

# Konrad Nowacki

---

## Problematyka prawna parków krajobrazowych na przykładzie Ślązańskiego Parku Krajobrazowego

---

Ochrona Zabytków 47/2 (185), 138-144

---

1994

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## PROBLEMATYKA PRAWNA PARKÓW KRAJOBRAZOWYCH NA PRZYKŁADZIE ŚLĘZAŃSKIEGO PARKU KRAJOBRAZOWEGO\*

### Zakres rozważań

Problematyka parku krajobrazowego jako obszaru chronionego uregulowana została w ustawodawstwie o ochronie przyrody, ochronie i kształtowaniu środowiska oraz w ustawie o ochronie dóbr kultury, stanowiących tu podstawowe regulacje prawne. Zagadnienia prawne parków krajobrazowych znajdują swoje szczegółowe unormowanie w przepisach prawa lokalnego wydawanych przez organy administracji państwowej i organy gmin<sup>1</sup>.

Zgodnie z obecną koncepcją legislacyjną oraz polityką ekologiczną kraju parki narodowe, parki krajobrazowe, rezerwy przyrody i obszary chronionego krajobrazu wchodzi do krajowego systemu obszarów chronionych (art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. - Dz. U. nr 1/4, poz. 492). Wraz z innymi chronionymi elementami środowiska przyrodniczego objętymi ochroną, takimi jak pomniki przyrody, użytki ekologiczne czy zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, obszary te tworzyć mają tzw. korytarze środowiskowe.

Oznacza to, iż nie przewiduje się istnienia wyizolowanych „wysp ekologicznych”. Taka sytuacja była możliwa, gdy obowiązywała ustawa o ochronie przyrody z 1949 r., jakkolwiek w latach osiemdziesiątych można już było mówić o pewnym systemie połączeń pomiędzy obszarami chronionymi. Obecna ustawa z 16 X 1991 r. przewiduje całościową ochronę przyrody ściśle zintegrowaną z systemem planowania przestrzennego. Znajduje ona odzwierciedlenie w uchwałach parlamentu zakładających politykę ekorozwoju.

W uchwałach tych wskazuje się na trzy podstawowe wyznaczniki polityki państwa, jak:

a) świadomość ekologiczna społeczeństwa i wynikające z niej usytuowanie ochrony środowiska w hierarchii celów społeczno-gospodarczych wyznaczonych przez sejm i rząd;

b) filozofia rozwoju gospodarczego zharmonizowanego z ochroną środowiska, zwana ekorozwojem;

c) system prawno-administracyjny i ekonomiczny podporządkowany zasadom ekorozwoju, co wymaga nowelizacji szeregu przepisów prawnych i wydania nowych ustaw związanych z ochroną środowiska oraz określenie zadań pierwszoplanowych wyrażające się w:

— zapobieganiu degradacji środowiska, czyli prewencji, a nie tylko usuwaniu skutków tej degradacji;

— wnikliwym rozważaniu potrzeb społecznych obecnych i przyszłych pokoleń;

— docenianiu wagi ochrony przyrody samej w sobie oraz jako czynnika warunkującego rozwój społeczno-gospodarczy.

Uwzględniając ten kierunek rozwojowy, ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. została już kilkakrotnie znowelizowana (Tekst jedn. - Dz. U. nr 49, poz. 196 z 1994 r.). Znowelizowane lub wydane zostały przepisy wykonawcze do tej ustawy, jak np. w sprawach kar za nieprzestrzeganie wymogów ochrony środowiska i opłat za korzystanie ze środowiska. Na uwagę zasługuje zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (MOŚZNiL) z 1990 r. w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz warunków jakim powinna odpowiadać sporządzona przez rzeczoznawcę ocena oddziaływania inwestycji i obiektów budowlanych na środowisko (M. P., nr 16, poz. 126). Inne — to rozporządzenia MOŚZNiL w sprawach klasyfikacji wód, warunków jakim odpowiadać winny ścieki wprowadzane do wód i ziemi oraz stref ochronnych źródeł i ujęć wody. Przygotowanych jest kilka projektów nowej ustawy, opracowanych przez zespoły ekspertów oraz w resorcie ochrony środowiska. W 1991 r. uchwalona została ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, ustawa o lasach (Dz. U. nr 101, poz. 444), omawiana ustawa o ochronie przyrody.

Nie mniejsze znaczenie dla ochrony środowiska mają przepisy wykonawcze o normach jakości powietrza, ochronie przed hałasem i promieniowaniem, odpadami i inne. Lista wydanych przepisów oraz projektów nowelizacji podstawowych ustaw, jak choćby prawa wodnego, ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, ustawy o planowaniu przestrzennym i przepisów o lokalizacji inwestycji określa system stworzonego prawa ekologicznego w naszym kraju. Dominujące znaczenie odgrywać w nim powinna ochrona przyrodniczych elementów środowiska. System takich przepisów bezpośrednio regulujących ochronę szeroko pojmowanego środowiska naturalnego, w tym środowiska kulturowego, nieodłącznego od elementów przyrodniczych, współistniejącego z elementami przyrodniczymi, jest kształtowany w Polsce od końca lat siedemdziesiątych.

W tym też względzie polskie rozwiązania prawne nie odbiegały zbyt daleko od wzorców światowych

\* Pierwsza wersja tego artykułu pt. *Problematyka prawa Ślezańskiego Parku Krajobrazowego* była opublikowana w zbiorze *Stan i perspektywy Ślezańskiego Parku Krajobrazowego*, wydanym w 1994 r. przez Towarzystwo Opieki nad Zabytkami, Oddział we Wrocławiu.

1. Dla Ślezańskiego Parku Krajobrazowego podstawowymi przepisami prawnymi są: Uchwała nr XXIV/155/88 Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 1988 r. w sprawie

utworzenia Ślezańskiego Parku Krajobrazowego wraz z otuliną a także ustawy: o ochronie przyrody, o ochronie i kształtowaniu środowiska, o ochronie dóbr kultury i muzeach, o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, o lasach, Prawo Wodne, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie zasad ustanawiania stref ochronnych, źródeł i ujęć wody.

i zachodnioeuropejskich. Rzecz w tym, że panujący do końca lat osiemdziesiątych model społeczno-ekonomiczny, polityka intensywnego rozwoju industrialnego, niewielkie nakłady na ochronę środowiska i niski, w porównaniu do innych krajów, stan świadomości ekologicznej społeczeństwa polskiego nie pozwalał na realizację prawa i polityki ochrony środowiska.

Wejście nowych przepisów prawnych, zmiana modelu gospodarczego i wyznaczenie kierunku ekorozwoju oraz uruchomienie środków finansowych i systemu sankcji kar i bodźców dla działań proekologicznych w skali państwa, regionu i w gminach, tworzą, jak sądzić można, prawidłowe warunki dla ochrony środowiska.

W tym kontekście rozpatrywać trzeba przepisy regulujące sytuację prawną obszarów chronionych i kulturowych wartości krajobrazu. Zanim więc przejdziemy do przedstawienia przepisów lokalnych dotyczących Słężańskiego Parku Krajobrazowego (dalej SPK), omówienia wymagają przepisy prawne odnoszące się w ogólności do parków krajobrazowych.

### **Regulacja ochrony środowiska na obszarze chronionym**

1. Zgodnie z cytowaną ustawą o ochronie przyrody z 1991 r. parki krajobrazowe wchodzą w system obszarów chronionych w państwie. Oznacza to, że obowiązują na ich terenie (niezależnie czy chodzi tu o parki krajobrazowe, rezerваты przyrody, parki narodowe, obszary uzdrowisk, na których znajdują się źródła zaopatrzenia w wodę miast i wsi, czy nawet miejscowości turystyczno-wypoczynkowe) zasady przewidziane w przepisach ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. (dalej u. o. ś.), a zwłaszcza art. 72 i 73 tej ustawy.

Art. 72 stwarza mianowicie podstawy do wprowadzania przez terytorialnie organy administracji rządowej i organy gmin zakazów i nakazów oraz zasad korzystania z zasobów przyrody żywej, niektórych tworów przyrody oraz obszarów o cennych walorach krajobrazowych w celu ich ochrony. Organy administracji publicznej mogą zatem — w granicach przewidzianych dla nich kompetencji w przepisach szczególnych (tzw. ustawa kompetencyjna z 1990 r. - Dz. U. nr 34 poz. 136 ze zmianami) oraz w przepisach z zakresu ochrony środowiska — zakazać wycinki drzew w parku wiejskim, wyznaczyć strefę ochronną wokół pomnika przyrody lub źródła wody leczniczej (art. 71 u. o. ś., art. 62 ust. 3 prawa wodnego i przepisy cytowanego rozporządzenia ministerialnego w sprawie zasad ustanawiania stref ochronnych źródeł i ujęć wody z 1991 r.), wprowadzić formy ochrony przewidziane ustawą o ochronie przyrody oraz zakazy i nakazy z nimi związane (art. 13 ust. 1 pkt. 6 oraz art. 37 ustawy o ochronie przyrody).

Omawiany art. 72 u. o. ś. spełnia więc rolę pewnego „drogowskazu” i ogólnej podstawy prawnej w podejmowaniu działań zmierzających do ochrony środowiska przyrodniczego i wartości krajobrazowych wówczas, gdy przepisy prawne takiej wyraźnej podstawy nie stwarzają. Funkcją tego przepisu jest także rozstrzygnięcie konfliktów pomiędzy przepisami

odmiennie regulującymi zagadnienia ochronne i ich interpretacja „proekologiczna”. Przepis art. 72 u. o. ś. w powiązaniu z innymi uprawnieniami daje organom gminy wyraźne narzędzie prawne w zabezpieczeniu wartości podlegających ochronie na ich terenie.

Jeszcze bardziej skutecznym narzędziem nie tylko dla organów samorządu terytorialnego, ale zobowiązującym do określonego zachowania i działania administrację rządową (zależnie od rozkładu kompetencji w prawie budowlanym, wodnym, gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska) jest art. 73 u. o. ś. Warto ze względu na treść przytoczyć go niemal w całości. Art. 73 ustawy zabrania mianowicie:

1) *budowy lub rozbudowy obiektów wpływających szkodliwie na środowisko na obszarach, które wymagają szczególnej ochrony, jak: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary krajobrazu chronionego, obszary uzdrowisk (...)*

3) *wznoszenia w pobliżu morza, jezior, innych zbiorników wodnych, rzek i kanałów, krajobrazowych punktów widokowych lub na terenach o szczególnych walorach krajobrazowych obiektów budowlanych naruszających walory krajobrazowe środowiska, uniemożliwiających do nich dostęp albo utrudniających lub uniemożliwiających zwierzętom dziko żyjącym dostęp do wód.*

(2) *Napowietrzne i podziemne linie kablowe oraz linie komunikacyjne i inne urządzenia liniowe przeprowadza się i wykonuje w sposób zapewniający zachowanie walorów krajobrazowych środowiska oraz ochronę przed szkodliwymi uciążliwościami dla środowiska.*

(3) *Ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, o którym mowa w ust. 1 i 2, uwzględnia się w planach zagospodarowania przestrzennego i w decyzjach organów administracji państwowej, ustalających lokalizację oraz miejsce i warunki realizacji inwestycji budowlanych.*

Należy zwrócić uwagę, iż tak jak na terenie parku narodowego i rezerwatu przyrody, również w parku krajobrazowym obowiązują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed hałasem i wibracjami (Dz. U. nr 24, poz. 90). Na tych obszarach obowiązują bowiem najostrejsze normy w tym zakresie.

Prawodawstwo posługuje się pojęciem *obszary specjalnie chronione*, co wynika z rozporządzenia MOŚNiL z 1990 r. w sprawie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem (Dz. U. nr 15 poz. 92) oraz cytowanego zarządzenia ministerialnego w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i ludzi. Znowelizowana w 1993 r. ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska, uwzględniając definicje formułowane w literaturze, wprowadziła wobec omawianego tutaj stanu prawnego pojęcie *obszaru szczególnej ochrony środowiska* (art. 3 pkt. 7a).

Wymienione w art. 13 ust. 1 pkt. 1-4 ustawy o ochronie przyrody obszary chronione, do których należą parki krajobrazowe, stanowią jednocześnie obszary specjalnie chronione w świetle wskazanych ministerialnych przepisów, co oznacza wprowadzenie na nich szczególnego reżimu prawnego. Jak podkreśla się w komentarzu do cytowanego art. 13 *skutki prawne następują, po pierwsze już w momen-*

cie objęcia obszaru ochroną, a po drugie — wynika ją z aktu normatywnego ustanawiającego obszar chroniony.

W przypadku Parku Ślązańskiego tym aktem normatywnym jest Uchwała nr XXIV/155/88 Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 1988 r. w sprawie utworzenia Ślązańskiego Parku Krajobrazowego wraz z otuliną i wydane w jej wykonaniu akty prawa lokalnego.

2. Zastanawiając się co oznacza *szczególony reżim prawny* na obszarze parku krajobrazowego, trzeba sięgnąć w pierwszej kolejności do powoływanych przepisów Ministra OŚZNiL, ustawy o ochronie przyrody oraz — z uwagi na kulturowe w wielu wypadkach znaczenie krajobrazu — do postanowień znowelizowanej ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach 1962 (Dz. U. nr 56, poz. 322 z 1990 r.).

Tak więc zgodnie z § 2 zarządzenia ministerialnego z 23 kwietnia 1990 r. w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska nie można podejmować na terenie parku krajobrazowego inwestycji powodujących:

a) emisję zanieczyszczeń do powietrza w ilości większej niż 5 tys. ton rocznie pyłów i gazów łącznie (także w przypadku inwestycji spoza obszaru chronionego, o ile mogłaby ona oddziaływać niekorzystnie na ten obszar);

b) wytwarzanie i wprowadzanie do wód i ziemi ścieków wymagających oczyszczenia bez względu na ilość oraz pogarszania stosunków wodnych;

c) zanieczyszczenia, naruszenia powierzchni ziemi łącznie z glebą lub zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na obszarze większym niż 50 ha;

d) pobór wód podziemnych w ilości większej niż 2 tys. m<sup>3</sup> i pobór wód z ujęć powierzchniowych nie więcej niż 20 m<sup>3</sup> na dobę;

e) wytwarzanie pola elektromagnetycznego w zakresie częstotliwości 0,1 — 300 000 MHz i przekraczanie wartości granicznych stref ochronnych określonych odrębnymi przepisami (dotyczy to również natężenia hałasu).

Ponadto do inwestycji szczególnie uciążliwych, wymagających uzgodnienia wskazań lokalizacyjnych z Ministrem OŚZNiL oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym i oczywiście sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko (zgodnie z art. 70 u. o. ś. w brzmieniu nowelizacji z 1989 — Dz. U. nr 26, poz. 139 — i omawianego zarządzenia), należą:

1) linie elektroenergetyczne i urządzenia o napięciu powyżej 400 kV;

2) lotniska, autostrady i drogi szybkiego ruchu;

3) węzły kolejowe i magistrale o znaczeniu krajowym;

4) elektrownie, elektrociepłownie i ciepłownie jądrowe, stanowiska odpadów promieniotwórczych itp.

5) rurociągi gazowe i produktów naftowych o znaczeniu krajowym i międzywojewódzkim.

Rozporządzenie Ministra OŚZNiL z 1990 r. w sprawie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem, o którym była już mowa, przewiduje podział kraju na obszary specjalnie chronione i pozostałe obszary i zależnie od tego określa wielkości dopuszczalnych stężeń substancji na tych obszarach.

Wojewoda wydając decyzję o dopuszczalnej emisji

zanieczyszczeń dla zakładu kieruje się tymi wielkościami i określa poziom zanieczyszczeń powietrza na terenie parku lub innego obszaru specjalnie chronionego.

Do innego typu przepisów upoważniających do nakładania ograniczeń związanych z istnieniem i funkcjonowaniem parku krajobrazowego należą przepisy art. 37, 38 i 47 ustawy o ochronie przyrody, o czym będzie mowa.

3. Uwzględniając znaczenie kulturowe Ślązańskiego Parku Krajobrazowego z powodu licznych zabytków archeologicznych, prehistorycznych kregów i rzeźb kultowych, zabytkowej architektury sakralnej i świeckiej, dawnych zespołów urbanistycznych, parków kulturowych i in., sytuację prawną tego obszaru w szerokim zakresie regulują przepisy o ochronie dóbr kultury.

Ustawa z 1962 r., znowelizowana w 1990 r., daje możliwości ochrony krajobrazu i tych wartości kulturowych i zabytkowych SPK przede wszystkim poprzez możliwość ustanawiania stref ochrony konserwatorskiej i innych stref chronionych (art. 5 pkt. 12 ustawy) lub form indywidualnej ochrony, jak np. obiektów archeologicznych i śladów pierwotnego osadnictwa, budowli i przedmiotów związanych z ważnymi wydarzeniami historycznymi, budowli wiejskich, zespołów budowlanych o wartości architektonicznej i innych. Przepisy tej ustawy przewidują szczegółową ochronę zabytków, określają zasady ich zachowania, przekształcenia, warunki użytkowania, prawa i obowiązki właścicieli zabytków oraz kompetencje administracji specjalnej (takiej jak Państwowa Służba Ochrony Zabytków, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych) i samorządu terytorialnego (organów gmin) w dziedzinie ochrony i współdziałania w związku z gospodarowaniem i ochroną dóbr kultury.

Rola organów administracji ogólnej (wojewody) jest o tyle istotna w tym procesie, iż to wojewoda, zgodnie z prawem o ochronie przyrody, zatwierdza plan ochrony parku krajobrazowego. Dlatego, przed ostatecznymi rozstrzygnięciami co i w jakim zakresie należy chronić, wojewoda uzgadnia je z administracją ochrony zabytków (PSOZ), organami gmin i innymi jednostkami zainteresowanymi ochroną dóbr kultury (np. z Ministrem Kultury i Sztuki). Centralny Urząd Planowania określa problematykę inwestycji na terenie parku, Agencja Własności Rolnej — sprawy wykorzystania i użytkowania zabytków przez ich dotychczasowych posiadaczy lub zarządzających w porozumieniu i za zgodą wymienionych organów administracji.

## Sytuacja prawna parku krajobrazowego

1. Art. 24 wraz z art. 25 ustawy o ochronie przyrody stanowi podstawową, bardzo obszerną regulację sytuacji parków krajobrazowych. Ustawa z 1949 r. nie znała tej formy ochrony obszaru, wymieniając przede wszystkim parki narodowe i rezerwy przyrody. W ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. przewidziano w art. 40 i 41 ochronę walorów krajobrazowych i wypoczynkowych środo-

wiska, jednakże nie wprowadzono wyraźnie instytucji „parku krajobrazowego”, co powodowało pewne kontrowersje czy właśnie o taką formę ochrony tu chodziło. Niezbędne stało się pilne wyjaśnienie tych wątpliwości, tym bardziej że od połowy lat siedemdziesiątych zaczęto tworzyć parki krajobrazowe, a pod koniec 1986 r. istniało w Polsce 35 parków krajobrazowych zajmujących, bez stref ochronnych, ok. 2,4% terytorium kraju.

Podstawę prawną ich tworzenia stanowiły uchwały wojewódzkich rad narodowych, a od 1980 r. wskazane przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, zwłaszcza art. 41. Na tej też podstawie uchwałą WRN z 1988 r. powołany został Ślęzański Park Krajobrazowy. Wyraźne uregulowanie prawne sytuacji parku krajobrazowego przynosi więc ustawodawstwo o ochronie przyrody z 1991 r.

Park krajobrazowy, zgodnie z brzmieniem ustawy, stanowi obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe. Celem utworzenia parku jest zachowanie, popularyzacja i upowszechnienie tych wartości w warunkach racjonalnego gospodarowania. Prawo dopuszcza wyraźnie możliwość utworzenia otuliny, czyli strefy ochronnej wokół parku krajobrazowego, zabezpieczającej park przed szkodliwym oddziaływaniem z zewnątrz.

Park tworzony jest obecnie w drodze rozporządzenia wojewody określającego nazwę i obszar parku wraz z otuliną, ogólne zasady jego zagospodarowania i wykorzystania oraz ograniczenia, zakazy i nakazy przewidziane w art. 37 ust. 1 omawianej ustawy.

Zagadnienia powyższe reguluje więc prawo lokalne. Również dyrektora parku krajobrazowego lub zespołów tych parków powołuje i odwołuje wojewoda, chyba że obszarowo park jest położony w kilku województwach. Wówczas kompetencja ta przysługuje Ministrowi OŚZNiL w uzgodnieniu z wojewodami.

Jakie są ustawowe zadania dyrektora parku krajobrazowego? Otóż w myśl art. 24 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody należą do niego w szczególności:

1) *ochrona przyrody zgodnie z rozporządzeniem o utworzeniu parku krajobrazowego,*

2) *organizacja działalności naukowej i dydaktycznej na terenie parku krajobrazowego i jego otuliny,*

3) *wydawanie z upoważnienia wojewody decyzji administracyjnych w zakresie ochrony przyrody na terenie parku krajobrazowego i otuliny,*

4) *współdziałanie w zakresie ochrony przyrody z jednostkami organizacyjnymi oraz osobami prawnymi i fizycznymi.*

Ustawowe sformułowanie „w szczególności” nie wyklucza innych kompetencji dyrektora parku wynikających z przepisów szczególnych (prawa leśnego, ustawy o ochronie dóbr kultury, ustawy o ochronie i rekultywacji gruntów rolnych i leśnych i in.), jeśli wynikają one z upoważnienia wojewody lub porozumień z gminami.

2. a. Niezwykle ważne dla prawidłowego działania administracji parku krajobrazowego i jej stosunków z administracją specjalną, taką jak Państwowa Służba Ochrony Zabytków (PSOZ), Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych i nadleśnictwa, oraz z organami gmin

jest istnienie i obowiązywanie planu ochrony parku krajobrazowego.

Podobnie jak w parku narodowym, plan ochrony parku krajobrazowego (art. 14 ust. 9, art. 24 ust. 9, 10) zawiera wiążące ustalenia dla organów i jednostek działających w granicach parków i otulin oraz konieczność dostosowania ustaleń planów specjalistycznych (operatorów urzędzenia lasów) i sporządzanych planów zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami planów ochrony parków. Art. 25 ustawy o ochronie przyrody, stanowiąc iż plany ochrony parku narodowego i krajobrazowego są planami obszaru funkcjonalnego w rozumieniu ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 (Dz. U. nr 17, poz. 99 — tekst jednolity z 1989 r.) wprowadza co najmniej równorzędną moc obowiązującą tych planów w stosunku do regionalnych i miejscowych planów przestrzennych. Oznacza to, że „planista miejsowy” sporządzający lub aktualizujący plan zagospodarowania przestrzennego musi go uzgodnić z istniejącym planem obszaru funkcjonalnego oraz nie może wprowadzać ustaleń z nim sprzecznych.

Stwierdzenie to w jeszcze większym stopniu odnosi się do planów specjalistycznych, w których należy uwzględnić plan ochrony. Powstaje pytanie, czy zatem plan obszaru funkcjonalnego, w tym wypadku parku krajobrazowego, nie ma nadrzędności wobec innych planów? Jak daleko może ingerować plan ochrony parku w plany istniejące, a zwłaszcza plan przestrzennego zagospodarowania gminy, jeśli park położony jest na obszarze gminy lub kilku gmin? Wydaje się, że w podobnych wypadkach rozstrzygająca jest zasada uzgodnienia wzajemnego planów, co wynika z trybu ustalania planów przestrzennych, oraz praktyczny tryb konsultacji ustaleń różnych planów (np. planu urządzania lasu z planem ochrony parku czy operatorów wodno-prawnych i planów infrastruktury komunikacyjnej z tymże planem). Podobne zasady obowiązywać będą w przypadku wprowadzania do planów ochrony parków ustaleń wynikających z ochrony dóbr kultury.

b. Zgodnie z art. 5 znowelizowanej w 1990 r. ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach przedmiotem ochrony mogą być m.in.:

— *działa budownictwa, urbanistyki i architektury, historyczne założenia urbanistyczne miast i osiedli, parki i ogrody dekoracyjne, cmentarze, budowle i ich wnętrza wraz z otoczeniem;*

— *obiekty etnograficzne, obiekty archeologiczne i paleontologiczne, jak ślady pierwotnego osadnictwa i działalności człowieka, jaskinie, kopalnie prądziowe, grodziska, kurbany oraz wytwory dawnych kultur;*

— *obiekty techniki i kultury materialnej, jak stare kopalnie, buty, warsztaty, konstrukcje, urzędnia, środki transportu;*

— *rzadkie okazy przyrody żywej lub martwej, jeżeli nie podlegają przepisom o ochronie przyrody;*

— *krajobraz kulturowy w formie ustanowionych stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych.*

Z uwagi na ochronę dóbr kultury i zabytków wojewodowie i organy gminy zobowiązani są do podejmowania działań ochronnych i uwzględniania zadań

z tego zakresu w regionalnych i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w prawie miejscowym i w przepisach gminnych. Regionalne i miejscowe plany przestrzenne uzgadniane są z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 11 ust. 1, 2 ustawy).

3. Biorąc pod uwagę postanowienie art. 8 ust. 2 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej z 1990 r. o współdziałaniu z organami gmin i innymi jednostkami oraz ustawy o samorządzie terytorialnym o zawieraniu porozumień w zakresie realizacji zadań publicznych, należy przyjąć, że plany ochrony parku krajobrazowego ustanawiane, a w każdym razie zatwierdzane przez wojewodę, winny uwzględniać interesy ochrony dóbr kultury.

Ustalenia wynikające z przepisów o ochronie dóbr kultury, jak ustanowione strefy ochrony konserwatorskiej czy parki kulturowe i wymienione w ustawie przedmioty ochrony (np. obiekty archeologiczne, skanseny, grodziska, zabytki architektury czy historyczne założenia urbanistyczne), obiekty wpisane do rejestru zabytków i in., powinny się znaleźć w planie ochrony parku krajobrazowego.

Można zatem powiedzieć, że plan ten jest raczej równoległy wobec tych ustaleń i nie powinien narzucać rozwiązań nie uzgodnionych z PSOZ (konserwatorem wojewódzkim i konserwatorami ustanowionymi w gminach prowadzącymi sprawę w jego imieniu). Niewyluczone są konflikty na tym tle, wynikające np. z konieczności prowadzenia w parku wykopalisk czy zachowania budowli z jej otoczeniem zabytkowym (art. 19-22 ustawy o ochronie dóbr kultury) a ochroną wartości przyrodniczych.

### **Ograniczenia prawne korzystania z parku krajobrazowego**

Art. 36 ustawy wprowadza restrykcyjny zakaz budowy lub rozbudowy obiektów i urządzeń w parku narodowym i rezerwacie przyrody, z wyjątkiem budów dla realizacji celów statutowych parku związanych z gospodarką rolną i leśną (po wyrażeniu zgody przez dyrektora parku narodowego lub wojewodę). Taki generalny zakaz nie obowiązuje w parku krajobrazowym ani na obszarach chronionego krajobrazu. W myśl jednakowoż art. 37 ust. 1 pkt 11 i 23 wojewoda może ograniczyć, a nawet zakazać prowadzenia działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej lub handlowej. Ograniczenie to dotyczy budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych, linii komunikacyjnych, urządzeń lub instalacji, a w każdym razie odnosi się do budowli, obiektów i urządzeń oddziałujących szkodliwie na środowisko. Ten ostatni zakaz wynika już z analizowanego przepisu art. 73 ust. 1 pkt 1 u. o. ś.

Można zatem przyjąć, iż przepis art. 37 ust. 1 pkt. 23, w którym sformułowane jest ograniczenie bądź zakaz prowadzenia omówionej wcześniej działalności, daje szerokie kompetencje wojewodzie w zakresie ochrony przyrody w parku krajobrazowym, z tym że ograniczenia i zakazy wprowadzane są każdorazowo, indywidualnie do każdej budowli uznanej za szkodliwą dla środowiska lub niewłaściwej z punktu widzenia interesu ochrony parku krajobrazowego.

Restrykcje dotyczyć też mogą pewnego typu budowli. Wówczas wydawane jest rozporządzenie.

W bardzo obszernym art. 37 obecnej ustawy o ochronie przyrody, będącym rozszerzonym odpowiednikiem art. 18 ustawy o ochronie przyrody z 1949 r., sformułowane są inne ograniczenia i zakazy wprowadzane aktami wojewody lub upoważnionych przez niego organów (np. Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego, Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody lub Dyrektora Parku Krajobrazowego). Ograniczenia i zakazy możliwe do wprowadzenia na terenie parku krajobrazowego (jak również na innych obszarach chronionych) ustawa wymienia przykładowo. Dotyczą one:

1) polowania, wędkowania i rybołówstwa oraz chwytania i zabijania dziko żyjących zwierząt, niszczenia nor i legowisk zwierzęcych;

2) pozyskiwania, niszczenia lub uszkodzenia drzew i innych roślin;

3) wysypywania, zakopywania i wylewania odpadów, innego zanieczyszczania wód i gleby oraz powietrza;

4) używania, uszkodzenia i zanieczyszczania przedmiotów i obszarów objętych ochroną;

5) wydobywania skał, minerałów, torfu i bursztynu;

6) palenia ognisk, używania łodzi motorowych, żeglowania, używania sportów wodnych, prowadzenia żeglugi pasażerskiej;

7) ruchu pojazdów i sprzedaży oraz spożywania napojów alkoholowych i innych środków odurzających;

8) stosowania środków chemicznych w gospodarce rolnej i leśnej, zadrzewieniowej i łowieckiej;

9) dostępu do określonych przedmiotów poddanych pod ochronę, wstępu na określone tereny, z wyjątkiem ich właścicieli, posiadaczy i zarządców oraz innych osób w przypadku prowadzenia akcji ratowniczej.

Katalog działań i zachowań wymienionych w ustawie jest znacznie szerszy. Przedstawione tu mają charakter wybranych przykładów.

W ustawie o ochronie przyrody sformułowany został obowiązek uzgodnień z wojewodą pozwoleń i decyzji (np. pozwoleń budowlanych, wodnoprawnych, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, koncesji z zakresu prawa górniczego i geologicznego i in.), których skutki mogłyby oddziaływać ujemnie na realizowanie ograniczeń i zakazów wprowadzonych na obszarach chronionych (art. 37 ust. 2). W przypadku parku narodowego organem właściwym do uzgodnień (stosując właściwą interpretację tego artykułu) jest dyrektor parku narodowego.

W przypadku innego obszaru chronionego, w tym parku krajobrazowego, obowiązek uzgodnienia wydaje się o tyle bezprzedmiotowy, że wprowadzającym ograniczenia i wydającym np. decyzję o dopuszczalnej emisji jest ten sam organ (wojewoda). Mogą to być jednak decyzje i pozwolenia wydawane przez inne organy (np. administracji rejonowej, administracji specjalnej — leśnej, górniczej, kolei itp.), wówczas obowiązek uzgodnień jest konieczny. Ta zasada odnosi się do decyzji i aktów organów gminy, chyba że

rada gminy była tym podmiotem, który wprowadził zakazy i nakazy przewidziane w art. 37 ust. 1.

Wojewoda lub upoważnione przez niego organy mogą też wprowadzić czasowo obowiązujące ograniczenia i zakazy lub nakazać wykonanie określonych prac lub urządzeń na terenie parku krajobrazowego, w jego strefie ochronnej (otulina) lub na terenie chronionego krajobrazu. Rozporządzenie wprowadzające te „tymczasowe” postanowienia ograniczenia czas ich trwania do sześciu miesięcy. Rozporządzenie jest przepisem prawa lokalnego i ogłaszane jest w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami (art. 24 ust. 1 ustawy z 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej — Dz. U. nr 21 poz. 123). W przypadku nieodwracalnej szkody dla życia, zdrowia lub mienia obywateli ogłaszane są poprzez bezpośrednią publikację (przez mass media, rozplakatowanie) lub w inny przyjęty zwyczajowo sposób<sup>2</sup>.

Art. 50 ustawy o ochronie przyrody wyraźnie przewiduje powszechne ogłoszenie poddania pod ochronę, wprowadzenia ograniczeń czy wydania *tymczasowego zarządzenia ochronnego*. Forma ogłoszenia to publiczne obwieszczenie w gminie w sposób odpowiadający zwyczajom miejscowym. Ponadto (art. 50 ust. 2) na obszarach chronionych (ich obrzeżach) oraz w pobliżu chronionych tworów przyrody umieszcza się tablice i znaki informujące o wprowadzonych odpowiednimi aktami prawnymi zakazach i ograniczeniach.

## Przepisy karne

Prawo o ochronie przyrody, kodeks karny, przepisy prawa łowieckiego, prawa o wykroczeniach i inne przepisy prawne (budowlane, wodne) oraz prawo lokalne przewidują sankcje za nieprzestrzeganie zakazów i ograniczeń wydanych w celu ochrony parku krajobrazowego. Są tu kary ograniczenia i pozbawienia wolności za czyny kwalifikowane jako przestępstwa oraz kary aresztu i grzywny, przypadku narzędzi i przedmiotów czy obowiązku przywrócenia do stanu poprzedniego, jeśli popełniono określone wykroczenie. Są orzekane też kary dodatkowe. Sankcje za popełnione przestępstwo lub wykroczenie są stosowane również w przypadkach ich nieumyślnego popełnienia. Powoływanie się przez sprawcę czynu na nieznaną przepisu prawnego czy np. na niedostrzeżenie znaków informujących w parku o ograniczeniach zrywania roślin czy zakazie palenia ognisk i zakłócenia ciszy, nie zwalnia tej osoby od odpowiedzialności karnej.

Warte zacytowania są te przepisy karne, które bezpośrednio odnoszą się do całości obszaru chronionego bądź działań naruszających krajobraz i wprowadzane na obszarze chronionym ograniczenia. Otóż przestępstwem jest niszczenie i poważne uszkodzenie wartości przyrodniczej chronionego terenu lub obiektu przyrodniczego, a także istotne zmniejszenie jego wartości. Zgodnie z art. 54 ust. 1

zasadniczą karą za te czyny jest kara pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenie wolności albo grzywna. W przypadku nieumyślności czynu — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

Przepisy karne art. 56 odnoszące się do budownictwa w parku krajobrazowym są następujące:

*Kto na obszarze objętym ochroną przyrody albo otulinie takiego obszaru wznosi lub powiększa istniejący obiekt budowlany albo prowadzi działalność gospodarczą wbrew zakazom lub ograniczeniom obowiązującym na tych terenach, podlega karze pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenia wolności albo grzywny (ust. 1)... jeżeli sprawca działa nieumyślnie, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny (ust. 2).*

Istotna jest tu możliwość orzeczenia dodatkowo nawiązki od sprawcy w wysokości od 12.500.000 do 250.000.000 zł na rzecz wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (ust. 3 cytowanego artykułu). Naruszenie zakazów i ograniczeń określonych w art. 36-38, a więc wprowadzonych postanowień ochronnych, o których była wcześniej mowa, jest wykroczeniem podlegającym karze aresztu lub grzywny oraz dodatkowo karom przepadku narzędzi czynu, nawiązce i innym. Jest to tzw. formalne wykroczenie, które podlega ściganiu niezależnie od tego czy spowodowało jakikolwiek skutek. Samo więc naruszenie zakazu nałożonego przez właściwy organ (Radę Ministrów, MOŚZNiL, wojewodę albo radę gminy) jest karalne.

Przepisy karne z zakresu ochrony dóbr kultury zawarte są przede wszystkim w ustawie o ochronie dóbr kultury i muzeach (art. 73-81).

Przepisy mające szczególne zastosowanie do przedmiotów ochrony na terenie Słężańskiego Parku Krajobrazowego dotyczą zabytków architektury oraz prac i znalezisk archeologicznych. Ustawa przewiduje karę do 5 lat pozbawienia wolności i grzywnę za umyślne uszkodzenie zabytku lub jego zniszczenie. Jeśli sprawca działa nieumyślnie, przepisy przewidują karę do 6 miesięcy pozbawienia wolności albo grzywnę.

W związku z prowadzeniem prac konserwatorskich albo wykopaliskowych bez zezwolenia oraz robót budowlanych ziemnych bez niezwłocznego zawiadomienia WKZ (wojewódzkiego konserwatora zabytków) w przypadku gdy znaleziony zostanie przedmiot o cechach zabytku, osoba prowadząca te prace podlega karze aresztu lub grzywny. Takiej samej karze podlega ten, kto znalazł przedmiot archeologiczny lub odkrył wykopalisko i nie zawiadomił o tym w ciągu jednego miesiąca WKZ albo też zarządu właściwej gminy, lub też nie zabezpieczył znaleziska czy odkrytego wykopaliska.

Przepisy dotyczą także nielegalnego wywozu, zbycia i pośrednictwa w tego typu transakcjach, gdy chodzi o zabytki, wykopaliska lub znaleziska archeologiczne. W razie gdy wywóz lub jego usiłowanie rzeczywiście nastąpiły, sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 2 i grzywny. Ustawa na-

2. Por. *Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r. Komentarz*, pod red. J. Sommera, Wrocław 1992, s. 165, stan

prawny na dzień 1.07.1992.

kląda nadto obowiązki na właścicieli i użytkowników. Kto np. nie zabezpieczy zabytku przed zniszczeniem i dewastacją, nie zawiadomi WKZ o zdarzeniach mających ujemny wpływ na stan zabytku lub

o jego nabyciu przez inną osobę przez kupno lub w drodze spadku (art. 78), podlega karze aresztu albo grzywny.

### The Legal Problems of Landscape Parks upon the Example of the Ślęża Landscape Park

The article deals with landscape parks and, more extensively, with areas legally protected due to their natural and cultural merits, an issue discussed in the introduction. Regulations concerning the protection of the environment and historical monuments are contained in the larger part of the article.

The situation of landscape parks in Poland has finally been regulated by a law on the protection of the natural environment, passed in 1991. It follows from it that areas which represent natural, cultural and historical merits are created for the sake of the preservation, popularization and dissemination of those values; at the same time, they serve social education and rational leisure.

In Great Britain, the United States or Germany, similar areas (landscape parks, Naturparke) appeared earlier than in Poland; their intention was to preserve the unity of Nature and the cultural qualities of the landscape.

Attempts at introducing the domination of the protec-

tion of select elements of the landscape e. g. ecological, over others, e. g. traces of old settlements or architectonic monuments, shattered this unity.

The Ślęża Landscape Park, created in 1988, is an almost classical example of the occurrence in a single region of variegated plant life and geological structure, a specific climate and rich animal life as well as unique cult sculptures, archeological sites which disclose historical traces of man existence, old village patterns and monuments of architecture — testimony of the historical development of the region. All the elements of the hilly woodland — truly ecological — landscape supplement the cultural landscape; more, from ancient days, the two coexist in altering forms.

An analysis of the legal situation of the protected areas and the instruments servicing this purpose point to a conclusion which postulates the protection of the unity of Nature and historical monuments.