

Received: 11.02.2022
Accepted: 20.02.2022
Published: 31.03.2022

Roczniki Administracji i Prawa
Annuals of The Administration and Law
2022, XX, z. 1: s. 101-116
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.9086
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Ewa Radecka*
ORCID 0000-0003-4669-3327

PARKI NARODOWE – WNIOSKI *DE LEGE FERENDA* (CZ. I)

NATIONAL PARKS – *DE LEGE FERENDA* CONCLUSIONS (PART I)

Streszczenie: Niniejszy artykuł ma na celu syntetyczne i krytyczne omówienie proponowanej zmiany stanu prawnego¹ dotyczącej najwyższej formy ochrony przyrody, jaką w Polsce są parki narodowe. Dokonana zostanie w nim ocena, czy nowe regulacje skutecznie zrealizują funkcję ochronną, a jeśli tak, to w jakim stopniu, oraz czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie – nowa regulacja usunie ewidentne wadliwości aktualnie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody. Rozważania będą prowadzone najpierw poprzez nawiązanie do brzmienia przepisów, a następnie przeprowadzona zostanie krytyka tych rozwiązań z jednoczesnym formułowaniem wniosków *de lege ferenda*. Zamysł autorki zakłada opracowanie tematyki w ramach cyklu artykułów. Zabieg ten uzasadniony jest obszernością regulowanych ustawą zagadnień. Pierwszy z artykułów, przedłożony do Państwa rąk, wyjaśnia wybrane problemy dotyczące tworzenia parków narodowych, reżimu prawnego tej formy ochronnej oraz systemu wyłączenia obowiązywania zakazów. Wyniki zaprezentowanej analizy nie były dotychczas prezentowane czytelnikom i obejmują wyłącznie prawo polskie. Nowatorski charakter tych badań wynika z faktu, że tematyka ta nie stanowi przedmiotu opracowań w doktrynie.

Słowa kluczowe: parki narodowe, ochrona przyrody, zakazy

* dr; Uniwersytet Śląski w Katowicach. Źródła finansowania: środki własne autorki; e-mail: ewa.radecka@us.edu.pl

¹ Projekt ustawy o parkach narodowych, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12356100> [dostęp: 8.03.2022], zwana dalej u.p.n. lub ustawa o parkach. Projekt nowelizacji ukazał się początkiem 2022 r. i obecnie jest na etapie konsultacji i opiniowań.

Summary: The article aims to synthetically and critically discuss the proposed change in the legal status regarding the highest form of nature protection in Poland, i.e. national parks. The article will assess whether the new regulations will effectively ensure the protective function, and if so, to what level, and whether – and if so, to what extent – the new regulation will remove evident defects of the currently binding Nature Protection Act. The discussion will first refer to the wording of the regulations, and then the criticism of these solutions will be carried out with simultaneous formulation of *de lege ferenda* conclusions. The author's intention is to develop the subject in a series of articles. This approach is justified by the comprehensive nature of the issues regulated by the Act. The first article, hereby submitted to you, explains selected problems concerning the creation of national parks, legal regime of this form of protection and the system of exemption from prohibitions. The results of the presented analysis have not been presented to readers so far and cover only Polish law. The innovative nature of this research results from the fact that these issues are not the subject of studies in legal scholarship.

Keywords: national parks, nature protection, prohibition

WSTĘP

Ochrona przyrody jest realizowana za pomocą różnego rodzaju instrumentów prawnych. Z praktycznego punktu widzenia największą rolę odgrywają tzw. formy ochrony przyrody, wśród których jedną z form przestrzennej ochrony przyrody i krajobrazu są parki narodowe (dalej: PN). Szczegółowe kwestie dotyczące tej tematyki zostały uregulowane w ustawie o ochronie przyrody², względem której to zgłaszane są rozmaite zastrzeżenia. Wśród podstawowych mankamentów tej ustawy, podnoszonych względem parków narodowych, podaje się między innymi: niejasną procedurę tworzenia tej formy ochronnej, uzależnioną od uzgodnienia z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego; brak dookreślenia reżimu prawnego obowiązującego na terenie otuliny³ czy kazuistyczny system zakazów wyłączanych zezwoleniem na odstępstwo od zakazów.

Aktualnie toczą się prace nad wprowadzeniem nowych unormowań prawnych, przewidzianych ustawą o parkach narodowych⁴. Głównym celem opracowania będzie przedstawienie i omówienie najważniejszych konsekwencji ewentualnej zmiany stanu prawnego w obrębie tej tematyki. Analizę zamierzam przeprowadzić dwutorowo, to jest ocenić:

a. czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie – nowa regulacja usunie ewidentne wadliwość aktualnie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody,

² Szczegóły w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2021 r., poz. 1098, ze zm.); dalej: u.o.p. lub ustawa z 2004 r.

³ A. Habuda, *Aktualne wyzwania prawnej ochrony przyrody w Polsce*, [w:] A. Barczak, P. Korzeniowski (red.), *Administracja a środowisko*, Szczecin 2018, s. 481-491.

⁴ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12356100> [dostęp: 8.03.2022]; zwana dalej u.p.n. lub ustawa o parkach.

b. czy przyjęte regulacje skutecznie zrealizują funkcję ochronną, a jeśli tak, to w jakim stopniu.

Jednocześnie należy podkreślić, że skuteczna i efektywna ochrona nie powinna sprowadzać się tylko utworzenia nowych obszarów o tym charakterze, lecz powinna bazować na połączeniu wzrostu ich liczby z równoczesną poprawą legislacji i należytym jej stosowaniem. Rozważania będą zatem prowadzone najpierw poprzez nawiązanie do zaproponowanego brzmienia nowych przepisów, a następnie dokonana zostanie ocena tych rozwiązań. Kompleksowe opracowanie całej u.p.n. w obrębie jednego artykułu jest niemożliwe, stąd też zamierzonym zabiegiem jest cykl publikacji dotyczący tej tematyki.

Warto w tym miejscu również zauważyć, jakie cele ma zdaniem projektodawców realizować u.p.n. Z uzasadnienia projektu wynika, że ustawa ta jest odpowiedzią „na pojawiające się nowe wyzwania związane z ochroną przyrody w Polsce i zachowaniem jej dziedzictwa przyrodniczego (...). Projekt ustawy o parkach narodowych wychodzi naprzeciw tym wyzwaniom, agregując w jednym akcie prawnym przepisy odnoszące się do funkcjonowania parków narodowych jako form ochrony przyrody, jak i podmiotów organizacyjno-prawnych”. Artykuł ten będzie weryfikować, w pewnym z góry powziętym zakresie, czy ustawa ta w proponowanym kształcie osiągnie zamierzony przez prawodawcę cel.

TWORZENIE PARKÓW NARODOWYCH

Według projektu u.p.n. parki narodowe są jedną z form ochrony przyrody⁵ w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody, która 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, w tym walory krajobrazowe. W art. 3 ust. 2 u.p.n. określa się, w jakich celach tworzy się PN⁶. W kolejnym ustępie przy-

⁵ Ustawa z 2004 r. enumeratywnie określa dziesięć form ochrony przyrody, które można pogrupować w następujący sposób:

– formy ochrony obszarowej: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000;

– formy ochrony obiektowej: pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe;

– formy ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów.

Zob. E. Radecka, *Rezerwat jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019, s. 61-62.

⁶ W celach:

- 1) ochrony ekosystemów naturalnych lub zbliżonych do naturalnych charakterystycznych dla danego obszaru oraz zachodzących w nich procesów przyrodniczych;
- 2) ochrony różnorodności biologicznej, w tym ochrony gatunków zwierząt, roślin i grzybów;
- 3) ochrony walorów krajobrazowych;
- 4) odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów;
- 5) ochrony dziedzictwa kulturowego, materialnego i niematerialnego.

wołanego artykułu zauważa się, że parki narodowe stanowią dziedzictwo przyrodnicze kraju⁷.

Tworzenie tej formy ochronnej pozostaje celem publicznym⁸ na gruncie nowej ustawy o parkach narodowych⁹. Zaznaczyć wypada, że utworzenie albo powiększenie obszaru parku narodowego obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wyłączenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰. Co wymaga szczególnego zaznaczenia, jest to regulacja ukształtowana identycznie jak w u.o.p.¹¹ To zaś prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie podejmuje się rozwiązania dostrzeżonych w literaturze przedmiotu wątpliwości co do praktycznej możliwości zastosowania tego przepisu, który *de facto* jest martwy¹².

Projekt ustawy zakłada, że utworzenie PN ma nastąpić w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określi obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste Polskim Parkom Narodowym, mając na względzie rzeczywisty stan wartości przyrodniczych obszaru. Likwidacja albo zmniejszenie obszaru parku narodowego będzie następować wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych lub kulturowych tego obszaru. W tym miejscu podkreślić trzeba, że obecnie w ustawie o ochronie przyrody przesłanki likwidacji lub zmniejszenia obszaru PN ukształtowane są poprzez użycie spójnika „i”. Wynika z tego, że w nowym stanie prawnym przesłanki te nie będą musiały już zaść

⁷ Warto nawiązać do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, zgodnie z którą do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się zasoby przyrodnicze parków narodowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1235, ze zm.).

⁸ Tak art. 4 ust 1 u.p.n.

⁹ Odnotać wypada, że tworzenie większej ilości obszarów chronionych na lądzie i morzu wpisuje się w unijną Strategię na rzecz różnorodności, będącej zasadniczym elementem Europejskiego Zielonego Ładu.

¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.; dalej: u.g.n.

¹¹ Zob. art. 7 ust. 2 u.o.p.

¹² Zob. szerzej: E. Radecka, *Rezerwat...*, s. 142 i n. Uwagi te poczyniono w odniesieniu do rezerwatu przyrody. Pozostają one aktualne również względem parków narodowych. Do wyłączenia w tym trybie mogłoby dojść jedynie wówczas, gdy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uwzględniający, że dany teren jest przeznaczony na realizację celu publicznego, jakim jest utworzenie PN, oczywiście po wyczerpaniu trybu polubownego, o którym mowa w omawianym przepisie i po przeprowadzeniu nieskutecznych rokowań na mocy u.g.n. To jednak rozwiązanie nie wydaje się być udane. Nie można tracić z pola widzenia stanu pokrycia kraju tymi aktami planowania, które ciągle jest niedostateczne, ponieważ sporządzenie planu miejscowego w dalszym ciągu ma charakter fakultatywny. Dość częstym zjawiskiem będzie zatem brak planu miejscowego obowiązującego na danym obszarze albo sporządzenie go jedynie dla części terenu gminy, przeznaczonego zazwyczaj na inwestycje. Nie można również wykluczyć i takiej opcji, kiedy wprawdzie plan został przyjęty, lecz żadnych nieruchomości nie przeznaczono w nim na realizację tego celu publicznego. Z powyższego można więc wyprowadzić wniosek, że ewentualne wyłączenie dla realizacji celu publicznego, jakim jest utworzenie rezerwatu, w większości przypadków nie mogłoby dojść do skutku ze względu na brak spełnienia przesłanki, o jakiej mowa w art. 112 ust. 1 u.g.n.

łącznie, a w konsekwencji może to skutkować łatwiejszą procedurą likwidowania¹³ lub zmniejszania PN¹⁴.

Określenie przebiegu granic albo ich zmiana następować będzie po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst), na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian. Brak stanowiska organu w tym terminie oznacza uzgodnienie (tak art. 5 ust. 3 u.p.n.). To zaś prowadzi do konstatacji, że pozostawienie uzgodnienia, a więc wiążącej formy współdziałania organów, w niczym nie zmieni aktualnych problemów z powstawaniem tej formy ochronnej, wręcz przeciwnie – potwierdzi *status quo*¹⁵. Na marginesie wypada wspomnieć, że ostatni park narodowy w Polsce utworzono w 2001 r.¹⁶, a więc jeszcze przed wejściem w życie u.o.p. To bynajmniej nie oznacza, że nie ma w Polsce obszarów, które winny być objęte tą formą ochrony przyrody¹⁷.

Zastanawiająca jest treść zawarta w art. 5 ust. 4 u.p.n., zgodnie z którą uzgodnienie to nie będzie wymagane w przypadku zmiany granic polegającej na włączeniu w granice parku narodowego nieruchomości stanowiących własność Polskich Parków Narodowych (dalej: PPN). Z powyższego wynika więc, że tryb uzgodnieniowy, o którym mowa, w ocenie ustawodawcy będzie miał zastosowanie tylko w przypadkach:

a) tworzenia nowego PN (bez względu czy są to obszary stanowiące czy niestanowiące własność Skarbu Państwa, przy czym te ostatnie będą podlegały wywłaszczeniu zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 u.p.n.) albo

¹³ Zob. też: A. Habuda, *Plany rządu dotyczące Świętokrzyskiego Parku Narodowego: faktyczna ochrona środowiska czy omijanie prawa*, „Rzeczpospolita” z 11 sierpnia 2021 r., <https://www.rp.pl/srodowisko/art18700241-plany-rzadu-dotyczace-swietokrzyskiego-parku-narodowego-faktyczna-ochrona-srodowiska-czy-omijanie-prawa> [dostęp: 9.03.2022] oraz A. Habuda, *Po co ta centralizacja parków narodowych*, „Rzeczpospolita” z dnia 21 września 2021 r., <https://www.rp.pl/rzecz-o-prawie/art-18937051-adam-habuda-po-co-ta-centralizacja-parkow-narodowych> [dostęp: 9.03.2022].

¹⁴ Takie ukształtowanie treści tego przepisy może jawić się jako kontrowersyjne, a zdaniem Państwowej Rady Ochrony Przyrody zmiana ta ułatwi w przyszłości wyłączenie z granic parków kolejnych obszarów. Jako przykład ostrzegający przed tego typu zdarzeniami podaje się Świętokrzyski Park Narodowy i niedawne zmniejszenie jego powierzchni o 1,35 ha (por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego, Dz.U. z 2022 r., poz. 113).

¹⁵ Zob. art. 10 ust. 2 u.o.p.

¹⁶ Wśród powodów, dla których jst nie będą zainteresowane tworzeniem, podaje się:

- konieczność zmiany struktury lokalnej gospodarki, w tym redukcję zatrudnienia w niektórych jej sektorach, np. w przemyśle drzewnym, czy
- brak działań osłonowych skierowanych do jst ponoszących koszty związane z ograniczeniami rozwojowymi. Tak: Raport CleanEarth, *Polskie Parki Narodowe, Dlaczego w Polsce od 20 lat nie powstał park narodowy i jak to zmienić?*, <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/polskie-parki-narodowe/> [dostęp: 9.03.2022].

¹⁷ Od dawna postuluje się utworzenie co najmniej 3 form ochronnych tego rodzaju:

- Turnickiego Parku Narodowego, zajmującego część Pogórza Przemyskiego;
- Mazurskiego Parku Narodowego na terenie obecnego parku krajobrazowego;
- Jurajskiego Parku Narodowego na Wyżynie Krakowsko-Częstochowskiej.

b) zmiany obszaru PN, przy czym:

- dla zmniejszenia bez znaczenia pozostaje, kto jest właścicielem gruntów,
- dla zwiększenia tylko w odniesieniu do gruntów niestanowiących własności PPN.

Ta propozycja projektodawców wydaje się być co najmniej nieczytelna. Po pierwsze oznaczałoby to, że do zwiększenia obszaru PN, dochodziłoby w niektórych przypadkach bez współdziałania z jednostkami jst. Po wtóre nie jest też jasne, jak w takich sytuacjach zwiększenia powierzchni poprzez włączenie w granice PN nieruchomości stanowiących własność PPN, kształtowałyby się problem zmiany programu działań na rzecz rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (dalej: program), który miałby być przygotowany przez Radę Ministrów wraz z projektem rozporządzenia dotyczącego utworzenia PN. Program ten dotyczyłby tylko tych jednostek, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany i zawierałby wskazanie źródeł finansowania określonych działań (art. 5 ust. 5 u.p.n.). Zgodnie z art. 5 ust. 7 u.p.n. program podlega zaopiniowaniu przez organy uchwałodawcze jst i jest przyjmowany w drodze uchwały RM. Treść tego przepisu jest jednak enigmatyczna i już na tym wstępnym etapie generuje wątpliwości. Ze względu na charakter prawny opinii RM nie będzie związana stanowiskiem w tym zakresie. Ponadto można hipotetycznie założyć następujące sytuacje:

a) organy uchwałodawcze nie zaopiniują albo wyrażą opinię negatywną co do projektu programu i jednocześnie dokonają uzgodnienia w przedmiocie przebiegu granic lub ich zmiany (o czym będzie szerzej mowa poniżej), przy czym wariant ten wydaje się być mało prawdopodobny,

b) organy uchwałodawcze nie zaopiniują, ewentualnie zaopiniują negatywnie program działań i jednocześnie odmówią uzgodnienia przebiegu granic parku, co może być najczęstszą praktyką w przypadku niezadowolenia z projektu programu;

c) organy uchwałodawcze zaopiniują pozytywnie program i dokonają uzgodnienia w przedmiocie przebiegu granic.

Nie może również ująć uwagi, że program ma określać jedynie źródła finansowania, a nie wskazanie konkretnych kwot. Z tej perspektywy omawiane tu proponowane regulacje mogą jawić się dla jst jako nieprecyzyjne i niedostatecznie zabezpieczające ich interesy.

W rozporządzeniu RM w sprawie utworzenia parku narodowego ma zostać wyznaczona obowiązkowo otulina (art. 6 ust. 1 u.p.n.). Co wymaga podkreślenia, ustawa o parkach wprowadza nowe ujęcie definicyjne. W myśl art. 2 pkt 8 u.p.n. otulina to strefa ochronna granicząca z parkiem narodowym, wyznaczona indywidualnie dla tej formy ochrony przyrody, w celu zabezpieczenia jej przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka oraz w związku z pełnieniem przez nią funkcji korytarzy ekologicznych¹⁸. W tym miejscu dobitnie zaznaczyć trzeba, że nowe regulacje całkowicie

¹⁸ Ustawa o parkach odsyła w tym zakresie do ustawy o ochronie przyrody, która korytarze ekologiczne rozumie jako obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów (art. 2 pkt 2 u.p.n. w zw. z art. 5 pkt 2 u.o.p.).

pomijają dostrzeżony i wielokrotnie podkreślany w doktrynie¹⁹ problem braku katalogu zakazów na terenie otuliny²⁰. Proponowana nowelizacja nie rozstrzyga także wątpliwości co do tego, w jaki sposób otulina²¹ ta powinna być wyznaczana (jak szeroka powinna być). Nie sprecyzowano również zasad prawnych ewentualnego wyznaczenia otuliny na terenach niestanowiących własności Skarbu Państwa²². Oba z powołanych wątków mają niezmiernie żywotne znaczenie praktyczne, w kontekście ochrony praw podmiotowych, zwłaszcza prawa własności nieruchomości niebędącej własnością Skarbu Państwa, a położonych w otulinie.

ZAKAZY OBOWIĄZUJĄCE NA TERENIE PARKÓW NARODOWYCH

Zagadnienie związane z określeniem reżimu parków narodowych jest niezwykle istotne, gdyż należyte ukształtowanie systemu zakazów obowiązujących na tym terenie odgrywa ogromną rolę w realizacji funkcji ochronnej. Nowy katalog zakazów został zawarty w art. 8 ust. 1 u.p.n.²³ Treść tego przepisu zawiera 30 zakazów,

¹⁹ Jak podaje się w doktrynie, otulina nie jest obszarem, na którym obowiązują reżimy ochronne właściwe dla stosownej formy ochrony przyrody (R. Mikosz, *Otulina parku narodowego (wybrane zagadnienia prawne)*, [w:] M. Kowalska (red.), *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Warszawa 2015, s. 159-170; W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2010, s. 179). Zob. uwagi odnośnie do braku określonego katalogu zakazów na terenie otuliny: A. Habuda, *Aktualne...*, s. 484 i E. Radecka, *Rezerwat...*, s. 173 i n.

²⁰ Brak skatalogowania w u.o.p. ograniczeń prawnych obowiązujących w tej strefie ochronnej nie oznacza, że ustawodawca traktuje otulinę jak obszar, który nie został poddany szczególnym rygorom. Reżim prawny obowiązujący na tym terenie został jednak częściowo ukształtowany przez przepisy odrębne. Dla przykładu podać można rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r., poz. 1839), które zawiera w swej treści odniesienie do przedsięwzięć, które miałyby być realizowane w otulinie parku narodowego. Dzięki temu realizacja pewnych przedsięwzięć na terenie strefy ochronnej może lub musi być poprzedzona przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko (dalej: OOPS; obligatoryjna – dotyczy przedsięwzięć wskazanych w § 2 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć lub fakultatywna – § 3 ww. rozporządzenia), przewidzianej w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r., poz. 2373, ze zm.).

²¹ W celach informacyjnych należy wskazać, że niejednokrotnie obszar parku narodowego jest mniejszy niż otulina z nim graniczącej, np. Parku Narodowy „Ujście Warty” powierzchnia 7955,8600 ha; otulina – 10453,9900 ha; Park Narodowy Bory Tucholskie powierzchnia 4798,2300 ha; otulina – 12980,5200 ha.

²² Zob. szerzej: E. Radecka, *Rezerwat...*, s. 114 i n. oraz 172 i n.

²³ Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.p.n. w parku narodowym zabrania się:

- 1) budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego;
- 2) chwytania lub zabijania dziko występujących zwierząt, zbierania lub niszczenia jaj, postaci młodocianych i form rozwojowych zwierząt, umyślnego płoszenia zwierząt kręgowych, zbierania poroży, niszczenia nor, gniazd, legowisk i innych schronień zwierząt oraz ich miejsc rozrodu;
- 3) polowania;
- 4) pozyskiwania, niszczenia lub umyślnego uszkodzenia roślin lub grzybów;
- 5) użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody;
- 6) zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków;

które będą obowiązywać *ex lege*. Wypada przy tym zauważyć, że wykaz ten ma kazuistyczny charakter, stąd szczegółowe jego omówienie wymagałoby bardzo szerokiego opracowania. Z tego też względu szersza uwaga zostanie poświęcona jedynie wybranym zagadnieniom²⁴.

- 7) pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu;
- 8) niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów;
- 9) palenia ognisk i wyrobów tytoniowych oraz używania źródeł światła o otwartym płomieniu, poza miejscami udostępnionymi;
- 10) prowadzenia działalności komercyjnej, poza miejscami udostępnionymi;
- 11) stosowania chemicznych i biologicznych środków ochrony roślin i nawozów;
- 12) pozyskiwania dziko występujących roślin i grzybów oraz ich części, poza miejscami udostępnionymi;
- 13) połowu ryb i innych organizmów wodnych, poza miejscami udostępnionymi;
- 14) przebywania, a także przemieszczania się w ruchu lądowym, wodnym i powietrznym, poza miejscami udostępnionymi;
- 15) przebywania ze zwierzętami domowymi, w szczególności psami i kotami, na obszarach ochrony i obserwacji procesów naturalnych i obszarach aktywnej ochrony różnorodności biologicznej, poza miejscami udostępnionymi;
- 16) wspinaczki, eksploracji jaskiń lub zbiorników wodnych oraz nurkowania, poza miejscami udostępnionymi;
- 17) ruchu pojazdów poza drogami publicznymi oraz poza drogami wewnętrznymi parku narodowego udostępnionymi przez dyrektora parku narodowego;
- 18) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków, z wyjątkiem znaków drogowych i innych znaków związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz znaków związanych z ochroną przyrody, edukacją ekologiczną lub udostępnianiem obszaru parku narodowego;
- 19) zakłócania ciszy;
- 20) używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego, poza miejscami udostępnionymi;
- 21) uprawiania sportów wodnych i motorowych, pływania i żeglowania, poza miejscami udostępnionymi;
- 22) wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu;
- 23) biwakowania, poza miejscami udostępnionymi;
- 24) prowadzenia badań naukowych;
- 25) wprowadzania gatunków roślin, zwierząt lub grzybów;
- 26) wprowadzania organizmów genetycznie zmodyfikowanych;
- 27) organizacji imprez;
- 28) filmowania lub fotografowania, w celach komercyjnych;
- 29) startowania, latania i lądowania statkami powietrznymi bez napędu, balonami, lotniami, motolotniami i paralotniami;
- 30) używania dronów.

²⁴ Warto zauważyć, że w u.p.n. doszło do zmian w następujących zakresach:

- a) usunięto względem u.o.p. sformułowanie „jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody” przy zakazie zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków (por. art. 15 ust. 1 pkt 7 u.o.p. i art. 8 ust. 1 pkt 6 u.p.n.);
- b) zmieniono względem u.o.p. działalność „wytwórczą, handlową i rolniczą”, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 11 u.o.p., na „działalność komercyjną” (art. 8 ust. 1 pkt 10 u.p.n.);
- c) zmieniono „zbiór dziko występujących roślin i grzybów oraz ich części” (art. 15 ust. 1 pkt 13 u.o.p.) na ich „pozyskiwanie” (art. 8 ust. 1 pkt 12 u.p.n.), przy czym dookreślono, czym ono jest w art. 2 pkt 9 u.p.n.;
- d) zmieniono kwestie dotyczące wstępu na teren PN (zob. art. 15 ust. 1 pkt 15 u.o.p.) i ujęto go w sposób następujący: „zabrania się (...) przebywania, a także przemieszczania się w ruchu lądowym, wodnym i powietrznym” (art. 8 ust. 1 pkt 14 u.p.n.);
- e) przemodelowano zakaz związany z przebywaniem ze zwierzętami na terenie pn (zob. art. 15 ust. 1 pkt 16 u.o.p.), określając go tak: „zabrania się (...) przebywania ze zwierzętami domowymi, w szczególności psami i kotami, na obszarach ochrony i obserwacji procesów naturalnych i obszarach aktywnej ochrony różnorodności biologicznej (art. 8 ust. 1 pkt 15 u.p.n.).

Na marginesie warto powołać się na uzasadnienie do ustawy o parkach, która zaznacza, że „w celu realizowania celów ochrony przyrody parków narodowych określono katalog zakazów obowiązujących na obszarze parku narodowego, przy czym uwzględniając doświadczenie z praktyki ministra właściwego ds. środowiska oraz dyrektorów parków narodowych, zakazy doprecyzowano w stosunku do dotychczas funkcjonującego katalogu w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, uwzględniając specyfikę parków narodowych, związaną z ich atrakcyjnością turystyczną oraz coraz większą presją ze strony odwiedzających”²⁵.

Zasięg terytorialny systemu zakazów sprecyzowano w sposób niebudzący wątpliwości w samym art. 8 ust. 1 u.p.n. Dotyczą one jedynie terenu PN, nie obejmując jego otuliny. W celu uporządkowania dalszych rozważań można dokonać podziału zaproponowanych w wyżej wymienionym artykule zakazów na następujące grupy:

- a) zakazy bezwzględne (pkt 2-8, 11, 18-19, 22, 24-30)²⁶;
- b) zakazy w zasadzie bezwzględne, dopuszczające wyjątki, jeżeli czynności służą celom parku narodowego (pkt 1);
- c) zakazy względne, które mogą być wyłączone przez wyznaczenie miejsc udostępnionych²⁷ (pkt 9-10, 12-17, 20-21, 23)²⁸.

Projekt u.p.n. zakłada dodanie względem aktualnego stanu prawnego trzech zakazów, tj.:

- a) filmowania lub fotografowania w celach komercyjnych;
- b) startowania, latania i lądowania statkami powietrznymi bez napędu, balonami, lotniami, motolotniami i paralotniami;
- c) używania dronów.

Zagadnieniem wymagającym szerszej analizy jest odpowiedź na pytanie, czy regulacje zawarte we wskazanych powyżej pkt b i c pozostają kompatybilne z innymi normami prawa oraz jak interpretować zakaz wyrażony w art. 8 ust. 1 pkt 14 u.p.n., tj. zakaz przebywania, a także przemieszczania się w ruchu lądowym, wodnym i **powietrznym** [podkreślenie ER], poza miejscami udostępnionymi.

²⁵ Największą liczbę turystów w 2020 r. odnotowano w Tatrzańskim PN (3,5 mln osób) i Karkonoskim PN (2,0 mln osób). Tak roczniki statystyczne GUS pt. Ochrona środowiska, 2021, s. 120, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ekonomiczne-aspekty-ochrony-srodowiska-2021,14,3.html> [dostęp: 9.03.2022].

²⁶ Analiza nowego katalogu zakazów prowadzi do wniosku, że projektodawca stosuje konstrukcję podobną jak ta w u.o.p. Jest ona oparta na schemacie, który można sprowadzić do następującego opisu: poza zakazami bezwzględnymi wyróżnić można liczną grupę zakazów względnych ukształtowanych w ten sposób, że najpierw artykułuje się zakaz, a następnie w obrębie tego samego punktu zastrzega się przypadki stanowiące wyjątek od niego bądź okoliczności jego wyłączenia. Autorka, wyróżniając w ramach podziału zakazy bezwzględne, ma na myśli te, które nie przewidują w danej jednostce redakcyjnej *in fine* wyjątków. Pamiętajć wszak trzeba, że projektodawca zakłada wyłączenie wszystkich zakazów dotyczących PN w drodze zezwolenia na odstępstwo od zakazów.

²⁷ Zgodnie z art. 2 pkt 4 u.p.n. miejsce udostępnione to wyznaczony w zarządzeniu dyrektora parku narodowego obszar parku narodowego, przeznaczony do realizacji celów edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych lub sportowych, w szczególności szlak pieszy, rowerowy lub konny, a także obszar wyznaczony w celu prowadzenia działalności komercyjnej.

²⁸ Por. D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 160.

Wyjść należy od tego, że zakaz wykonywania lotów statkami powietrznymi z napędem nad obszarami parków narodowych poniżej wysokości względnych podanych przez instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego w trybie art. 122 Prawa lotniczego²⁹, wynika z art. 124 Prawa lotniczego³⁰. Na mocy art. 119 ust. 4 ust. 1 Prawa lotniczego wydano rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 marca 2019 r. w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące³¹. Jeden z zakazów odnosi się do wykonywania lotów w strefach R³², które to strefy określono w załączniku nr 3 do rozporządzenia. Załącznik ten:

- a) wskazuje, że strefami R są obszary parków narodowych;
- b) przewiduje zakaz wykonywania lotów statków powietrznych z napędem od poziomu terenu do określonej wysokości (górnej granicy), które są precyzowane we wspomnianym załączniku.

Zgodnie z par. 8 rozporządzenia z 2019 r. zakazów wykonywania lotów w strefach R nie stosuje się m.in. do lotów wykonywanych na zlecenie albo za zgodą zarządzającego obiektem lub rejonem chronionym strefą R. Z tego też wynika, że możliwe byłoby wykonywanie lotów nad PN statkami powietrznymi z napędem w wyżej wspomnianych okolicznościach, po uzyskaniu stosownej zgody.

Jeśli zatem pozostawić proponowane brzmienie art. 8 ust. 1 pkt 14 u.p.n., dochodziłoby do kuriozalnej sytuacji, w której zakaz poruszania się w ruchu powietrznym interpretowany szeroko, prowadziłyby do zakazu ruchu statków powietrznych z napędem w każdych okolicznościach, bez względu na wspomniane wcześniej górne granice.

Analizując dalsze kwestie wynikające z art. 8 ust. 1 pkt 29 i 30 u.p.n., trzeba też podjąć próbę ustalenia, o jakich statkach mowa w przywołanych regulacjach prawnych. W tym celu pomocniczo należy odwołać się do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie klasyfikacji statków powietrznych³³. Zasygnalizowania wymaga, że u.p.n. z nie-

²⁹ Dz.U. z 2020 r., poz. 1970, ze zm.

³⁰ Zakazu tego nie stosuje się do lotów patrolowych i interwencyjnych, wykonywanych na zlecenie zarządzających parkami narodowymi i rezerwatami przyrody, administracji morskiej oraz związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, z bezpieczeństwem i obronnością państwa, ochroną granicy państwowej lub poszukiwaniem i ratownictwem (art. 122 ust. 2 prawa lotniczego).

³¹ Dz.U. z 2019 r., poz. 617; dalej: rozporządzenie z 2019.

³² Rozporządzenie z 2019 r. odsyła do rozporządzenia SERA [rozporządzenie wykonawcze KUE NR 923/2012 z dnia 26 września 2012 r. ustanawiające wspólne zasady w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenie wykonawcze (WE) nr 1035/2011 oraz rozporządzenia (WE) nr 1265/2007, (WE) nr 1794/2006, (WE) nr 730/2006 (WE) nr 1033/2006 i (UE) nr 255/2010], które rozumie „strefę R” jako przestrzeń powietrzną o określonych wymiarach nad obszarami lądowymi lub wodami terytorialnymi państwa, w której loty statków powietrznych są ograniczone zgodnie z pewnymi określonymi warunkami.

³³ Dz.U. z 2018 r., poz. 1568, ze zm. Rozporządzenie wyróżnia następujące dwanaście klas statków powietrznych: samolot, szybowiec, motoszybowiec, śmigłowiec, wiatrakowiec, balon, sterowiec, hybryda, spadochron ratowniczy, statek bezzałogowy ciężki, statek bezzałogowy lekki, urządzenie latające.

znanych względów nie posługuje się tą klasyfikacją, co w ocenie autorki wprowadza dodatkowy chaos.

Posiłkując się art. 8 ust. 1 pkt 30 u.p.n. w związku z przywołanym rozporządzeniem, można dokonać następującej klasyfikacji statków powietrznych, w stosunku do których zastosowanie znajdzie zakaz. Są to:

a) statki powietrzne bez napędu (do których zakwalifikować można szybowce czy balony);

b) urządzenia latające:

– z napędem: lotnie, motolotnie, parolotnie,

– bez napędu: lotnie, parolotnie,

c) bezzałogowe statki powietrzne³⁴, przy czym całkowicie niezrozumiałą jest zabieg zastosowany przez prawodawcę, polegający na posłużeniu się potoczną nazwą bezzałogowych statków powietrznych, tj. sformułowaniem „dron”.

Przejsć należy do drugiego wątku, tj. startów i lądowań nad PN wykonywanych przez bezzałogowe statki powietrzne oraz balony, lotnie, motolotnie, parolotnie³⁵. W rozporządzeniu z 2013 r. wskazano, że lot nad terenem PN wykonywany przez lotnie bez napędu, parolotnie bez napędu i bezzałogowe statki powietrzne (zarówno lekkie, jak i ciężkie) może odbyć się po uzyskaniu zgody zarządzającego tym terenem³⁶. Rozwiązania wynikające z omawianego rozporządzenia jawią się jako wątpliwe, chociażby ze względu na brak szczegółów co do formy uzyskania tej zgody czy przesłanek, jakimi ma się kierować zarządzający przy jej wydawaniu. Najistotniejsze jednak z perspektywy oceny nowych, proponowanych regulacji jest to, że w pewnych przypadkach dochodziłoby do dublowania uprawnień w zakresie zgody na od-

³⁴ Bezzałogowy statek powietrzny to statek powietrzny bez pilota (UAV). Zgodnie z definicją UAV przyjętą na 35 sesji Zgromadzenia ICAO statek powietrzny bez pilota to statek powietrzny, który wykonuje lot bez pilota na pokładzie i jest on albo zdalnie sterowany i w pełni kontrolowany przez pilota z innego miejsca, np. z ziemi, z innego statku powietrznego, z przestrzeni powietrznej (*remotely piloted aircraft system* – RPAS), albo jest to statek powietrzny zaprogramowany i w pełni autonomiczny. W odniesieniu do wykonywania lotów przez UAV mówi się także o bezzałogowym systemie latającym (*unmanned aerial system* – UAS). Popularnie UAV zwane są dronami (tak: W. Dzieńkiewicz, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, Lex 2016).

³⁵ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie wyłączenia zastosowania niektórych przepisów ustawy – Prawo lotnicze do niektórych rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używania tych statków (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1497, ze zm.); dalej: rozporządzenie z 2013 r.

³⁶ Zob. załączniki do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 marca 2013 r. np. o: Nr 1 pt. „Lotnie, Warunki i wymagania dotyczące używania lotni”, rozdział 5 Wykonywanie lotów, pkt 5.7; Nr 2 pt. „Parolotnie Warunki i wymagania dotyczące używania parolotni”, rozdział 5 Wykonywanie lotów, pkt 5.8; Nr 6 pt. „Bezzałogowe statki powietrzne o masie startowej nie większej niż 150 kg, używane w operacjach w zasięgu widoczności wzrokowej VLOS, oraz bezzałogowe statki powietrzne o masie startowej nie większej niż 2 kg, używane w operacjach z widokiem z pierwszej osoby FPV, używane w celach rekreacyjnych lub sportowych”, rozdział 4, pkt. 4.1 ppkt 9. Nr 6b pt. „Bezzałogowe statki powietrzne o masie startowej nie większej niż 25 kg, używane w operacjach poza zasięgiem widoczności wzrokowej BVLOS, z wyłączeniem bezzałogowych statków powietrznych o masie startowej nie większej niż 2 kg, używanych w operacjach z widokiem z pierwszej osoby FPV, rozdział 5, pkt 5.1 ppkt 10.

stąpienie od zakazu lotów nad PN. Dość jasno można to zobrazować na przykładzie bezzałogowych statków powietrznych. Z jednej strony w rozporządzeniu z 2013 r. (a więc w akcie o charakterze wykonawczym) zastrzeżono możliwość uzyskania zgody zarządzającego tym terenem, z drugiej – w projekcie u.p.n. (akt rangi ustawowej) wyartykułowano zakaz ich używania nad parkami narodowymi i możliwość uzyskania zezwolenia na odstępstwo wydane przez Dyrektora PPN lub ministra właściwego do spraw środowiska. Jednym z hipotetycznych problemów, jakie mogą się pojawić, jest wyrażenie zgody w ramach jednego z tych trybów, przy jednoczesnej odmowie uzyskania zezwolenia w drugim. To z pewnością będzie rodzić poważne problemy praktyczne i interpretacyjne.

Na marginesie odnotować należy kompletnie niezrozumiały zabieg ustawodawcy polegający na wprowadzeniu odmiennego katalogu zakazów na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody. Proponowane brzmienie art. 87 u.p.n. zakłada zmiany, które sprowadzają się do tego, że obowiązywałyby dwa modele tak zakazów, jak i trybu ich wyłączenia (o czym poniżej), względem tych form ochrony przyrody. To zaś w ocenie autorki będzie skutkowało chaosem i osłabieniem spójności prawa w zakresie ochrony przyrody.

WYŁĄCZENIE OBOWIĄZYWANIA ZAKAZÓW

Z jednej strony w art. 8 ust. 2-4 u.p.n. zawarto wykaz sytuacji, w których zakazy z art. 8 ust. 1 u.p.n. nie znajdują zastosowania. Z drugiej, już w treści art. 8 ust. 1 u.p.n. wskazano, kiedy możliwe jest wyłączenie ogólnych reguł, tj. obok niektórych zakazów, wyrażonych w art. 8 ust. 1 u.p.n., zakreśla się (w tej samej jednostce redakcyjnej *in fine*) przypadki, w których dopuszczone są wyjątki (przykładowo: zabrania się przebywania w PN, choć jednocześnie zastrzeżono, że zakaz ten nie obowiązuje w miejscach udostępnionych). I wreszcie, przewidziano również instytucję zezwolenia na odstępstwa od zakazów (art. 8 ust. 5-7 u.p.n.).

Prawodawca w art. 8 ust. 2 u.p.n. enumeratywnie wyróżnia cztery przypadki³⁷, gdy wymienione w art. 8 ust. 1 u.p.n. zakazy nie obowiązują. Co do zasady są one podobne do tych z art. 15 ust. 2 u.o.p., z tą różnicą, że nie dotyczą wykonywania zadań wynikających ze strategii ochrony parku narodowego lub zadań ochronnych. Odmienność

³⁷ Zgodnie z brzmieniem tego przepisu zakazy nie dotyczą:

- 1) wykonywania zadań wynikających ze strategii ochrony parku narodowego lub zadań ochronnych;
- 2) prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- 3) wykonywania zadań z zakresu obronności kraju, w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa;
- 4) obszarów znajdujących się w obszarze ochrony krajobrazu w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne lub w trakcie wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, o ile jest to zgodne z celem parku narodowego, o którym mowa w art. 3 ust. 2.

ta wynika z wprowadzenia nowego instrumentu planistyczno-ochronnego na terenie PN, który będzie przedmiotem dalszych badań³⁸. Zasadne byłoby doprecyzowanie, że zakazy te nie dotyczą również realizacji zadań wynikających z planu zarządzania. Ponadto za poważne niedociągnięcie legislacyjne należy uznać brak wskazania, że wyłączenie tych zakazów może nastąpić na podstawie planów ochrony wprowadzonych na mocy u.o.p. Z całą pewnością parki narodowe będą realizować plany ochrony dotychczas obowiązujące, na mocy art. 111 ust. 1 u.p.n.³⁹

Jednym ze sposobów, jakim posługuje się ustawodawca w celu wyłączenia zakazów, jest zastrzeżenie w niektórych punktach z art. 8 ust. 1 u.p.n. w ich końcowej treści wyjątków. Będą to dwa rodzaje takich przypadków:

- a) wyjątków obowiązujących z mocy ustawy (art. 8 ust. 1 i 18 u.p.n.),
- b) wyjątków dopuszczonych przez ustawę, ale konkretyzowanych przez zarządzenie dyrektora parku narodowego⁴⁰.

Co znamienne, w u.p.n. wyeliminowano konieczność uzyskiwania zgody ministra właściwego ds. środowiska w zakresie wyłączenia zakazu wprowadzania gatunków roślin, zwierząt lub grzybów⁴¹.

Kolejnym instrumentem prawnym zastrzeżonym na gruncie u.p.n., dającym możliwość wyłączenia zakazów z art. 8 ust. 1 u.p.n., jest zezwolenie na odstępstwa od nich, które przybiera postać decyzji administracyjnej wydawanej na czas do 10 lat (art. 8 ust. 8 u.p.n.), co ocenić należy jako zbyt długi czas z perspektywy przyrodniczej.

Organami upoważnionymi do ich wydania są:

- a) dyrektor parku narodowego (dalej: DPN, w zakresie art. 8 ust. 1 pkt 24, 27 i 28)⁴²,
- b) Dyrektor Polskich Parków Narodowych (dalej: DPPN), po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego (w zakresie art. 8 ust. 1 pkt 1–23, 25, 26, 29 i 30)⁴³,
- c) minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego, w zakresie całego art. 8 ust. 1 u.p.n., jeżeli jest to uzasadnione potrzebą realizacji inwestycji celu publicznego, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

³⁸ Jedynie sygnalizacyjnie należy wspomnieć, że nowymi instrumentami planistyczno-ochronnymi będą strategia parku oraz plan zarządzania. Pozostaną znane w u.o.p. zadania ochronne.

³⁹ Jak stanowi art. 111 ust. 1 u.p.n., dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 19 ust. 5 albo art. 19 ust. 5 w związku z art. 20 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 87, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 51 ust. 1 niniejszej ustawy, odrębnie dla każdego parku narodowego, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od dnia ich wejścia w życie i mogą być zmieniane na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 87, w brzmieniu dotychczasowym.

⁴⁰ Zob. art. 8 pkt 9–10, 12–17, 20–21, 23 u.p.n.

⁴¹ Por. art. 15 ust. 1 pkt 25 u.o.p. w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 25 u.p.n.

⁴² Są to zakazy: prowadzenia badań naukowych; organizacji imprez; filmowania lub fotografowania, w celach komercyjnych.

⁴³ Z tego wynika więc, że w kompetencji DPPN jest wyłączanie wszystkich tych zakazów, które nie są w kompetencji dyrektora parku narodowego.

Wyróżnia się następujące przesłanki brane pod uwagę, gdy zezwolenie wydawane jest przez DPN oraz DPPN. Są to potrzeba ochrony przyrody, wykonywanie badań naukowych, cele edukacyjne, turystyczne, rekreacyjne, sportowe, kulturowe lub kultu religijnego i nie spowoduje to negatywnego oddziaływania na przyrodę parku narodowego.

Z powyższego wynika więc, że dochodzi do istotnych zmian w zakresie organów właściwych do wydawania zezwolenia na odstępstwa, gdyż obecnie na gruncie u.o.p. jest to tylko minister właściwy ds. środowiska, który współdziała w tym zakresie z DPN. W sytuacji gdy zezwolenie wydawane jest przez DPPN oraz ministra ds. środowiska, konieczne jest zasięgnięcie opinii DPN. Opinia ta wydawana będzie w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o jej wydanie, w formie pisemnego stanowiska organu zawierającego ocenę planowanych czynności w odniesieniu do wpływu przedsięwzięcia na przyrodę parku narodowego.

Projekt zakłada, że wniosek o wydanie zezwolenia na odstępstwo od zakazów będzie zawierał nowe elementy, tj. nazwę gatunku lub gatunków roślin, zwierząt lub grzybów, których dotyczy zezwolenie w języku łacińskim i polskim, o ile polska nazwa istnieje, oraz termin realizacji wnioskowanych czynności⁴⁴.

Projekt przewiduje dookreślenie w art. 8 ust. 12 u.p.n. elementów obligatoryjnych zezwolenia⁴⁵, co należy ocenić pozytywnie.

Kontrolę sposobu wykonywania zezwolenia na odstępstwo od zakazów mają sprawować pracownicy Służby Parku Narodowego.

Kończąc tę część, warto dokonać oceny podziału kompetencji pomiędzy wyżej wspomniane organy. Niestety nie jest on udany. Dość wspomnieć tu chociażby o zezwoleniu na odstępstwo od zakazów na prowadzenie badań naukowych, które wydawałby DPN. Aby takie badania jednak prowadzić, konieczne byłoby uzyskanie zezwolenia na odstępstwo od zakazu przebywania, przemieszania się w ruchu lądowym, wodnym i powietrznym, co do którego właściwym pozostawałby DPPN. To zaś oznaczałoby, że procedura uzyskania stosownych zezwoleń jest wydłużona i sforma-

⁴⁴ Por. art. 15 ust. 7 u.o.p. i art. 8 ust. 11 u.p.n.

⁴⁵ Wśród których wskazuje się:

- 1) zakazy, od których wnioskodawca uzyskał zezwolenie;
- 2) nazwę gatunku, lub gatunków roślin, zwierząt lub grzybów, których dotyczy zezwolenie, w języku łacińskim i polskim, o ile polska nazwa istnieje;
- 3) liczbę lub ilość osobników roślin, zwierząt lub grzybów, których dotyczy zezwolenie, jeżeli jest to możliwe do ustalenia;
- 4) opis czynności, na które wydaje się zezwolenie;
- 5) dozwolone metody realizacji działań, których dotyczy zezwolenie;
- 6) podmiot, który będzie wykonywał działania określone w zezwoleniu;
- 7) termin obowiązywania zezwolenia oraz terminy wykonywania działań określonych w zezwoleniu;
- 8) termin złożenia informacji o wykorzystaniu zezwolenia, ze wskazaniem zrealizowanych działań i opisem sposobów ich realizacji;
- 9) osoby odpowiedzialne za nadzór nad realizacją zezwolenia;
- 10) warunki realizacji zezwolenia wynikające z potrzeb ochrony przyrody.

lizowana. Drugim przypadkiem, który może skutkować zbędnym przeniesieniem kompetencji na wyższy szczebel, jest wydawanie zezwoleń na odstępstwo od zakazu wjazdu na teren PN. Według projektu zakłada się, że kompetencja ta należeć będzie do DPPN, a nie DPN⁴⁶. Zabieg ten należy ocenić negatywnie, jako nieusprawniający postępowań administracyjnych oraz organizacyjno-zarządczych w PN.

PODSUMOWANIE

Bez wątplenia unormowanie tej skomplikowanej materii będzie sporym wyzwaniem dla ustawodawcy. Analiza dokonana w obrębie poruszonej tu tematyki wykazała, że projekt omawianej ustawy nie jest wolny od wad, które w istotny sposób mogą wpłynąć na funkcjonowanie tej formy ochrony przyrody.

Zaprezentowane w opracowaniu wnioski częściowe mogą prowadzić do jednej konkluzji ogólnej: prawodawca szuka dróg „na nowe” wyzwania, pozostawiając stare, całkowicie nie działające rozwiązania lub nie rozstrzygając problemów od dawna podnoszonych w doktrynie. To wszystko uzupełnić należy komentarzem o braku spójności z innymi przepisami prawa oraz staranności legislacyjnej i – co najważniejsze – ciągłym brakiem pomysłu na tworzenie parków narodowych w taki sposób, aby u.p.n. dawała realną możliwość powstawania tej formy ochronnej.

Bibliografia

Literatura

- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Dzienkiewicz W., [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, Lex 2016.
- Habuda A., *Aktualne wyzwania prawnej ochrony przyrody w Polsce*, [w:] A. Barczak, P. Korzeniowski (red.), *Administracja a środowisko*, Szczecin 2018.
- Mikosz R., *Otulina parku narodowego (wybrane zagadnienia prawne)*, [w:] M. Kowalska (red.), *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Warszawa 2015.
- Radecka E., *Rezerwat jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019.
- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium porównawcze*, Warszawa 2010.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2021 r., poz. 1098, ze zm.).
- Ustawa z dnia z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2020 r., poz. 1970, ze zm.).

⁴⁶ Zob. art. 8 ust 6 u.p.n.

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. z 2018 r., poz. 1235, ze zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r., poz. 1899, ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2022 r., poz. 113).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 marca 2019 r. w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące (Dz.U. z 2019 r., poz. 617).

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie klasyfikacji statków powietrznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1568, ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie wyłączenia zastosowania niektórych przepisów ustawy – Prawo lotnicze do niektórych rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używania tych statków (Dz.U. z 2019 r., poz. 1497, ze zm.).

Źródła internetowe

Habuda A., *Plany rządu dotyczące Świętokrzyskiego Parku Narodowego: faktyczna ochrona środowiska czy omijanie prawa*, „Rzeczpospolita” z 11 sierpnia 2021 r., <https://www.rp.pl/srodowisko/art18700241-plany-rzadu-dotyczace-swietokrzyskiego-parku-narodowego-faktyczna-ochrona-srodowiska-czy-omijanie-prawa> [dostęp: 9.03.2022].

Habuda A., *Po co ta centralizacja parków narodowych*, „Rzeczpospolita” z dnia 21 września 2021 r., <https://www.rp.pl/rzecz-o-prawie/art18937051-adam-habuda-po-co-ta-centralizacja-parkow-narodowych> [dostęp: 9.03.2022].

Opracowanie Głównego Urzędu Statystycznego pt. *Ochrona środowiska 2021*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ekonomiczne-aspekty-ochrony-srodowiska-2021,14,3.html> [dostęp: 9.03.2022].

Raport CleanEarth, *Polskie Parki Narodowe, Dlaczego w Polsce od 20 lat nie powstał park narodowy i jak to zmienić?*, <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/polskie-parki-narodowe/> [dostęp: 9.03.2022].