Uzasadnienie

1. **Utworzenie Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry**

Celem projektowanej ustawy jest utworzenie Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry jako formy ochrony przyrody oraz państwowej osoby prawnej Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry z siedzibą w Gryfinie.

Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

Park narodowy jest formą ochrony przyrody, która w najpełniejszym stopniu realizuje wszystkie cele ochrony przyrody określone w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o ochronie przyrody”. Podział obszaru parku narodowego na trzy rodzaje ochrony (ścisła, czynna i krajobrazowa) pozwala na różnicowanie rodzajów wykonywanych działań ochronnych. Ochrona ścisła pozwala na zachowanie i śledzenie naturalnych procesów przyrodniczych zachodzących w ekosystemach oraz zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego. Ochrona czynna pozwala na realizację zabiegów ochrony czynnej w ekosystemach, zmierzających do ich odtworzenia lub do zachowania określonych gatunków roślin, zwierząt lub grzybów. Z kolei w ramach ochrony krajobrazowej jest możliwe wykonywanie działań ochronnych pozwalających na zachowanie określonych cech krajobrazu utrwalonego na obszarze parku narodowego. Ponadto ochrona krajobrazowa pozwala na gospodarcze wykorzystywanie nieruchomości w dotychczasowy sposób, np. prowadzenie gospodarstwa rolnego.

Jednocześnie obszar parku narodowego jest udostępniany społeczeństwu w sposób, który nie wpływa negatywnie na chronioną przyrodę. Dzięki temu całe społeczeństwo może korzystać z tych wartości.

Aktualnie w Polsce funkcjonują 23 parki narodowe. Ostatni z nich – Park Narodowy „Ujście Warty” – został utworzony w 2001 r. Parki narodowe obejmują ok. 1% powierzchni Polski, przy średniej dla krajów Unii Europejskiej wynoszącej ok. 3%. Polska posiada potencjał przyrodniczy umożliwiający tworzenie nowych parków narodowych chroniących najcenniejsze zasoby przyrodnicze. Strategie, w szczególności dotyczące ochrony różnorodności biologicznej, odnoszą się do potrzeby zwiększania powierzchni i liczby obszarów objętych ochroną przyrody, w szczególności parków narodowych. Obszary te zabezpieczają wartości przyrodnicze, umożliwiając jednocześnie prowadzenie badań naukowych dotyczących zmian zachodzących w przyrodzie, w tym wynikających ze zmian klimatu, zarówno w odniesieniu do procesów naturalnych (ochrona ścisła), jak i wykonywanych zabiegów ochrony czynnej (ochrona czynna). Dzięki ochronie przyrody parki narodowe są także rezerwuarem wody, w tym wody pitnej, co jest niezwykle ważne, biorąc pod uwagę obserwowany w ostatnich latach niedobór wody w Polsce.

Biorąc pod uwagę uwarunkowania przyrodnicze oraz oczekiwania społeczne dotyczące tworzenia nowych parków narodowych, zostały podjęte prace zmierzające do utworzenia Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry, zwanego dalej „projektowanym Parkiem”. Z inicjatywą utworzenia projektowanego Parku wystąpiła miejscowa społeczność. Walory przyrodnicze obszaru projektowanego Parku położonego na obszarze Międzyodrza bez wątpienia predestynują ten obszar do utworzenia najwyższej formy ochrony przyrody.

Projektowany Park obejmie obszar jednego z najcenniejszych fragmentów dna doliny dolnej Odry, czyli obszar Międzyodrza, i w części pokryje się z obszarem Parku Krajobrazowego Dolina Dolnej Odry. Międzyodrze znajduje się w granicach obszaru specjalnej ochrony ptaków Dolina Dolnej Odry (PLB320003) oraz specjalnego obszaru ochrony siedlisk Dolna Odra (PLH320037).

Międzyodrze stanowi wyspę torfową największego w Europie torfowiska fluwiogenicznego, poprzecinanego siecią kanałów, starorzeczy, rowów i rozlewisk. W tych warunkach, przy znikomym gospodarowaniu, wykształciła się specyficzna szata roślinna.

Flora roślin naczyniowych projektowanego Parku składa się z co najmniej 460 gatunków. Jest to znacząca reprezentacja flory krajowej obejmującej w sumie 3130 gatunków, zwłaszcza w kontekście obejmowania przez projektowany Park jednolitego krajobrazu samego dna doliny rzeki nizinnej. Ze względu na warunki siedliskowe – zdecydowaną dominację siedlisk półnaturalnych i naturalnych – stosunkowo niewielki jest tu udział gatunków obcych oraz gatunków rodzimych preferujących siedliska kształtowane przez człowieka. Międzyodrze to miejsce występowania 20 gatunków zagrożonych w skali krajowej, ujętych na Czerwonej liście (Kaźmierczakowa 2016), przy czym 14 z nich potwierdzonych zostało na tym obszarze w XXI wieku, a pozostałych 6 ma tu status zaginionych (stwierdzone zostały po raz ostatni w XX wieku). Aż 18 z tych gatunków to rośliny związane z siedliskami wodnymi i bagiennymi (pozostałe dwa rosną w lasach i w traworoślach na wałach przeciwpowodziowych), co świadczy o pełnieniu przez obszar roli ostoi rangi krajowej dla flory związanej z siedliskami wodnymi i zależnej od wód.

W granicach Międzyodrza stwierdzono występowanie co najmniej 6 typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1713). Są to między innymi: Ciepłolubne, śródlądowe murawy napiaskowe (*Koelerion glaucae*); Murawy kserotermiczne (*Festuco-Brometea* i ciepłolubne murawy z *Asplenion septentrionalis Festucion pallentis*); Bory i lasy bagienne (*Vaccinio uliginosi-Betuletum pubescentis, Vaccinio uliginosi-Pinetum, Pino mugo-Sphagnetum, Sphagno girgensohnii-Piceetum)* i brzozowo‑sosnowe bagienne lasy borealne; Łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe (*Salicetum albo-fragilis, Populetum albae, Alnenion glutinoso-incanae*) i olsy źródliskowe oraz Ciepłolubne dąbrowy (*Quercetalia pubescenti*-*petraeae*).

Obszar projektowanego Parku, przebieg jego granic oraz otulina zostaną określone w rozporządzeniu Rady Ministrów wydawanym na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Projektowany Park obejmie obszar o powierzchni 3856,30 ha położony w województwie zachodniopomorskim.

Zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, park narodowy jest państwową osobą prawną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.). Państwowe osoby prawne są tworzone w drodze odrębnej ustawy. Ponadto art. 10 ust. 3 i 3b ustawy o ochronie przyrody wskazują na „ustawę o utworzeniu parku narodowego”. Tym samym w celu utworzenia projektowanego Parku jest konieczne uchwalenie projektowanej ustawy, która kreuje projektowany Park jako obszarową formę ochrony przyrody – park narodowy – oraz tworzy państwową osobę prawną – Park Narodowy Doliny Dolnej Odry z siedzibą w Gryfinie.

Granice projektowanego Parku i otuliny zostaną wyznaczone w takim kształcie, aby zapewnić możliwie najlepszą ochronę zasobów przyrodniczych obszaru Międzyodrza, a także umożliwić funkcjonowanie dotychczasowych użytkowników obszaru – interesariuszy. Oba ramiona rzeki Odry: Odra Zachodnia iOdra Wschodnia nie zostaną włączone do projektowanego Parku i jego otuliny. W obszar projektowanego Parku zostaną włączone trzy wyspy wychodzące poza główny teren Międzyodrza – wyspa Łęgi Kurowskie, położona między Odrą Zachodnią a Kanałem Kurowskim, oraz kompleks dwóch wysp położonych między Odrą Wschodnią a Kanałem Kurowskim: Klucki Ostrów i Zaklucki Ostrówek. Wyspy Klucki Ostrów i Zaklucki Ostrówek należą administracyjnie do miasta Szczecin, zatem projektowany Park obejmie trzy jednostki administracyjne – gminy Widuchowa, Kołbaskowo oraz miasto Szczecin.

Projekt ustawy obejmuje zmianę w załączniku do ustawy o ochronie przyrody, który zostanie oznaczony jako załącznik nr 1. Załącznik ten stanowi wykaz parków narodowych, stąd utworzenie nowego parku narodowego powoduje konieczność aktualizacji tego załącznika. Dzięki temu oraz zgodnie z art. 1 projektowanej ustawy zostanie utworzona nowa państwowa osoba prawna. Będą do niej miały zastosowanie wszystkie przepisy ustawy o ochronie przyrody dotyczące parków narodowych, w szczególności art. 8b ust. 1, zgodnie z którym do zadań parku narodowego należy w szczególności:

1. prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do realizacji celów tworzenia parku narodowego;
2. udostępnianie obszaru parku narodowego na zasadach określonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych i w zarządzeniach dyrektora parku narodowego;
3. prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą.
4. **Zmiany w ustawie o ochronie przyrody**

W wyniku ustaleń z mieszkańcami gmin oraz przedstawicielami ostatniej w Polsce Rybackiej Spółdzielni „Regalica”, na obszarze których będzie tworzony projektowany Park, ustalono, że będzie w nim prowadzone wędkarstwo (amatorski połów ryb) oraz kulturowy połów ryb (rozumiany jako wykonywanie połowów organizmów wodnych (w szczególności ryb), metodami i narzędziami powołowymi tradycyjnymi dla danego regionu na wodach śródlądowych i morskich). Obszar Międzyodrza jest trwale związany z prowadzeniem działalności polegającej na połowie ryb. Na tym obszarze, na podstawie obowiązujących operatów rybackich, o których mowa w ustawie z dnia 18kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 883), gospodarkę rybacką, w tym połów ryb, prowadzi Rybacka Spółdzielnia „Regalica”.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym w parku narodowym nie tworzy się obwodów rybackich. Rybactwo może być prowadzone na obszarze parków narodowych do czasu obowiązywania operatów rybackich (skrócenie tego okresu będzie możliwe wyłącznie za zgodą dzierżawcy obwodu rybackiego – zgodnie z ustawą z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym). Wędkarstwo w parku narodowym (amatorski połów ryb) będzie możliwe na zasadach określonych w planie ochrony, zadaniach ochronnych lub w zarządzeniu dyrektora parku narodowego. W związku z tym, że analogiczne działania mogą być realizowane na obszarze innych parków narodowych, w projekcie ustawy zaproponowano nowelizację przepisów ustawy o ochronie przyrody w zakresie dotyczącym możliwości prowadzenia kulturowego połowu ryb i wędkarstwa (amatorskiego połowu ryb). Projektodawca uzupełnił pojęcie udostępniania w słowniku ustawy o ochronie przyrody (art. 5 pkt 22) o możliwość prowadzenia kulturowego połowu ryb, amatorskiego połowu ryb i rybactwa (które dotąd występowały już w art. 20) oraz zdefiniował pojęcie „kulturowego połowu ryb”. Rozszerzenie możliwości działalności o kulturowy połów ryb na wodach morskich wynika z możliwości jego prowadzenia na obszarach morskich znajdujących się na obszarze Wolińskiego Parku Narodowego oraz Słowińskiego Parku Narodowego. Działania te będą uwzględniały ustalenia planu ochrony albo zadań ochronnych obowiązujące na obszarze danego parku narodowego.

Do kulturowego połowu ryb będzie miał zastosowanie art. 12 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, który przewiduje, że w planie ochrony parku narodowego, a do czasu jego sporządzenia – w zadaniach ochronnych, ustala się miejsca, które mogą być udostępniane, oraz maksymalną liczbę osób mogących przebywać jednocześnie w tych miejscach. Katalog elementów planu ochrony parku narodowego (art. 20 ust. 3 pkt 5) zostanie uzupełniony o wskazanie obszarów i miejsc udostępnianych dla celów kulturowego połowu ryb.

Aby zapewnić bezpieczne funkcjonowanie śródlądowych dróg wodnych znajdujących się potencjalnie w granicach projektowanego Parku, do art. 15 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody dodaje się nowy wyjątek od zakazów obowiązujących w parkach narodowych dotyczący wykonywania przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie lub na jego zlecenie zadań utrzymywania lub inwestycji w zakresie: śródlądowych dróg wodnych w sposób zapewniający bezpieczną żeglugę, bezpieczeństwa lub eksploatacji urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz zapobiegania lub zwalczania zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi oraz środowiska wodnego. Wyjątek ten będzie miał zastosowanie tylko do parków narodowych wskazanych w nowym załączniku nr 2 do ustawy o ochronie przyrody, czyli jedynie do projektowanego Parku. Ponadto wykonywanie tych zadań będzie możliwe w otulinach wszystkich parków narodowych, zgodnie z nowym ust. 1a w art. 11 ustawy o ochronie przyrody.

Do art. 15 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody zostanie dodana nowa przesłanka wydawania zezwoleń na odstępstwa od zakazów obowiązujących w parkach narodowych dotycząca wykonywania zadań w zakresie obronności.

1. **Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe**

Przepis dostosowujący wskaże 14-dniowy termin na przekazanie przez ministra właściwego do spraw środowiska projektu planu finansowego na lata 2025 i 2026 nowej państwowej osoby prawnej – Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry z siedzibą w Gryfinie – ministrowi właściwemu do spraw budżetu.

Przewiduje się także przepisy przejściowe utrzymujące w mocy na 24 miesiące dotychczasowe plany ochrony i zadania ochronne dla parków narodowych i rezerwatów przyrody w związku z rozszerzeniem ich zakresu przedmiotowego o potencjalne wskazanie obszarów i miejsc udostępnianych do celów kulturowego połowu ryb.

Obowiązujące umowy dzierżawy przez rolników gruntów rolnych w ramach pakietów rolno‑środowiskowo-klimatycznych na obszarze projektowanego Parku zachowają swoją ważność do końca obowiązywania. Nowe umowy, po utworzeniu Parku, będą zawierane zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody odnoszącymi się do zawierania umów przez parki narodowe. Należy zwrócić uwagę, że projektowany Park będzie funkcjonował w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące, w tym przepisy ustawy o ochronie przyrody, odnoszące się do wszystkich parków narodowych. Tym samym nie ma potrzeby dodawania przepisów przejściowych w tym zakresie.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych został określony także maksymalny limit wydatków budżetowych będący skutkiem wejścia w życie projektowanych regulacji oraz mechanizm korygujący w przypadku przekroczenia tego limitu.

Podział rezerwy, o której mowa w art. 91 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, z późn. zm.) obejmie także gminy, w granicach których tworzy się projektowany Park. Wynika to z faktu, że przepis ten dotyczy parków narodowych rozszerzanych i tworzonych w 2025 r., a Park Narodowy Doliny Dolnej Odry zostanie utworzony z dniem 1 listopada 2025 r.

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Po wejściu w życie ustawy minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska będą mogli dokonać podziału kwoty 40 000 tys. zł, o której mowa w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie wejdą w życie inne regulacje projektowanej ustawy, które wprowadzają zmiany dostosowujące ustawę o ochronie przyrody do ustaleń dotyczących projektowanego Parku. Tak krótkiego *vacatio legis* wymaga ważny interes państwa, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

1. **Informacje na temat projektu ustawy**

Projektowana ustawa ma na celu przede wszystkim samo utworzenie nowego parku narodowego jako formy ochrony przyrody oraz utworzenie nowej państwowej osoby prawnej. Z kolei procedowane równolegle rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry określi obszar i granice nowego parku narodowego. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody określenie granic projektowanego Parku zostało uzgodnione z:

1. Radą Miasta Szczecin – uchwała nr X/222/25 z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie uzgodnienia granic Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry,
2. Radą Gminy Widuchowa – uchwała nr X/81/2025 z dnia 15 kwietnia 2025 r. w sprawie uzgodnienia granic Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry,
3. Radą Gminy Kołbaskowo – uchwała nr XI/126/2025 z dnia 18 kwietnia 2025 r. w sprawie zaopiniowania projektu rozporządzenia Rady Ministrów w zakresie granic Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry,
4. Radą Powiatu Polickiego – uchwała nr XI/98/2025 z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie uzgodnienia granic Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry,
5. Radą Powiatu Gryfińskiego – uchwała nr XI/84/2025 z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie uzgodnienia granic Parku Narodowego Dolina Dolnej Odry,
6. Sejmikiem Województwa Zachodniopomorskiego – uchwała nr IX/117/25 z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie uzgodnienia projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia projektu. Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, tym samym nie będzie podlegał procedurze notyfikacji aktów prawnych określonych w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projektowana ustawa nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.