



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 1957
Warszawa, 7 listopada 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Powiadamiam Pana Marszałka, że działając na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 17 października 2025 r.**

- o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry.

W załączeniu przesyłam umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie tej ustawy przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuje, że do reprezentowania mojego stanowiska w tej sprawie upoważniam Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Pana Zbigniewa Boguckiego.

Z szacunkiem

(-) Karol Nawrocki



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 2 listopada 2025 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania ustawy z dnia 17 października 2025 r. o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry.

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 17 października 2025 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił do podpisu ustawę z dnia 17 października 2025 r. o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry (zwana dalej również kwestionowaną ustawą lub ustawą).

Ustawa ta jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 1721, przedłożonym Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Radę Ministrów w dniu 22 września 2025 r. Podczas trzeciego czytania w dniu 26 września 2025 r. za przyjęciem ustawy głosowało 226 posłów, 198 posłów było przeciw, żaden z posłów nie

wstrzymał się od głosu. Ustawa ta nie spotkała się więc z konsensusem wszystkich sił politycznych w Sejmie.

Senat po rozpatrzeniu ustawy z dnia 26 września 2025 r. o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry na posiedzeniu w dniu 16 października 2025 r. wprowadził do tekstu ustawy dwie poprawki. Sejm na posiedzeniu w dniu 17 października 2025 r. przyjął jedną poprawkę Senatu, a drugą odrzucił, ustalając tym samym ostatecznie brzmienie ustawy.

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

Projektowany park, w myśl procedowanego równolegle rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry objąć miał obszar Międzyodrza, częściowo pokrywając się z obszarem Parku Krajobrazowego Dolina Dolnej Odry, obejmując obszar o powierzchni 3856,30 ha położony w trzech gminach: Widuchowa, Kołbaskowo oraz miasto Szczecin.

Poza omówioną powyżej materią dotyczącą stricte utworzenia nowego parku narodowego, kwestionowana ustawa wprowadzała zmiany w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478 i 1940 oraz z 2025 r. poz. 884), zwaną dalej „ustawą o ochronie przyrody”.

Nowelizacja ustawy o ochronie przyrody zakładała rozbudowanie słownika pojęć stosowanych w tej ustawie o pojęcie „kulturowego połowu ryb”, przez który należało rozumieć, wykonywanie połowów organizmów wodnych metodami i narzędziami połowowymi tradycyjnymi dla danego regionu na wodach śródlądowych lub wodach morskich. Dodatkowo ustawodawca zdecydował się na rozbudowanie definicji „udostępniania” o umożliwienie korzystania z parku narodowego w celu kulturowego połowu ryb oraz „amatorskiego połowu ryb” i „rybactwa” stosowanych już wcześniej na gruncie nowelizowanej ustawy.

Konsekwencją dwóch powyższych zmian była nowelizacja przepisu określającego obligatoryjne składniki planu ochrony parku narodowego i rezerwatu przyrody o element, umożliwiający wskazanie w tym planie obszaru i miejsca przeznaczonego do kulturowego połowu ryb. Oznacza to, że po wejściu w życie kwestionowanej ustawy kulturowy połów ryb w parkach narodowych byłby możliwy na zasadach określonych w planie ochrony albo zadaniach ochronnych. Po określeniu tej materii w planie ochrony albo zadaniach ochronnych możliwe byłoby również udostępnienie parku narodowego w celu prowadzenia kulturowego połowu ryb, amatorskiego połowu ryb i rybactwa.

Ustawa rozbudowywała katalog form przetargu, w drodze którego następuje zawarcie umowy na rozporządzanie nieruchomościami położonymi na terenie parku narodowego. Dotychczas obowiązujące przepisy pozwalają na zawarcie takiej umowy w formie przetargu pisemnego i ustnego nieograniczonego. Na etapie prac Sejmowych katalog ten został rozszerzony o możliwość przeprowadzenia tego postępowania również w formie ustnego i pisemnego przetargu ograniczonego.

Kwestionowana ustawa miała wprowadzić do systemu prawnego przepis stanowiący, że w otulinie parku narodowego dopuszcza się realizację przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie lub na jego zlecenie zadań w zakresie: utrzymywania śródlądowych dróg wodnych w sposób zapewniający bezpieczną żeglugę i inwestycji w tym zakresie, bezpiecznej eksploatacji urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz zapobiegania i zwalczania zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi oraz środowiska wodnego.

Nowelizacja ustawy wprowadzała nowy przypadek wyłączający zakazy obowiązujące w parkach narodowych. W świetle ustawy zakazy określone w art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody nie będą obowiązywały podczas 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, na obszarze parków narodowych określonych w załączniku nr 2 do omawianej ustawy. Jednocześnie ustawodawca zdecydował się na umieszczenie na tej liście tylko projektowanego Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry.

Kwestionowana ustawa budzi moje poważne wątpliwości przede wszystkim z perspektywy konieczności racjonalnej i zrównoważonej ochrony przyrody jako dobra wspólnego o fundamentalnym znaczeniu dla przyszłych pokoleń. W dalszej kolejności rodzi ona zagrożenia dla bezpieczeństwa gospodarczego państwa oraz interesów obywateli. Wątpliwości te koncentrują się w dwóch zasadniczych obszarach: po pierwsze – w zakresie utworzenia Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry, po drugie – w odniesieniu do zmiany dotychczasowych zasad ochrony przyrody.

W procesie ustanawiania parku narodowego ustawodawca zobowiązany jest do uprzedniego przeprowadzenia pogłębionych analiz przyrodniczych, przestrzennych i funkcjonalnych, które wykazują zarówno unikatowy charakter obszaru, jak i rzeczywistą konieczność zastosowania najsilniejszej formy ochrony. Zgodnie z zasadą racjonalności działań publicznych oraz zasadą proporcjonalności, zmiana formy ochrony powinna wynikać z

jasnego wykazania, że dotychczas stosowane reżimy – takie jak obszary Natura 2000, plany zadań ochronnych czy obszarowe formy ochrony – są niewystarczające dla utrzymania wartości przyrodniczych danego terenu. Tymczasem analiza uzasadnienia ustawy oraz oceny skutków regulacji wskazuje na brak przedstawienia takich analiz w sposób aktualny, kompletny i odpowiadający specyfice przestrzennej Międzyodrza.

W szczególności należy podkreślić, że dane przyrodnicze przedstawione w uzasadnieniu ustawy nie zostały oparte na jednolitej, aktualnej i całościowej inwentaryzacji terenowej przeprowadzonej specjalnie w odniesieniu do granic projektowanego parku narodowego. Informacje dotyczące występowania gatunków chronionych i rzadkich oraz ich liczebności odwołują się do źródeł o różnym stopniu aktualności, obejmujących okresy wieloletnie, a część z nich odnosi się do stanowisk, które nie zostały zweryfikowane w ostatnich latach. Tymczasem dostępne opracowania przyrodnicze sporządzane równolegle na potrzeby innych procesów administracyjnych wskazują na istotnie odmienne wartości oraz zróżnicowaną ocenę stanu populacji gatunków chronionych na tym obszarze. Tego rodzaju niespójności świadczą o braku przeprowadzenia jednolitej i kompleksowej inwentaryzacji, która mogłaby stanowić realną podstawę do oceny, czy obecny system ochrony przyrody jest niewystarczający i wymaga zmiany na ochronę najwyższą – w formie parku narodowego.

Analogicznie, rozbieżności w zakresie identyfikacji i klasyfikacji siedlisk przyrodniczych wskazanych w uzasadnieniu ustawy i tych wykazywanych w dostępnych opracowaniach terenowych ujawniają brak spójnego podejścia analitycznego. Wykaz siedlisk odniesiono bowiem do obszarów o znacznie szerszym zasięgu przestrzennym niż teren rzeczywiście objęty projektowaną regulacją. W efekcie użyto argumentacji odnoszącej się do wartości przyrodniczych występujących na innych fragmentach doliny rzecznej, różniących się warunkami geomorfologicznymi i hydrologicznymi. Tego rodzaju generalizacja może prowadzić do błędnego wrażenia, że cały obszar projektowanego parku narodowego charakteryzuje się jednolitym, wyjątkowym stopniem cennych zasobów przyrodniczych, podczas gdy brak jest przeprowadzonej, precyzyjnej oceny wykazującej realną konieczność zmiany formy ochrony na tak daleko idącą.

Powyższe prowadzi do wniosku, że w procesie legislacyjnym zabrakło przeprowadzenia odrębnej, spójnej i ukierunkowanej analizy przyrodniczej dla granic faktycznie projektowanego parku. Nie wykazano, że jego utworzenie odpowiada zidentyfikowanym zagrożeniom, ani że dotychczasowe narzędzia ochronne są niewystarczające. Nie dokonano także analizy wariantowej, która stanowi standard dla działań o istotnych skutkach środowiskowych: nie porównano możliwych form ochrony, ich

skuteczności oraz konsekwencji społeczno-gospodarczych. Brak tej analitycznej części procesu oznacza, że ustawodawca nie przeprowadził niezbędnego testu proporcjonalności, który pozwoliłby wykazać, że park narodowy jest środkiem nie tylko skutecznym, ale także koniecznym i najmniej obciążającym lokalne społeczności oraz podmioty gospodarcze.

Z punktu widzenia profesjonalnego podejścia do ochrony przyrody oznacza to, że decyzja o utworzeniu parku narodowego została podjęta bez uprzedniego wykazania, że:

1. obszar ten posiada wartości przyrodnicze wymagające podwyższonej formy ochrony;
2. istnieją realne i aktualne zagrożenia, których obecne narzędzia nie są w stanie skutecznie zneutralizować;
3. reżim parku narodowego jest środkiem adekwatnym i proporcjonalnym wobec zidentyfikowanych potrzeb.

Odra od wieków dostosowywana była do potrzeb żeglugowych, była ważną drogą wodną łączącą dorzecza Europy Zachodniej z dorzeczami Europy Wschodniej. Swoje bezpośrednie połączenie z Odrą mają liczne drogi wodne. Ze względu na swoje usytuowanie rzeka jest arterią komunikacyjną łączącą ze sobą liczne okręgi przemysłowe i krainy leżące na terytoriach trzech państw: Zagłębie Ostrawsko-Karwińskie, Zagłębie Górnosląskie, Dolny Śląsk, Łużyce, Ziemia Lubuska, Brandenburgia i Pomorze Zachodnie. Część rzeki, która służy transportowi wodnemu, nazywana jest Odrzańską Drogą Wodną. Początek tej drogi stanowi ujście Odry do rzeki Opawy, a koniec ujście Regalicy do jeziora Dąbie.

Odra jest obecnie rzeką zaniedbaną i zapomnianą. Pogłębia się techniczna dekapitalizacja Odrzańskiej Drogi Wodnej. Niewystarczający jest stan techniczny zabezpieczeń przeciwpowodziowych. Niewątpliwie jest to związane z dynamicznym rozwojem transportu drogowego ostatnich dziesięcioleci, który spowodował zachwianie równowagi systemu transportowego. W celu przywrócenia równowagi tego systemu należy położyć duży nacisk na rozwój transportu kolejowego i żeglugi śródlądowej, które ze względu na aspekty ekologiczne i minimalny udział w generowaniu kosztów zewnętrznych są najbardziej przyjazne społecznie.

Warto w tym miejscu przypomnieć o bardzo ważnym wydarzeniu ostatnich dziesięcioleci, mającym na celu skoordynowanie działań prowadzących do stworzenia europejskiej sieci dróg wodnych oraz ich ujednolicenia, jakim było przyjęcie w 1996 r. przez Stały Komitet Transportu Wewnętrznej Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ „Porozumienia o Śródlądowych Drogach Wodnych Międzynarodowego Znaczenia” (European Agreement of Main Inland Waterways of International Importance), zwanego dalej „AGN”. Umowa ta określa priorytetowe przedsięwzięcia inwestycyjne, które przy uzyskaniu

nowoczesnych technologii przewozów drogami wodnymi, prowadzi mają, m.in. do likwidacji wąskich gardeł tych elementów dróg „E”, których parametry nie odpowiadają obecnym wymaganiom dróg wodnych międzynarodowego znaczenia, tzn. posiadają klasę niższą niż IV (tzw. podstawowe wąskie gardła) lub mimo, że odpowiadają wymaganiom klasy IV, powinny być modernizowane w celu poprawy ich jakości i umożliwienia wzrostu przewozów (tzw. strategiczne wąskie gardła)¹.

W kontekście tworzonego Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry zauważenia wymaga, że zalecenia wynikające z porozumienia AGN kwalifikują jako strategiczne wąskie gardło – rzekę Odrę – na odcinku od Widuchowej do Szczecina. Na tym obszarze rzeka przepływa przez obszar projektowanego parku narodowego.

W dniu 6 marca 2017 r. dokonano ratyfikacji „Europejskiego porozumienia w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (AGN). Wykaz śródlądowych dróg wodnych określonych w porozumieniu jest spójny z postanowieniami zawartymi w „Założeniach do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030”. Jednym z priorytetów porozumienia jest osiągnięcie międzynarodowej klasy żeglowności Odrzańskiej Drogi Wodnej (E30) i jej włączenie w europejską sieć dróg wodnych poprzez, m.in. likwidację aktualnych wąskich gardeł².

27 kwietnia 2015 r. pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec zawarto Umowę o wspólnej sytuacji na drogach wodnych na pograniczu polsko-niemieckim. W Umowie zawarto ustalenia dotyczące przebudowy granicznego odcinka Odry (od km 542,4 do km 704,1) i rzeki Odry Zachodniej (od km 0,0 do km 17.1). Ustalono m.in., że miejsca limitujące na Odrze granicznej muszą zostać zlikwidowane³.

Mając na względzie duże problemy, z którymi boryka się dzisiaj transport drogowy, obejmujące w szczególności takie aspekty jak: niedobór kierowców, rosnące koszty paliwa i utrzymania taboru, zatory komunikacyjne oraz inne, obejmujące kwestie ekologiczne, likwidacja wąskich gardeł, modernizacja wodnych szlaków śródlądowych w celu poprawy ich jakości i umożliwienia wzrostu przewozów powinna stanowić kluczowe przedsięwzięcie Państwa Polskiego dla zachowania jego bezpieczeństwa i zrównoważonego rozwoju.

O korzystnych i naturalnych warunkach Naszego Kraju dla rozwoju żeglugi śródlądowej świadczy relatywnie wysoki wskaźnik gęstości sieci. W Polsce na 1000 km²

¹ *Żegluga śródlądowa w Polsce w latach 2022 i 2023*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa, Szczecin, 2024 r., s. 19-20.

² *Ibidem*, s. 21.

³ *Ibidem*, s. 23.

przypadało 12,1 km dróg żeglugowych, a w Unii Europejskiej średnio 10,00 km/1000 km². Wyższym wskaźnikiem gęstości odznaczały się: Holandia (168,4), Finlandia (23,9), Niemcy (21,5), Węgry (16,9), Chorwacja (18,0) oraz Luksemburg (14,2). Jest to średnia porównywalna z gęstością dróg żeglugowych przypadających na 1000 km² we Francji (13,3), z tym że długość śródlądowych dróg wodnych w tym kraju wynosi 8501 km, a w Polsce jest to jedynie 3768 km⁴. Widać więc, że jest to obszar, wymagający stałej rozbudowy i modernizacji.

Należy zauważyć, że likwidacja wąskich gardeł na rzekach to proces bardzo złożony. Wymaga wielu inwestycji infrastrukturalnych oraz zmian organizacyjnych i prawnych. Zasadniczym celem tego procesu jest przywrócenie żeglowności kluczowych rzek oraz podniesienie ich klasy żeglugowej do poziomu, umożliwiającego obsługę nowoczesnych jednostek. Likwidacja wąskich gardeł może polegać, w szczególności na:

- 1) pogłębianiu torów wodnych i utrzymywaniu parametrów głębokości;
- 2) modernizacji i automatyzacji śluz oraz jazów;
- 3) przebudowie lub podwyższaniu mostów o zbyt niskim prześwicie;
- 4) zmianie profilowania torów wodnych.

Jest to proces, który na swojej drodze może napotkać wiele problemów o charakterze administracyjnym, społecznym i środowiskowym. Każda modernizacja wymaga uwzględnienia złożonych regulacji prawnych, w tym także tych dotyczących ochrony przyrody, oraz konsultacji społecznych, pozwalających na uniknięcie konfliktów społecznych i zapewniających trwałość realizowanej inwestycji.

W art. 2 w pkt 5 kwestionowanej ustawy ustawodawca dokonał zmiany w ustawie prawo ochrony przyrody, która umożliwi wykonywanie 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. Mam poważne wątpliwości, czy tak sformułowany przepis pozwoli na modernizację Odry na odcinku od Widuchowej do jej ujścia do Jeziora Dąbie, która poprawi jakość i umożliwi wzrost lub utrzymanie przewozów omawianego toru wodnego. Warte zauważenia jest, że po wejściu w życie ustawy intencja, która została zawarta w jej przepisach „oderwie się” od ustawodawcy i będzie podlegać interpretacji podmiotów, stosujących ową ustawę oraz wykładni sądów. Planowane przedsięwzięcia modernizacyjne, poprawiające żeglowność Odry mogą wymagać

⁴ *Ibidem*, s. 11.

prowadzenia szerokich działań inwestycyjnych poza torami wodnymi obu ramion rzeki. Nie trudno bowiem wyobrazić sobie jak dużą ingerencją w teren parku narodowego będzie przebudowa mostu, polegająca na podniesieniu jego prześwitu albo przebudowa profilu zakrętu rzeki, które niewątpliwie będą wiązały się z prowadzeniem ogromnych działań poza torem wodnym rzek. Mając na względzie uchwalone brzmienie przedmiotowego przepisu ustawy przeciwnicy zarysowanych powyżej działań inwestycyjnych mogą dokonywać takiej jego wykładni, w świetle której modernizacja ta będzie wykraczała poza utrzymanie lub inwestycje na rzece, o których mowa w tym przepisie.

Drugą kwestią, która budzi moje zastrzeżenia jest zakres nowelizacji przepisów ustawy o ochronie przyrody.

Dostrzegam kierunek zmian dążących do usprawnienia realizacji zadań z zakresu obronności państwa na obszarach objętych ochroną przyrody we wszystkich parkach narodowych. Należy jednak podkreślić, że w aktualnych uwarunkowaniach geopolitycznych oraz wobec potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, wprowadzona modyfikacja art. 15 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody ma charakter dalece niewystarczający.

Jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych RP zwracam uwagę, iż decyzje dotyczące realizacji inwestycji niezbędnych dla zapewnienia i rozwijania potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej nie mogą być uzależnione od decyzji Ministra Klimatu i Środowiska opartej na opinii dyrektora parku narodowego.

W mojej ocenie, zasadne jest stworzenie wyraźnej ścieżki prawnej umożliwiającej realizację inwestycji o znaczeniu strategicznym dla obronności i bezpieczeństwa państwa w sposób niezależny od procedur środowiskowych przewidzianych dla inwestycji cywilnych, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiednich mechanizmów kompensacyjnych i minimalizujących wpływ na środowisko. Takie rozwiązanie zapewni spójność systemu prawnego, a także umożliwi skuteczne i terminowe prowadzenie inwestycji infrastrukturalnych o znaczeniu obronnym.

Zarzut dotyczący zakresu nowelizacji tej ustawy odnosi się również do omówionej już zmiany umożliwiającej wykonywanie przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie lub na jego zlecenie zadań utrzymywania lub inwestycji: 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.

Wątpliwości budzi również kwestia przepisu dotyczącego możliwości realizacji przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie prac inwestycyjnych i utrzymaniowych w

otulinie projektowanego parku narodowego. W pierwotnej wersji przedłożenia rządowego przewidziano mechanizm pozwalający Wodom Polskim wykonywać w otulinie zadania związane z utrzymaniem śródlądowych dróg wodnych, bezpieczeństwem żeglugi oraz pracami przeciwpowodziowymi. Rozwiązanie to było przedstawiane jako niezbędne dla zachowania ciągłości transportu rzeczno oraz bezpieczeństwa infrastruktury hydrotechnicznej. Następnie przepis ten został wykreślony na etapie prac komisji sejmowej – właśnie z uwagi na zgłaszane obawy dotyczące możliwości nadmiernego ograniczenia ochrony przyrody. Jednak co istotne, podczas prac w Senacie przepis został ponownie przywrócony, mimo że stanowisko strony rządowej w tym momencie było już odmienne i wskazywało na niechęć do przejęcia odpowiedzialności za jego funkcjonowanie w praktyce.

Tego rodzaju rozbieżność interpretacyjna i legislacyjna rodzi pytania o spójność celu regulacji oraz przewidywalność jej skutków. Kluczowe jest bowiem to, że obszar otuliny parku ustala się w drodze rozporządzenia, a więc aktem o niższej randze niż ustawa, którego granice mogą być w przyszłości modyfikowane bez udziału parlamentu. W praktyce oznacza to możliwość istotnego rozszerzania obszaru podlegającego dodatkowym ograniczeniom, w tym w strefach kluczowych dla żeglugi śródlądowej oraz prowadzenia inwestycji hydrotechnicznych.

W połączeniu z faktem, że uprawnienia Wód Polskich do prowadzenia działań w otulinie nie są sformułowane jako obowiązek, lecz możliwość, powstaje realne ryzyko, że przy braku jednoznacznych kryteriów dopuszczalności działań inwestycyjnych oraz przeciwdziałania zagrożeniom, utrzymanie drożności Odrzańskiej Drogi Wodnej może zostać znacząco utrudnione, a w niektórych sytuacjach nawet wstrzymane. Innymi słowy, zamiast zapewnienia równowagi pomiędzy ochroną przyrody a interesem żeglugi oraz bezpieczeństwa powodziowego, przepis – w obecnym brzmieniu oraz przy zmiennej postawie strony rządowej – może prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia możliwości prowadzenia inwestycji hydrotechnicznych i tym samym osłabić rozwój transportu rzeczno oraz bezpieczeństwo mieszkańców terenów nadodrzańskich.

Podnosząc omówione wyżej wątpliwości i zastrzeżenia, nie można pominąć także genezy rozpatrywania przedmiotowej ustawy, która cechowała się „szybkim tempem” i odstępowaniem od standardowego trybu rozpatrywania projektów ustaw. Zastosowano w nim pewnego rodzaju „szantaż” na organy władzy ustawodawczej i Prezydenta. Od początku celem projektodawcy było, aby ustawa weszła w życie przed 11 listopada 2025 r., co jak wskazał związane jest z koniecznością dochowania terminów związanych z utworzeniem parku narodowego 11 listopada 2025 r., tak aby gmina Widuchowa mogła otrzymać środki

zabezpieczone w ramach rezerwy z art. 91 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu postawić pytanie, czy mając na względzie szereg wskazanych powyżej wątpliwości ustawa powinna być procedowana w taki sposób? Dodatkowo należy zauważyć, że *vacatio legis* ustawy praktycznie nie istnieje, ponieważ ustawa wejdzie w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia.

Rada Ministrów rozpatrywała projekt kwestionowanej ustawy w trybie odrębnym, polegającym na odstąpieniu od uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania oraz rozpatrzenia przez komisję prawniczą, z wyjątkiem opiniowania przez Państwową Radę Ochrony Przyrody oraz Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. W myśl § 36 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.), odstąpienie od prowadzenia konsultacji publicznych jest dopuszczalne jedynie wyjątkowo, w szczególności jeżeli rezygnacja z ich prowadzenia jest związana z bezpieczeństwem, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia lub ochroną środowiska. Moje poważne wątpliwości budzi, czy możliwość przekazania jednej gminie środków związanych z utworzeniem na jej terenie parku narodowego jest wystarczającą przesłanką do pominięcia konsultacji publicznych w tak ważnej kwestii jak ochrona przyrody, w szczególności, że wpływ nowej regulacji na ten obszar nie został zbadany i sformułowany. Należy zauważyć, że obszar projektowanego parku narodowego od lat objęty jest formami ochrony przyrody, tak więc w mojej ocenie, odstąpienie od konsultacji publicznych z powołaniem się w tym zakresie na przesłankę ochrony przyrody nie stanowi właściwego uzasadnienia. Projektodawca nie może bronić się faktem przeprowadzenia szerokich konsultacji na poziomie lokalnym, ponieważ tak jak wielokrotnie podkreślano, ustawa ta wpływa na ochronę przyrody we wszystkich parkach narodowych, a ww. przepis Regulaminu pracy Rady Ministrów zobowiązuje projektodawcę do przeprowadzenia konsultacji publicznych ustawy, a nie dokumentów koncepcyjnych, czy założeń.

Również w Sejmie projekt ten był procedowany błyskawicznie. Trzy czytania projektu odbyły się na jednym posiedzeniu Sejmu w dniach 24-26 września 2025 r. Na wniosek Rządu odstąpiono od siedmiodniowego terminu, który musi upłynąć od wniesienia projektu ustawy do pierwszego czytania. Tożsamo postąpiono podczas drugiego czytania.

W myśl § 34 ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990, z późn. zm.) uzasadnienie projektu ustawy musi zawierać informację o wynikach konsultacji projektu ustawy. Uzasadnienie tej informacji nie zawiera, ponieważ konsultacje projektu ustawy się nie odbyły, a kwestia odstąpienia od tych konsultacji nie została w prawidłowy sposób wyjaśniona.

Moje zastrzeżenia wobec rozwiązań przyjętych w ustawie pogłębiają apele, wpływające do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o skierowanie do Marszałka Sejmu wniosku o ponowne rozpatrzenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej kwestionowanej ustawy.

Na wstępie uzasadnienia pierwszej wątpliwości należy zwrócić wskazać, że przez obszar fragmentu projektowanego parku narodowego przebiega Odrzańska Droga Wodna (E30). W debacie publicznej pojawiają się liczne wystąpienia i apele kierowane przez środowiska lokalne, organizacje społeczne oraz podmioty związane z żeglugą śródlądową, które zwracają uwagę na potencjalne konsekwencje utworzenia parku narodowego w zaproponowanych granicach. W szczególności wskazuje się na obszary wodne, w tym fragmenty Przekopu Klucz–Ustowo, gdzie przebieg granicy parku może częściowo obejmować akwen stanowiący obecnie drogę żeglugową o znaczeniu ponadregionalnym.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 21 ustawy o ochronie przyrody, na obszarze parku narodowego obowiązuje generalny zakaz używania jednostek motorowych i prowadzenia sportów motorowodnych, chyba że zostanie on zniesiony w drodze decyzji dyrektora parku. W praktyce oznacza to, w praktyce że już od chwili wejścia w życie ustawy ustanawiającej park narodowy, a przed wydaniem decyzji określających zasady korzystania z akwenów wodnych, na obszarach objętych ochroną może dojść do czasowego ograniczenia lub nawet wstrzymania żeglugi, ponieważ korzystanie z jednostek z napędem motorowym wymagałoby dopiero późniejszego, odrębnego dopuszczenia.

W przypadku szlaków wodnych o znaczeniu komunikacyjnym, zwłaszcza tam, gdzie ich przepustowość jest uzależniona od możliwości mijania się jednostek, nawet krótkotrwałe ograniczenia mogą tworzyć tzw. „wąskie gardła” o poważnych skutkach dla ciągłości transportu wodnego.

Wskazuje się, że fragment Przekopu Klucz–Ustowo stanowi element połączenia międzynarodowych dróg wodnych, w tym ciągów E30 i E31, co przekłada się na znaczenie tego odcinka dla transportu publicznego, gospodarczego oraz strategicznego bezpieczeństwa infrastrukturalnego. Ograniczenie żeglowności na tym obszarze – nawet przejściowe – mogłoby wpływać na realizację zobowiązań wynikających z europejskich umów o sieci dróg wodnych, w tym porozumienia AGN, a tym samym oddziaływać na długofalowy rozwój transportu śródlądowego w Polsce.

Z drugiej strony, organizacje ekologiczne przestrzegają, że ewentualne zmiany przebiegu granicy parku wyłącznie w celu zachowania pełnej funkcji transportowej tego

fragmentu mogą prowadzić do pominięcia cennych ekosystemów wodno-błotnych, które wymagają realnych instrumentów ochronnych. Jednocześnie brak jednoznacznie przedstawionej analizy wpływu nowego reżimu ochronnego na istniejące siedliska oraz ciągłość procesów hydrologicznych może powodować trudności w ocenie, czy proponowane rozwiązanie rzeczywiście przyniesie poprawę stanu środowiska, czy też może prowadzić do niezamierzonych skutków – np. zaburzenia odtworzeniowych funkcji terenów zalewowych lub ograniczenia działań renaturyzacyjnych prowadzonych obecnie przez podmioty gospodarki wodnej.

W szerszym ujęciu pojawiają się także obawy społeczności lokalnych, które podkreślają, że nieprzemyślana zmiana statusu ochronnego może wpływać na dostępność terenów, prowadzenie działalności gospodarczej, rolniczej i rybackiej oraz rozwój lokalnej turystyki wodnej. Z tego względu konieczne jest, aby decyzja o powołaniu parku narodowego – szczególnie na obszarach o wielofunkcyjnym charakterze – została poprzedzona pogłębioną analizą bilansu korzyści i ograniczeń, uwzględniającą zarówno ochronę przyrody jako wartość nadrzędną, jak i racjonalne gospodarowanie zasobami środowiskowymi i infrastrukturą.

W kontekście projektowanej regulacji podkreśla się często, że inicjatywa utworzenia parku narodowego miała szerokie poparcie społeczności lokalnej oraz była konsultowana na poziomie samorządowym. Jednak analiza przebiegu procesu konsultacyjnego oraz zakresu terytorialnego projektowanego parku wskazuje na istotne rozbieżności pomiędzy deklarowanym zakresem dialogu społecznego a faktycznym sposobem jego przeprowadzenia. W szczególności zwraca uwagę fakt, że proces uzgodnienia granic parku nie objął w pełnym zakresie wszystkich gmin, których terytorium znajduje się w centralnej części projektowanego obszaru i które bezpośrednio odczuwają skutki jego ustanowienia.

W przestrzeni publicznej formułowane są sygnały, że konsultacje prowadzone były głównie w odniesieniu do wybranych jednostek samorządu terytorialnego, podczas gdy część społeczności lokalnych – w tym mieszkańcy obszarów stanowiących kluczowe ogniwo funkcjonalne projektowanego parku – nie miała realnej możliwości odniesienia się do proponowanych rozwiązań przed skierowaniem projektu do prac parlamentarnych. Warto również zauważyć, że dyskusje dotyczące przebiegu granic oraz sposobu ochrony rozpoczęły się w niektórych gminach dopiero po zakończeniu zasadniczego etapu legislacyjnego, co w praktyce ograniczyło możliwość wpływu społeczności lokalnej na kształt regulacji.

Takie ukształtowanie procesu budzi uzasadnione wątpliwości co do stopnia społecznej reprezentatywności projektu oraz tego, czy przyjęte rozwiązania są wynikiem rzeczywistego konsensusu, czy raczej selektywnego odzwierciedlenia stanowiska wybranych grup interesu.

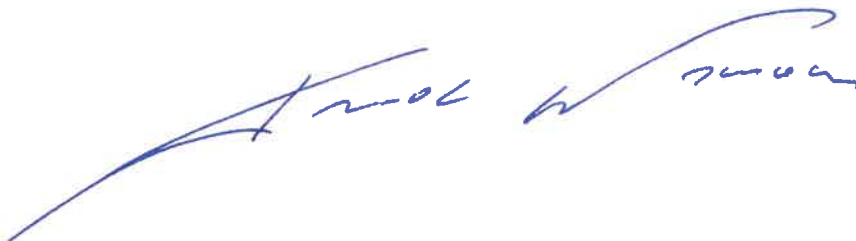
Wprowadzenie parku narodowego to decyzja o charakterze trwałym i strukturalnym, wywołująca konsekwencje zarówno dla ochrony przyrody, jak i dla codziennego funkcjonowania mieszkańców, lokalnej gospodarki oraz kierunków rozwoju przestrzennego. Z tego względu wymaga ona szczególnej staranności proceduralnej, szerokiego dialogu i równoważenia wartości środowiskowych, społecznych i ekonomicznych.

W świetle powyższego powstaje pytanie, czy proces konsultacyjny został przeprowadzony w sposób zapewniający pełne uwzględnienie interesów wszystkich społeczności lokalnych, a tym samym – czy można mówić o rzeczywistym, a nie deklaratywnym, poparciu społecznym dla proponowanego kształtu parku.

Chcę wyraźnie podkreślić, że moja decyzja o zawetowaniu omawianej ustawy nie oznacza sprzeciwu wobec obowiązku ochrony przyrody skierowanego do Nas Wszystkich w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle art. 5 ustawy zasadniczej Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Z normy zawartej w tym przepisie nie wynikają bezpośrednio nakazy i zakazy postępowania adresowane do organów władzy publicznej. Ma on jednak znaczenie zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa. Cel ochrony środowiska zawarty w tej jednostce redakcyjnej należy rozpatrywać szeroko. W jego zakresie mieści się niewątpliwie ochrona przyrody jako nieodłączny element środowiska naturalnego. Jednak istotne znaczenie dla jego wykładni ma konieczność kierowania się w ochronie środowiska zasadą zrównoważonego rozwoju. Oznacza to, że żaden z wyżej wymienionych celów nie może być realizowany w taki sposób, że będzie ograniczał realizację innego z tych celów. Ochrona środowiska naturalnego w tym przypadku musi iść „w parze” z bezpieczeństwem gospodarczym kraju, stanowiącym bezpieczeństwo jego obecnych i przyszłych obywateli.

Mając na względzie przedstawione powyżej argumenty, w mojej ocenie, cel ochrony przyrody jest na tym obszarze realizowany. Oczywiście należy dyskutować o podnoszeniu jego poziomu, ale nie można przy tym opierać bezpieczeństwa gospodarczego kraju na niejednoznacznie brzmiącym przepisie, który może utrudniać jego rozwój.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 17 października 2025 r. o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a long, sweeping horizontal stroke followed by a series of smaller, more intricate loops and strokes.