrody**

Przynajmniej w kilku przypadkach automatyczne przeniesienie zadań i kompetencji z wojewody na marszałka narusza logikę systemu prawa ochrony przyrody oraz logikę funkcjonowania władz publicznych, w tym rozdziału administracji rządowej i samorządu. Na przykład:

- jeżeli marszałek przejąłby zadania i kompetencje wojewody w stosunku do obszarów Natura 2000, to:
  - marszałek województwa autonomicznie podejmowałby decyzje (Art 34, 35) za których skutki bezpośrednio odpowiadałby rząd;
  - marszałek byłby zobowiązany do zawierania z właścicielami gruntów umów (Art 36 ust 3) wynikających z decyzji podejmowanych przez Ministra (Art 29 i Art 32 ust. 2).
- jeżeli marszałek przejąłby zadania i kompetencje wojewody dotyczące ochrony gatunkowej, to między innymi:
  - szacując szkody wyrządzone przez zwierzęta chronione i decydując o wypłacie odszkodowań (Art 126 ust. 3) marszałek autonomicznie podejmowałby decyzje obciążające finansowo Skarb Państwa;
  - marszałek samorządowego województwa nie miałby żadnego interesu w zapobieganiu szkodom wyrządzanym przez zwierzęta chronione (Art 126 ust. 4-6);
  - marszałek byłby zobowiązany do podejmowania działań będących konsekwencją ochrony wprowadzonej przez ministra, a samorządne województwo - do finansowania takich działań (Art 60 ust 1 i 2).

Podobnych skutków takiego uproszczonego, automatycznego rozwiązania jest więcej. Niektóre spowodowałyby powstanie poważnych niekonsekwencji legislacyjnych, instytucjonalne rozdzielanie procesu decyzyjnego od finansowych konsekwencji tych decyzji oraz kumulacji w jednej instytucji uprawnień decyzyjnych i kontrolnych. Wyszukanie wszystkich tych zagrożeń wymaga kompleksowej analizy prawnej, a ich ominięcie przy wprowadzaniu zmian wymaga znacznie głębszych korekt kilku ustaw.

Także ocena, że projektowane zmiany nie przyniosłyby znaczących konsekwencji dla budżetu państwa, może okazać się pochojna.

## **WNIOSEK KOŃCOWY**

Ze względu na zobowiązania międzynarodowe oraz logikę i konsekwencję prawa ochrony środowiska konieczne jest zachowanie przez rząd i jego terenowych przedstawicieli (wojewodów) szeregu kompetencji związanych z ochroną przyrody, w tym m.in. dotyczących:

- obszarów Natura 2000 (Art 32-37 obowiązującej Ustawy o Ochronie Przyrody);
- rezerwatów przyrody (Art 13, 19, 22);
- parków krajobrazowych (Art 16, 19);
- krajowej ochrony gatunkowej (Art 51-53, 56, 58, 60, 126);
- gromadzenia dokumentacji stanu przyrody (Art 114);
- ustalania warunków robót prowadzonych na cennych obszarach wodno-błotnych (Art 118).

Do realizacji tych zadań wskazane jest zachowanie w strukturach rządowych stanowiska Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody.

W najbliższej przyszłości można rozważyć przekazanie samorządom województw (tj. sejmikom województw i marszałkom) niektórych zadań i kompetencji związanych z ochroną przyrody. Wprowadzenie takich zmian powinno jednak być poprzedzone dogłębną analizą, by były one efektywne z ekonomicznego i praktycznego punktu widzenia, a ich konsekwencje nie burzyły logiki całego systemu prawnego; nie powinno być więc pochojne ani pośpieszne. Musi wiązać się z kompleksową, przemyślaną korektą całego systemu kompetencji normowanych przez ustawę o ochronie przyrody i kilka innych ustaw.

Przewodnicząca PROP

Prof. dr hab. Joanna Głowacz

**Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

Skierowano do druku 25 sierpnia 2004 r.

Cena 0,39 zł + 22% VAT

