

Prądnik. Prace Muz. Szafera	17	21–32	2007
-----------------------------	----	-------	------

WOJCIECH RADECKI

Instytut Nauk Prawnych PAN
Zespół Prawa Ochrony Środowiska
ul. Kuźnicza 46/47
50–138 Wrocław

**OCHRONA PRAWNA PARKÓW NARODOWYCH
PRZED ZAGROŻENIAMI ZEWNĘTRZNYMI
(na kilku przykładach z Ojcowskiego Parku Narodowego)**

**Legal protection of national parks against external threats
(based on examples from Ojców National Park)**

ABSTRACT. The article focuses on the following issues: the essence of a national park, threats to national parks, the legal regime of a national park and its protection zone, the national park protection plan, the adjustment of investments within the boundaries of Ojców National Park, final comments.

KEY WORDS: national park, protection zone of a national park, director of a national park, national park protection plan, investments, spatial planning

ISTOTA PARKU NARODOWEGO

Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.) uznaje park narodowy za najwyższą formę ochrony przyrody. Według definicji zamieszczonej w jej art. 8 park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. 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, zwierząt lub grzybów. Park narodowy jest państwową jednostką budżetową w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.

Jednym z 23 polskich parków narodowych jest Ojcowski Park Narodowy utworzony rozporządzeniem Rady Ministrów z 14 stycznia 1956 r. (Dz. U. Nr 4, poz. 22). Funkcjonuje na podstawie ustawy o ochronie przyrody oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 8 sierpnia 1997 r. w sprawie Ojcowskiego Parku Narodowego (Dz. U. Nr 99, poz. 607). Obejmuje obszar 2145,62 ha, a wokół niego została wyznaczona otulina na obszarze 6777 ha, która obejmuje tereny pięciu gmin.

ZAGROŻENIA PARKU NARODOWEGO

Schematycznie rzecz biorąc, zagrożenia parku narodowego możemy podzielić na dwa rodzaje: wewnętrzne i zewnętrzne. Źródłem pierwszych są zachowania podejmowane na terenie samego parku narodowego, źródłem drugich zaś zachowania podejmowane poza parkiem narodowym, jeżeli ich skutki mogą objawić się na terenie parku narodowego. Ustawa o ochronie przyrody w art. 5 pkt 29 definiuje **zagrożenie zewnętrzne** jako czynnik mogący wywołać niekorzystne zmiany cech fizycznych, chemicznych lub biologicznych zasobów, tworów i składników chronionej przyrody, walorów krajobrazowych oraz przebiegu procesów przyrodniczych, wynikających z przyczyn naturalnych lub z działalności człowieka, mający swe źródło poza granicami obszarów lub obiektów podlegających ochronie prawnej. Wprawdzie ta definicja ma charakter generalny i odnosi się do wszystkich form ochrony przyrody, ale zrozumiałe jest, że odnosi się także do takiej formy ochrony przyrody, jaką jest park narodowy.

Podczas gdy ochrona przed zagrożeniami wewnętrznymi opiera się przede wszystkim na systemie zakazów i ograniczeń obowiązujących na terenie samego parku narodowego, ochrona przed zagrożeniami zewnętrznymi jest zagadnieniem znacznie bardziej skomplikowanym. Podstawowym środkiem prawnym ochrony parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi jest ustanowienie **otuliny**. Definicję otuliny znajdujemy w art. 5 pkt 14 ustawy o ochronie przyrody, który za otulinę uznaje strefę ochronną graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka. Znowu ta definicja ma charakter generalny i obejmuje otuliny wyznaczane dla wszystkich form ochrony przyrody, ale szczególnymi cechami odznacza się **otulina parku narodowego**, a to dlatego, że tylko wyznaczenie takiej otuliny jest obligatoryjne, podczas gdy wyznaczenie otuliny wokół rezerwatu przyrody czy parku krajobrazowego jest fakultatywne.

REŻIM PRAWNY PARKU NARODOWEGO

Jednym z ważniejszych instrumentów ochrony parku narodowego jest objęcie go **szczególnym reżimem prawnym**. W odróżnieniu od ustaw o ochronie przyrody z lat 1934, 1949 i 1991, które zakładały indywidualizowanie reżimu prawnego konkretnego parku narodowego, dając Radzie Ministrów względną swobodę w wyborze zakazów, nakazów i ograniczeń, ustawa obowiązująca w swym art. 15 w sposób całościowy i jednakowy dla wszystkich parków narodowych (a także rezerwatów przyrody) określa reżim prawny parku i nie dopuszcza do indywidualizacji w odniesieniu do konkretnego parku narodowego w akcie kreującym park. Dlatego, moim zdaniem, nie obowiązują już § 4 i 5 rozporządzenia w sprawie Ojcowskiego Parku Narodowego. Według art. 153 ustawy o ochronie przyrody utworzone wcześniej formy ochrony przyrody (w tym parki narodowe) stają się formami ochrony przyrody w rozumieniu tej ustawy, a wobec tego art. 15 automatycznie wchodzi w miejsce indywidualnego reżimu parkowego. To ujednoczenie reżimu prawnego parków narodowych i rezerwatów przyrody nie oznacza braku możliwości jakiegokolwiek indywidualizacji, ale jej mechanizm jest inny niż w okresie obowiązywania poprzednich ustaw, polega mianowicie nie na indywidualizacji w akcie kreującym, lecz na operowaniu dopuszczonymi przez art. 15 wyjątkami.

Reżim prawny parku narodowego (a także rezerwatu przyrody) jest wyznaczony przez art. 15 ustawy o ochronie przyrody, który:

- 1) w ust. 1 zawiera listę dwudziestu siedmiu zakazów obowiązujących z mocy samego prawa,
- 2) w ust. 2 wskazuje na pięć wyjątków od zakazów,
- 3) w ust. 3 upoważnia ministra właściwego do spraw środowiska do zezwalania na indywidualne odstępstwa od zakazów.

Jeśli chodzi o zakazy z art. 15 ust. 1 odnoszące się do parków narodowych, to dają się one podzielić na kilka kategorii:

Kategoria I – zakazy **bezwzględne**, od których sam ust. 1 w art. 15 żadnych wyjątków nie przewiduje; są to zakazy: chwytania lub zabijania dziko występujących zwierząt, zbierania lub niszczenia jaj, postaci młodoctw i form rozwojowych zwierząt, umyślnego płoszenia zwierząt kręgowych, zbierania poroży, niszczenia nor, gniazd, legowisk i innych schronień zwierząt oraz ich miejsc rozrodu (pkt 3), polowania (pkt 4), pozyskiwania, niszczenia lub umyślnego uszkodzenia roślin i grzybów (pkt 5), użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczania i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody (pkt 6), pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu (pkt 8), niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów (pkt 9), stosowania chemicznych i biologicznych środków ochrony roślin i nawozów (pkt 12), zakłócania ciszy (pkt 20), wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu (pkt 22), wprowadzania organizmów genetycznie zmodyfikowanych (pkt 26).

Kategoria II – zakazy **w zasadzie bezwzględne**, ale dopuszczające **wyjątki**, jeżeli czynności służą **celom ochronnym**; są to zakazy: budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego (pkt 1), zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody (pkt 7), umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody, udostępnianiem parku, edukacją ekologiczną, z wyjątkiem znaków drogowych i innych znaków związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku powszechnego (pkt 19).

Kategoria III – zakazy **względne**, które mogą być **uchylone w planie ochrony albo w zadaniach ochronnych**; są to zakazy: rybactwa, z wyjątkiem obszarów ustalonych w planie ochrony albo w zadaniach ochronnych (pkt 2), prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony (pkt 11), amatorskiego połowu ryb, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych (pkt 14), wprowadzania psów na obszary objęte ochroną ścisłą i czynną, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony oraz psów pasterskich wprowadzanych na obszary objęte ochroną czynną, na których plan ochrony albo zadania ochronne dopuszczają wypas (pkt 16).

Kategoria IV – zakazy **względne**, które mogą być **uchylone przez wyznaczenie lub wskazanie miejsc dozwolonych** dla takich czynności przez dyrektora parku; są to zakazy: palenia ognisk i wyrobów tytoniowych oraz używania światła o otwartym płomieniu, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych (pkt 10), zbioru dziko występujących roślin i grzybów oraz ich części, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych (pkt 13), ruchu pieszego, rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, z wyjątkiem szlaków i tras narciarskich wyznaczonych (pkt 15), wspinaczki, eksploracji jaskiń lub zbiorników wodnych, z wyjątkiem miejsc

wyznaczonych (pkt 17), ruchu pojazdów poza drogami publicznymi i wskazanymi niepublicznymi położonymi na nieruchomościach będących w trwałym zarządzie parku narodowego (pkt 18), używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego, uprawiania sportów wodnych i motorowych, pływania i żeglowania, z wyjątkiem akwenów lub szlaków wyznaczonych (pkt 21), biwakowania, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych (pkt 22).

Kategoria V – zakazy **względne**, które mogą być **uchylone przez zgodę właściwego organu**; są to zakazy: prowadzenia badań naukowych bez zgody dyrektora parku (pkt 24), wprowadzania gatunków roślin, zwierząt lub grzybów bez zgody ministra właściwego do spraw środowiska (pkt 25), organizacji imprez rekreacyjno-sportowych w parku narodowym (pkt 27).

Według art. 15 ust. 2 zakazy, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą:

- 1) wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych,
- 2) likwidacji nagłych zagrożeń oraz wykonywania czynności nieujętych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych, za zgodą organu ustanawiającego plan ochrony lub zadania ochronne,
- 3) prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym,
- 4) wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa,
- 5) obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego.

Wyjątki ujęte w pkt 1 i 3 tego przepisu można uznać za mniej więcej oczywiste. Pozostałe punkty mogą rodzić wątpliwości i różne interpretacje.

Jeśli chodzi o wyjątek z pkt 2 zasygnalizowano wątpliwość, czy określa on dwie niezależne od siebie przesłanki zwalniające z obowiązku przestrzegania zakazów, czy też jedną składającą się z dwóch elementów. Opowiedziano się za wykładnią, że jest to jedna przesłanka składająca się z dwóch elementów, gdyby bowiem miało być inaczej, to część druga tego punktu uzyskałaby charakter uniwersalny, usprawiedliwiający wszystko¹. Powstaje wszakże pytanie, czy naprawdę likwidacja nagłych zagrożeń (a tylko o takie w art. 15 ust. 2 pkt 2 chodzi) zawsze wymaga uprzedniej zgody ministra wyrażonej w formie decyzji administracyjnej. Nie jest wykluczona interpretacja, że to jednak byłoby nadmierne formalizowanie zagadnienia. Dlatego można bronić innego poglądu, że o likwidacji nagłego zagrożenia decyduje dyrektor parku i dopiero na dalsze działania z tym związane musi wyrazić zgodę minister.

Jeśli chodzi o wyjątek z pkt 4, to w praktyce pojawiła się próba rozszerzającej jego interpretacji i wykazania, że „czyszczenie pasa granicznego z drzew i krzewów” na terenie parku narodowego pozwala na wykonanie takich czynności bez czyjejkolwiek zgody, gdyż przepisy o ochronie granicy państwowej mają charakter nadrzędny. Taka wykładnia przepisu jest mocno wątpliwa, nie jest bowiem przypadkiem, że pkt 4 dopuszcza zwolnienie od nakazu tylko w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Nawiasem mówiąc, te rozważania mogą mieć znaczenie już tylko na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

¹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2005, s. 83–84.

Najpoważniejsze wątpliwości budzi pkt 5. W praktyce można się spotkać z poglądem, że na terenach użytkowanych gospodarczo i stanowiących własność prywatną w parku narodowym wolno wszystko, gdyż art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody wyłącza wszystkie zakazy z ust. 1 tego artykułu. Tak jednak nie jest, ponieważ taka interpretacja prowadziłaby do uznania pojęcia „ochrony krajobrazowej” za kategorię pustą. Tymczasem art. 117 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody nakazuje stosowanie ochrony krajobrazowej na gruntach użytkowanych gospodarczo w parku narodowym, a definicję ochrony krajobrazowej znajdujemy w art. 5 pkt 8 tej ustawy – zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu. Te przepisy, wraz z art. 73 ustawy z 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2006 Nr 129, poz. 902 ze zm.), nakazującym uwzględniać ograniczenia wynikające z utworzenia obszaru chronionego nie tylko w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, ale także w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dają dyrektorowi parku narodowego pełne podstawy do odmówienia uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy gruntu prywatnego w parku narodowym, gdyby zabudowa miała naruszać charakterystyczne cechy danego krajobrazu².

Przepis art. 15 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody pozwala ministrowi właściwemu do spraw środowiska na zezwolenie (w formie, co oczywiste, decyzji administracyjnej) na odstąpienie od wszelkich zakazów, jeżeli są spełnione jednocześnie trzy warunki:

- 1) odstępowanie jest uzasadnione którąś z taksatywnie wymienionych przesłanek:
 - a) potrzeba ochrony przyrody,
 - b) wykonywanie badań naukowych,
 - c) cele edukacyjne, kulturowe, turystyczne, rekreacyjne, sportowe,
 - d) cele kultu religijnego,
 - e) realizacja inwestycji liniowych celu publicznego,
- 2) brak rozwiązań alternatywnych,
- 3) przeprowadzenie kompensacji przyrodniczej.

Na tle tej regulacji powstają dwa istotne pytania. Po pierwsze, czy warunek drugi i trzeci dotyczy wszystkich przesłanek merytorycznych, czy tylko ostatecznej, mianowicie realizacji inwestycji liniowych celu publicznego. Ustawa nie daje prostej odpowiedzi na tak postawione pytanie; możliwe są obie odpowiedzi. Po drugie, czy budowa lub rozbudowa na terenie parku narodowego obiektów budowlanych i urządzeń technicznych służących turystyce odpowiada dyspozycji art. 15 ust. 1 pkt 1 – nie ma zakazu, ponieważ takie obiekty i urządzenia służą celom parku narodowego (bezsporne bowiem jest, że park narodowy pełni również funkcje turystyczną), czy też dopiero dyspozycji art. 15 ust. 3 – wymagane jest zezwolenie ministra na odstąpienie od zakazu uzasadnione celami turystycznymi. Także na to pytanie ustawa nie udziela odpowiedzi wprost i możliwe są oba rozwiązania.

REŻIM PRAWNY OTULINY PARKU NARODOWEGO

Analizę należy rozpocząć od postawienia pytania: czy otulina jest formą ochrony przyrody? Odpowiedź prosta – otulina nie jest formą ochrony przyrody już choćby dlatego, że nie została wymieniona w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. To nie otulinę się chroni, lecz otulina chroni formę ochrony przyrody przed zagrożeniami zewnętrznymi. W odniesieniu do otuliny parku narodowego pociąga to za sobą dwie najpoważniejsze konsekwencje:

² W. Radecki, *Paragraf i środowisko. Inwestycje w parkach narodowych*, „Aura” 2004, nr 12, s. 36.

– na terenie otuliny nie obowiązują zakazy, które w myśl art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody obowiązują na terenie parku narodowego,

– teren otuliny nie jest obejmowany planem ochrony parku narodowego. Nie oznacza to wszakże, aby istnienie otuliny było tylko jakimś ozdobnikiem parku narodowego. Dwa przepisy obowiązującego prawa mają tu szczególne znaczenie:

– art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, według którego projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego,

– art. 53 ust. 4 pkt 7 wraz z art. 64 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), według których zarówno decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i decyzję o warunkach zabudowy (co dotyczy innych inwestycji) wydaje się po uzgodnieniu z dyrektorem parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny.

W obu przytoczonych regulacjach występuje uzgodnienie dyrektora parku narodowego odniesione nie tylko do terenu parku narodowego, lecz także do jego otuliny. Ponieważ „uzgodnienie” to nic innego jak „zgoda”, przeto wniosek jest w świetle prawa nie do obalenia, mianowicie w otulinie parku narodowego:

– po pierwsze, nie może być zaplanowane (art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody) nic, co mogłoby mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego – bez zgody dyrektora parku narodowego,

– po drugie, nie może powstać żadna nowa inwestycja, obojętnie czy celu publicznego, czy prywatnego (art. 53 ust. 4 pkt 7 i art. 64 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) – bez zgody dyrektora parku narodowego.

Łatwo wszakże dostrzec, że charakter prawny uzgodnienia w obu wariantach jest odmienny. W pierwszym (akty planistyczne) ujawnienie tego charakteru wymaga dość skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, a wyniki dociekań są mocno niejasne. Dopiero w drugim (decyzje) sprawa jest od strony prawnej jasna: uzgodnienie (lub odmowa uzgodnienia) następuje w formie postanowienia w rozumieniu art. 106 k.p.a., na które stronie przysługuje zażalenie (w tym wypadku do ministra właściwego do spraw środowiska), a następnie skarga do sądu administracyjnego w razie niezgodności postanowienia z prawem.

Istotnym mankamentem obowiązującej regulacji prawnej jest to, że samo pojęcie otuliny jest niedopracowane. Dyrektor parku narodowego w obu zarysowanych sytuacjach dokonuje „uzgodnienia”, ale nie ma bliższych wskazówek, w oparciu o jakie kryteria merytoryczne (bo nie prawne, podstawa prawna uzgodnień jest jasna i, przynajmniej w wariantcie drugim dotyczącym decyzji, wątpliwości nie budzi) ma plan bądź inwestycję uzgodnić albo takiego uzgodnienia odmówić. Trzeba przyjąć, bo nie widać innego satysfakcjonującego rozwiązania, że dyrektor parku narodowego według swojego uznania, swojej wiedzy przyrodniczej ocenia, czy przedsięwzięcie planistyczne bądź inwestycyjne w otulinie parku będzie miało negatywny wpływ na przyrodę parku narodowego, czy też takiego negatywnego wpływu nie będzie miało. W pierwszym wariantcie uzgodnienia odmówi, w drugim uzgodni. Trudno wszakże zaprzeczyć, że taka ocena jest niezwykle uznaniowa i może być kwestionowana. Rozwiązania należy poszukiwać przede wszystkim w planie ochrony parku narodowego.

PLAN OCHRONY PARKU NARODOWEGO

Jednym z ważniejszych problemów prawnych wymagających rozwiązania na tle tak ustawy o ochronie przyrody, jak i innych przepisów, jest ustalenie, jaki charakter prawny ma plan ochrony parku narodowego, jaki jest tryb jego ustanawiania i jaka jest jego moc prawna.

Zacznę od spostrzeżenia czysto formalnego. Kiedy poprzednia ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 492, późniejszy tekst jednolity Dz.U. 2001 Nr 99, poz. 1079 ze zm.) wchodziła w życie, obowiązywała ustawa z 12 lipca 1984 o planowaniu przestrzennym (Dz.U. 1989 Nr 17, poz. 99 ze zm.), która znała kategorię prawną „planów obszarów funkcjonalnych”. Art. 25 poprzedniej ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu pierwotnym uznawał plany ochrony parku narodowego (i krajobrazowego) za plany obszaru funkcjonalnego. Po kilku latach weszła w życie ustawa z 7 lipca 1994 o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415, późniejszy tekst jednolity Dz.U. 1999 Nr 15, poz. 139 ze zm.), która kategorię planów obszarów funkcjonalnych usunęła z naszego systemu prawnego, wobec czego art. 25 ustawy z 1991 r. o ochronie przyrody został uchylony. Po kolejnych nowelizacjach do tamtej ustawy wprowadzono w art. 2a pkt 9 prawną definicję planu ochrony jako podstawowego dokumentu opracowanego dla wskazanych form ochrony przyrody, zawierającego opis formy ochrony oraz cele prowadzenia działań ochronnych, katalog zadań i sposobów ich wykonania. Zauważyć należy, że wprowadzicie na podstawie art. 13a ust. 5 tamtej ustawy minister rozporządzeniem ustanawiał plan ochrony dla parku narodowego, ale ustawa nie nazywała planu ochrony aktem prawnym, lecz tylko „dokumentem”, aczkolwiek według jej art. 13a ust. 4 ustalenia planu ochrony były wiążące dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W literaturze powstałej na gruncie znowelizowanej ustawy z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody opowiedziano się za stanowiskiem, że plany ochrony są planami przestrzennymi, aczkolwiek nie mieszczą się w systemie planów przestrzennym określonym w ówczesnych przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym. Plany ochrony są przeto specjalnymi planami przestrzennymi zawierającymi normy powszechnie obowiązujące, gdyż wprowadzane są w życie w drodze rozporządzenia³.

Jest rzeczą zastanawiającą, że w obszernym „słowniczku” z art. 5 obowiązującej ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody akurat definicji planu ochrony nie ma, a w jej tekście nie ma odpowiednika przepisu wskazującego wprost na to, że ustalenia planu ochrony są wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Owe katagoryczne związanie zastąpio-no nieco enigmatycznym określeniem „ustaleń do” (art. 20 ust. 4 pkt 7):

- studiów i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin,
- miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- planów zagospodarowania przestrzennego województw,
- planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej;

przy czym owe „ustalenia” mogą dotyczyć tylko eliminacji lub ograniczenia zagrożeń zewnętrznych. Nie jest wcale jasne, czy inne ustalenia planu ochrony są wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza dla decyzji o warunkach

³ *Prawo o ochronie przyrody*. Komentarz, pod red. J. Sommera, Wrocław 2001, s. 95–96.

zabudowy i zagospodarowania terenu (tj. w obowiązującym stanie prawnym decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy dla innych inwestycji). Podkreślić należy, że w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego ustanowienie planu ochrony parku narodowego nie zobowiązuje gmin do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku.

Na tym wszakże wątpliwości prawne się nie kończą. Otóż sporządzony przez dyrektora parku narodowego projekt planu ochrony wymaga współdziałania z radami gmin, przy czym to współdziałanie według art. 19 ust. 2 przybiera dwojaką postać:

- 1) zasadniczo – opinii (art. 19 ust. 2 pkt 1) ale
- 2) uzgodnienia (art. 19 ust. 2 pkt 2), jeżeli chodzi o ustalenia dotyczące:
 - a) infrastruktury technicznej,
 - b) zagospodarowania turystycznego,
 - c) sposobu użytkowania gruntów,
 - d) eliminacji lub ograniczenia zagrożeń zewnętrznych,
 - e) ustaleń do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do nieruchomości niebędących własnością Skarbu Państwa.

Różnica między opinią (pkt 1) a uzgodnieniem (pkt 2) ma charakter zasadniczy, ponieważ opinia nie jest wiążąca, należy się jedynie z nią zapoznać, ale nie ma obowiązku jej uwzględnienia, natomiast uzgodnienie jest wiążące i bez uzgodnienia z radami gmin w zakresie objętym przez art. 19 ust. 2 pkt 2 żadne ustalenie do planu ochrony parku narodowego nie może być wprowadzone. Następuje przeto swoiste „odwrócenie związania”; otóż wprawdzie ustalenia planu ochrony są wiążące dla rad gmin, ale to rady gmin rozstrzygają, czym – w odniesieniu do nieruchomości niebędących własnością Skarbu Państwa – pozwolą się związać.

Powstaje pytanie, czy i jaki środek prawny przysługuje występującemu o uzgodnienie w razie odmowy uzgodnienia. W literaturze pojawiły się odmienne interpretacje. Według pierwszej do uzgodnień stosuje się art. 89 ustawy z 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.) mający charakterystyczną „symetryczną” budowę: w ust. 1, 1a i 2 chodzi o taką sytuację, kiedy rozstrzygnięcie rady gminy wymaga stanowiska innego organu, w ust. 3 o sytuację „odwrotną”, kiedy rozstrzygnięcie innego organu wymaga zajęcia stanowiska przez radę gminy. Jeżeli rada gminy odmawia uzgodnienia, to od tego stanowiska odwołać się nie można, bo nie ma do kogo – nie ma żadnego organu nadrzędnego nad radą gminy. Można natomiast wystąpić do sądu administracyjnego – na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) – ze skargą na akt rady gminy (uchwałę) odmawiający uzgodnienia⁴. Przeciwnik tego stanowiska uważa, że zastosowanie znajduje nie art. 89, lecz art. 101 ustawy po samorządzie gminnym⁵, wobec czego organ ustanawiający plan jako organ rozstrzygający nie ma legitymacji do wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego. Za pierwszym stanowiskiem, którego jestem zwolennikiem, przemawia uchwała składu powiększonego Naczelnego Sądu Administracyjnego przyznająca gminie prawo skargi do sądu administracyjnego na stanowisko organu uprawnionego do uzgod-

⁴ W. Radecki, *Paragraf i Środowisko. Opiniowanie i uzgadnianie planów ochrony*, „Aura” 2004, nr 10, s. 36.

⁵ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2005, s. 117–118.

nienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁶. W odniesieniu do uzgodnienia projektu planu ochrony chodzi wprawdzie o sytuację „odwrotną” – to rada gminy odmawia uzgodnienia, ale ze względu na „symetryczną” budowę art. 89 ustawy o samorządzie terytorialnym jeszcze silniejsze argumenty przemawiają za przyznaniem prawa skargi do sądu administracyjnego na negatywne stanowisko rady gminy.

Mechanizm przewidziany w tych przepisach może znaleźć zastosowanie tylko w sytuacjach niejako modelowych: jest plan ochrony parku narodowego i są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące otulinę parku. Tymczasem w odniesieniu do większości parków narodowych taka modelowa sytuacja jest sprawą mniej lub bardziej odległej przyszłości. Na razie trzeba sobie radzić z tym, co jest, a jakie wątpliwości prawne na tym tle powstają, ilustrują problemy związane z Ojcowskim Parkiem Narodowym.

UZGADNIANIE INWESTYCJI W OTULINIE OJCOWSKIEGO PARKU NARODOWEGO

Przedstawiony mi przez dyrektora Ojcowskiego Parku Narodowego materiał jest olbrzymi i jego szczegółowa analiza wymagałaby sporządzenia skomplikowanej ekspertyzy prawniczej, uwzględniającej nie tylko obowiązujące przepisy, lecz także przepisy wcześniej obowiązującej ustawy o ochronie przyrody. Na taką ekspertyzę nie ma miejsca w materiale przeznaczonym do publikacji w niniejszym wydawnictwie. Zdecydowałem się przeto na wyłuskanie, zwłaszcza z postanowień ministra właściwego do spraw środowiska, typowych problemów prawnych i poddanie ich może nie tyle analizie, ile skrótovej ocenie.

Na wstępie chciałbym zauważyć, że wszystkie przedstawione mi sprawy dotyczyły identycznego problemu prawnego: podmiot będący właścicielem nieruchomości położonej w otulinie Ojcowskiego Parku Narodowego zwracał się do właściwego organu o decyzję o warunkach zabudowy w odniesieniu do nowego obiektu budowlanego (domu lub obiektu gospodarczego) bądź rozbudowy istniejącego obiektu. Organ – zgodnie z obowiązującymi przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zwracał się do dyrektora Ojcowskiego Parku Narodowego o uzgodnienie. Dyrektor odmawiał, wydając stosowne postanowienie na podstawie art. 106 § 5 k.p.a., po czym strona zgodnie z tym przepisem wносиła zażalenie do ministra właściwego do spraw środowiska, który z reguły (poza jednym przypadkiem) uchylał zaskarżone postanowienie i przekazywał sprawę do ponownego rozpoznania dyrektorowi parku. Czym kierował się minister uchylając takie postanowienia? Otóż z reguły tym, że dyrektor parku niewłaściwie je uzasadniał, powoływał się na nieobowiązujące już plany zagospodarowania przestrzennego gmin obejmujących obszar otuliny, sięgał do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które nie są aktami prawa miejscowego, opierał swoje rozstrzygnięcie na zamierzeniach planistycznych, które nie są aktami wiążącymi. Czasem stanowisko dyrektora parku narodowego oparte było na spostrzeżeniu, że zamierzona inwestycja „nie służy celom parku narodowego”. Z reguły nie znajdowało to uznania ministra, moim zdaniem słusznie; inwestycja w otulinie parku narodowego nie musi służyć celom parku narodowego, nie może im jedynie szkodzić. Stanowisko ministra było dość klarowne: dyrektor parku naro-

⁶ Uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 grudnia 2002 – OPS 8/02, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2003, nr 3, poz. 85.

dowego ma się wypowiedzieć w granicach swojej właściwości, a one są wytyczone tylko oceną, czy zamierzona inwestycja w otulinie parku narodowego może negatywnie oddziaływać na sam park narodowy.

Z tego punktu widzenia niezwykle interesujące jest stanowisko ministra wyrażone w postanowieniu z 31 stycznia 2006 r. utrzymującym w mocy postanowienie dyrektora parku odmawiające uzgodnienia rozbudowy budynku mieszkalnego i gospodarczego. Minister podzielił stanowisko dyrektora parku, że zamierzona inwestycja zagrozi przyrodzie parku i byłaby sprzeczna z celami ochrony przyrody, dla których park został powołany. W postanowieniu ministra znalazł się następujący wywód prawny:

„Skoro ustawodawca w art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody nakazuje wyznaczenie otuliny parku narodowego, to należy przyjąć, że realizacja celów, jakim ona ma służyć, może nastąpić jedynie wówczas, gdy otulina ta będzie podlegała ochronie. Zatem bez wątpienia otulina jest obszarem objętym ochroną. Pomimo iż obecnie obowiązująca ustawa o ochronie przyrody nie określa katalogu zakazów obowiązujących na terenie otuliny, to przy przyjęciu, że otulina nie podlega żadnej ochronie, niezasadnym byłoby jej tworzenie. Jednakże mimo braku jednoznacznej regulacji w tym zakresie należy przyjąć, że wobec konieczności harmonizowania polityki przestrzennej otuliny z tą prowadzoną na terenie parku narodowego (art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody) zakazy ustanowione w art. 15 ust. 1 tej ustawy odnoszące się do parków narodowych dotyczą również ich otulin”.

Przytoczyłem ten fragment uzasadnienia postanowienia ministra, gdyż stanowi on znakomity przykład tego, jak z błędnej przesłanki można wyprowadzić prawidłowy wniosek. Otóż założenie, że zakazy obowiązujące na terenie parku narodowego (art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody) obowiązują również na terenie otuliny, jest błędne w stopniu tak oczywistym, że nie wymaga pogłębionej interpretacji. Ale kolejny fragment uzasadnienia postanowienia ministra zasługuje na zdecydowaną aprobatę. Oto on:

„Lokalizacja planowanej inwestycji w bezpośrednim sąsiedztwie Ojcowskiego Parku Narodowego stanowić będzie zagrożenie dla stanu równowagi przyrodniczej i właściwego stanu ochrony siedliska przyrodniczego znajdującego się na terenie Ojcowskiego Parku Narodowego i jego otuliny. Planowana inwestycja, ze względu na jej usytuowanie, negatywnie wpłynęłaby na migrację będących pod ochroną dziko występujących zwierząt na terenie Ojcowskiego Parku Narodowego i jego otuliny. Należy bowiem zauważyć, że tereny przylegające do granic parku wraz z terenami będącymi w granicach parku tworzą nierozzerwalną całość. Stan rzeczy i działania w bezpośrednim sąsiedztwie parku i jego otuliny mają szczególne znaczenie dla obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody w samym parku. Niewątpliwie, z czym należy się liczyć, wpływ zagrożeń związanych z funkcjonowaniem planowanej inwestycji dla obszaru chronionego (otuliny) byłby znaczący i trudny do oceny. Toteż lokowanie źródła zagrożeń na terenie otuliny jest sprzeczne z celem i istotą obszaru objętego ochroną”.

Łatwo zauważyć, że aby przeprowadzić trafną argumentację z drugiego z przywołanych fragmentów uzasadnienia, ten pierwszy, uznający (oczywiście błędnie) otulinę parku narodowego za obszar chroniony, na którym obowiązują takie same zakazy jak w parku narodowym, wcale nie był potrzebny. Zupełnie wystarczyło powołanie się na ciągłość parku i otuliny, na trasy migracyjne zwierząt, na koncepcję korytarza ekologicznego, aby dojść do prawnie uzasadnionego wniosku, że określone inwestycje na terenie otuliny zagrażają nie otulinie, ale samemu parkowi narodowemu. To postanowienie jest wielce pouczające, wskazuje bo-

wiem dyrektorowi parku narodowego prawidłowy kierunek uzasadniania postanowień odmawiających uzgodnienia inwestycji w otulinie, mianowicie uzasadniony względami merytorycznymi negatywny wpływ inwestycji w otulinie nie na otulinę, lecz na park. Dyrektor nie musi interesować się planami, których albo już nie ma, albo jeszcze nie ma, nie musi sięgać do jakichś koncepcji, operatów, zamierzeń itp., ma przedstawić ocenę merytoryczną, uzasadnioną w świetle wiedzy przyrodniczej (a nie prawnej czy jakiegokolwiek innej), że inwestycja na terenie otuliny parku narodowego zagrazi nie otulinie, ale parkowi narodowemu. Jeżeli będzie w stanie to wykazać, nikt nie podważy jego postanowienia odmawiającego uzgodnienia.

UWAGI KOŃCOWE

Zajmując się od ponad trzydziestu lat problematyką prawną ochrony środowiska, w tym ze szczególną intensywnością problematyką prawną ochrony przyrody, staram się unikać postawy krytyka, któremu się w obowiązującym stanie prawnym nic nie podoba. Nie oznacza to, abym stan prawny uznawał za idealny. Bezsensowna zmiana (żeby nie użyć określenia nieporównanie bardziej dosadnego) „starej” ustawy o ochronie przyrody, przeprowadzona ustawą z 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. 2001 Nr 3, poz. 21), która zniweczyła dotychczasowe plany ochrony parków narodowych, nakazując – zupełnie nie wiadomo dlaczego – sporządzanie ich na nowo, zamiast stosownych modyfikacji (ciągłość planowania jest wartością samą w sobie, czego ustawodawca zdaje się w ogóle nie rozumieć), a w obowiązującym od 1 maja 2004 stanie prawnym brak koncepcji otuliny parku narodowego, jawnie błędne wyłączenie otulin spod planowania ochrony parków narodowych, zasadnicze wątpliwości dotyczące samego planowania ochrony – to niewątpliwe i poważne mankamenty ustawodawcze. Ale cofnąłbym się przed wnioskiem, że prawny system ochrony przyrody, w tym parków narodowych, jest do niczego i trzeba go zmienić. Stabilność prawa też jest wartością i także na gruncie obowiązującego stanu prawnego można szukać i znaleźć instrumenty pozwalające na ochronę szczególnie cennych obszarów i obiektów przyrodniczych, w tym parków narodowych. W starym sporze o to, czy lepiej mieć „dobrą ustawę i złych urzędników”, czy też „złą ustawę i dobrych urzędników” zawsze opowiadałem się i nadal opowiadam za drugą z tych alternatyw (jeśli już nie można mieć dobrej ustawy i dobrych urzędników). Pozostawienie nawet niedoskonałej ustawy, z której przy zastosowaniu odpowiednich metod wykładni można wydobyć wnioski sensowne, wydaje mi się rozwiązaniem lepszym niż ciągłe jej zmienianie, rzekome ulepszenie czy wreszcie zastępowanie kolejną, albowiem prowadzi to do lekceważenia prawa obowiązującego, którego – przy ciągłych zmianach – nikt już szacunkiem nie darzy.

SUMMARY

The Nature Conservation Act of 16 April 2004 holds that a national park is the final form of nature protection in Poland. Threads to national parks can be divided into two groups, the internal risks resulting from activities undertaken within parks' boundaries, and the external dangers posed by actions carried out beyond parks, but harmful to their nature.

Protection against internal threads is based on the system of prohibitions binding by operation of law itself and contained in article 15 of the Nature Conservation Act. The designation of a buffer zone is a basic instrument for protecting national parks against external threads. The zone bordering on a park is aimed at protecting it against external dangers caused by human activity. Admittedly, the discussed protection zone is not a legal form of nature protection, but the Nature Conservation Act as well as other acts, especially such as the Spatial Planning and Management Act of 27 March 2003, provide the director of a national park with legal instruments allowing protecting it against external threads, mainly in the form of:

- the adjustment of spatial planning documents including the area of a park and its protection zone;
- the adjustment of investment decisions concerning the conditions of planned building development and land management not only within a park but also its protection zone.

Translated by A. Krukierek