

DARIA DANECKA*

WYBRANE PROBLEMY FUNKCJONOWANIA PARKÓW NARODOWYCH W POLSCE

SELECTED PROBLEMS OF NATIONAL PARKS IN POLAND

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2015.033>

STRESZCZENIE

Artykuł został poświęcony wybranym problemom związanym z funkcjonowaniem parków narodowych w Polsce. Składa się z pięciu punktów traktujących o: problemach prawa własności nieruchomości znajdującej się na terenie parku narodowego, prawie pierwokupu nieruchomości położonej w jego granicach, planowaniu ochrony w parku narodowym, zwłaszcza w relacji do innych instrumentów planistycznych odnoszących się do objętego nim terytorium, a także o problemie wyznaczania otuliny oraz granic parku narodowego.

* Magister prawa, asystentka w Zakładzie Zagadnień Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska, Instytut Nauk Prawnych PAN we Wrocławiu.



Artykuł zamykają konkluzje zawierające wnioski zarówno *de lege lata*, jak również *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe

Park narodowy; ochrona przyrody; otulina; własność; prawo pierwokupu.

ABSTRACT

The article is a reflection on selected problems related to the existence of national parks in Poland. It consists of five points: the problems of ownership of a property situated in the national park, the right of pre-emption of real property located within its boundaries, planning in national parks, especially in relation to other planning instruments relating to the territory covered by it and the problem of determining national park protection zone and the boundaries of a national park. The article concludes with the findings, both *de lege lata* and *de lege ferenda*.

Keywords

National park; nature protection; protection zone; property; pre-emption right.

1. UWAGI WSTĘPNE

Obecnie w Polsce istnieją 23 parki narodowe zajmujące łącznie powierzchnię 316 748 hektarów, co stanowi 1% powierzchni kraju¹. Pierwsza polska Ustawa o ochronie przyrody z 1934 roku² wprowadziła prawną konstrukcję parku narodowego, na podstawie której 21 listopada 1947 roku utworzono

¹ Dane Ministerstwa Ochrony Środowiska [online] http://www.mos.gov.pl/arttykul/2236_parki_narodowe/311_parki_narodowe.html.

² Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody, Dz.U. Nr 31, poz. 274 (dalej cyt.: u.o.p. 1934).



Białowieski Park Narodowy³. W 2001 roku utworzono ostatni park narodowy – „Ujście Warty”⁴. Warto wskazać, że około 62% powierzchni polskich parków narodowych zajmują lasy⁵. Większość z nich jest własnością Skarbu Państwa, zdarzają się jednak wyjątki, jak na przykład Narwiański Park Narodowy, który w 70% stanowi własność prywatną czy też Biebrzański Park Narodowy obejmujący 40% powierzchni należących do prywatnych właścicieli⁶. Ochroną ścisłą, wykluczającą jakąkolwiek ingerencję człowieka (art. 5 pkt 9 Ustawy o ochronie przyrody⁷), objęto 21% ogólnej powierzchni parków, zaś ochroną częściową, umożliwiającą prowadzenie zabiegów ochronnych w celu zachowania bądź przywrócenia właściwego stanu zasobów przyrodniczych (art. 5 pkt. 5 u.o.p.) – 60% ogólnej powierzchni parków. Pozostałe 19% stanowią tereny zajęte przez infrastrukturę parku, tereny rolne oraz obszary własności prywatnej objęte ochroną krajobrazową (art. 5 pkt 8 u.o.p.)⁸. Ponadto na wszystkie parki narodowe nałożono europejską sieć obszarów Natura 2000.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1947 r. o utworzeniu Białowieskiego Parku Narodowego, Dz.U. 1947 Nr 74, poz. 469, na podstawie art. 9 Ustawy z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody Dz.U. R.P. Nr 31, poz. 274. Był to jedyny park narodowy, który powstał pod rządami ustawy z 1934 roku.

⁴ Został utworzony na podstawie Ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 21, w wyniku której dodano art. 13a ust. 7b, zgodnie z którym „Utworzenie, powiększenie, zmniejszenie lub likwidacja parku narodowego może nastąpić tylko po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, oraz po zaopiniowaniu, w terminie jednego miesiąca od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe. Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za brak uwag”.

⁵ E. Symonides, *Ochrona przyrody*, Warszawa 2007, s. 411.

⁶ A. Habuda, *Konsekwencje prawne objęcia parku narodowego obszarem Natura 2000*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014, s. 155.

⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2015, poz. 222 (dalej cyt.: u.o.p.).

⁸ http://www.mos.gov.pl/artukul/2236_parki_narodowe/311_parki_narodowe.html.



Ochrona przyrody ma charakter konserwatorski, polega ona więc na utrzymaniu niepogorszonego stanu elementów przyrody⁹. Konsekwencją ustanowienia owej ochrony jest wprowadzenie licznych ograniczeń zachowania się podmiotów prawa, zwłaszcza w zakresie wykonywania praw podmiotowych przysługujących do dóbr objętych taką formą ochronną. Funkcjonowanie parku narodowego w znaczącym stopniu wpływa m.in. na treść i sposób wykonywania prawa własności gruntowej. Dalszą część artykułu stanowią będą rozważania na temat problemów związanych z parkami narodowymi. Jednak będą one miały charakter jedynie sygnalizacyjny.

2. PARK NARODOWY A PRAWO WŁASNOŚCI

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 1993 r.¹⁰ został wyrażony pogląd, iż „prawo własności traktowane jest w naszym systemie prawnym jako prawo podmiotowe o najszerzej treści i w porównaniu z innymi prawami – jako prawo najsilniejsze w stosunku do rzeczy. Zarazem wszak nie jest prawem absolutnym (*ius infinitum*), a więc prawem niczym w swej treści nie ograniczonym. Przeciwnie – do istoty tego prawa należą – z jednej strony swoboda korzystania z rzeczy własnej (pobieranie z niej pożytków i rozporządzanie rzeczą własną – art. 140 k.c.) z drugiej zaś strony pewne ograniczenia tej swobody, stanowiące swoistą granicę istoty prawa własności, a w konsekwencji – »także granicę ochrony tego prawa«”.

Problemem jest gospodarowanie nieruchomościami na terenie parku narodowego. Zastosowaniu podlegają nie tylko przepisy prawa cywilnego, wiążące się przede wszystkim z ograniczeniem czy nawet pozbawieniem prawa własności, ale

⁹ Zob. M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 895.

¹⁰ OTK 1994, t. I, poz. 8.



także przepisy prawa publicznego w odniesieniu do osiągania celów publicznych i ochrony interesu publicznego.

Prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze parku narodowego w Ustawie o ochronie przyrody jest reglamentowane. Ograniczenia dotyczą prawa korzystania z nieruchomości oraz prawa jej zbywania. Istotne znaczenie ma to, czy właścicielem nieruchomości jest Skarb Państwa, czy też inny podmiot. Trzeba jednak zauważyć, że wobec Skarbu Państwa takich ograniczeń w Ustawie o ochronie przyrody nie przewidziano.

Zgodnie z treścią art. 7 u.o.p. utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego jest celem publicznym w rozumieniu Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹ (ust. 1). Z kolei utworzenie lub 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 wywłaszczenia (ust. 2)¹². W odniesieniu do tego przepisy można sformułować następujące pytania: po pierwsze jaki charakter prawny ma owa zgoda właściciela, po drugie w jakiej formie ma być udzielana oraz, po trzecie, w jakim czasie. Zdaniem Wojciecha Radeckiego „ustawa o ochronie przyrody nie wskazuje na formę wyrażenia zgody, można jednak, interpretując przepisy k.c., dojść do wniosku, że powinna być zachowana forma aktu notarialnego”¹³. W przypadku braku zgody park narodowy może być utworzony lub powiększony tylko w trybie wywłaszc-

¹¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm. (dalej cyt.: u.g.n.).

¹² Jak wynika z art. 112 u.g.n., „wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości”, które może być dokonane, „jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy”. Szerzej na temat wywłaszczeń zob.: T. Woś: *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2007.

¹³ W. Radecki: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 71. Tak samo twierdzi K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 44.



czenia. Nie zostało jednak określone to, czy w takiej sytuacji właściciel traci przysługujące mu prawo, czy tylko ograniczeniu ma ulec jego treść. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy Ustawy Prawo ochrony środowiska zakładają, że jeżeli – w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości – korzystanie z niej stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właścicielowi służy roszczenie o wykup, a w przypadku kiedy poniósł szkodę – roszczenie odszkodowawcze; przy czym szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości (art. 129 u.p.o.ś.)¹⁴. W związku z tym zasadne jest pytanie, czy wyrażenie przez właściciela nieruchomości zgody na objęcie jego nieruchomości przez park narodowy pozbawia go roszczeń przewidzianych przez przepisy Prawa ochrony środowiska.

Zgodzić można się z Krzysztofem Gruszeckim, który stoi na stanowisku, że uznanie utworzenia lub powiększenia parku narodowego za cel publiczny pociąga za sobą wiele następstw natury prawnej, które są związane przede wszystkim z gospodarką nieruchomościami. Wskazuje on przykładowo, że nieruchomość przeznaczona na realizację tego celu może być przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami (art. 13 ust. 2 u.g.n.). Wymienia też, że na realizację celu publicznego mogą być wykorzystane gminne zasoby nieruchomości (art. 24 ust. 2 u.g.n.)¹⁵.

¹⁴ Zob. A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 222. Por. K. Gruszecki, *Ustawa o...*, s. 45–46; por. W. Radecki: *Ustawa...*, s. 70; por. P. Bojarski, *Rekompensata za ograniczenia związane z ochroną przyrody*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, pod red. W. Radecki, Wrocław 2006, s. 286–287; por. A. Fogel, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011, s. 149–152.

¹⁵ K. Gruszecki, *Ustawa o...*, s. 43; por. B. Rakoczy, *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 9, s. 71.



3. PRAWO PIERWOKUPU

Kolejnym ograniczeniem prawa własności jest, wynikające z art. 10 ust. 5 u.o.p., prawo pierwokupu. W myśl tego przepisu „parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa”.

Na wstępie tego punktu rozważań warto przytoczyć, iż prawo pierwokupu zostało uregulowane w rozdziale IV *Prawo pierwokupu* działu IV księgi trzeciej *Zobowiązania* Kodeksu cywilnego¹⁶. Zgodnie z art. 596 k.c.: „Jeżeli ustawa lub czynność prawna zastrzega dla jednej ze stron pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej (prawo pierwokupu), stosuje się w braku przepisów szczególnych przepisy niniejszego rozdziału”.

Zanim weszła w życie nowelizacja Ustawy o ochronie przyrody z 18 sierpnia 2011 roku w odniesieniu do prawa pierwokupu, zastosowanie znajdowały przepisy Kodeksu cywilnego. W wyniku zmiany do art. 10 u.o.p. dodano ust. 5a–5m, które zastąpiły uregulowania zawarte w k.c.

Zdaniem G. Bieńka prawo pierwokupu w większości przysługuje Skarbowi Państwa lub jednostkom samorządu terytorialnego¹⁷. Rozwiązanie przyjęte w przytoczonym wyżej przepisie art. 10 ust. 5 u.o.p. ma na celu doprowadzenie do tego, aby wszystkie nieruchomości na terenie parku narodowego stały się własnością Skarbu Państwa. Zdaniem B. Rakoczego jest to najlepsze rozwiązanie z punktu widzenia celu parku ochronnego, a przede wszystkim z punktu widzenia ochrony przyrody i ochrony środowiska. Autor ten uważa, iż „zastrzeżenie prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa ogranicza prawo dysponowania nieruchomością przez jej właściciela szczególnie w zakresie obrotu nieruchomościami. Czyni bowiem ze Skarbu

¹⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964, Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 4 ze zm. (dalej cyt.: k.c.).

¹⁷ G. Bieńek, w: G. Bieńek, S. Rudnicki: *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2007, s. 511.



Państwa potencjalnego, i to z mocy ustawy, nabywcę nieruchomości. Ogranicza też zasadę swobody umów przede wszystkim co do wyboru ewentualnego kontrahenta przy zawieraniu umowy przenoszącej prawo własności nieruchomości¹⁸. Kontynuując rozważania, B. Rakoczy stwierdza, że to prawo pierwokupu dotyczy każdej umowy przenoszącej własność, uzasadniając to faktem, że ustawodawca nie precyzuje, o jakie umowy chodzi. Jednakże należy zauważyć, że argument ten jest równie trafny w odniesieniu do twierdzenia, iż chodzi wyłącznie o umowę sprzedaży. Zgodnie z art. 158 k.c. „umowa zobowiązująca do przeniesienia własności nieruchomości powinna być zawarta w formie aktu notarialnego”. Wobec tego notariusz sporządzający właśnie umowę sprzedaży prywatnej nieruchomości położonej na terenie parku narodowego, obowiązany jest jednocześnie do zawiadomienia dyrektora parku narodowego o jej treści (art. 10 ust. 5b).

Stojąc na stanowisku, że ustawa o ochronie przyrody ogranicza prawo pierwokupu do umowy sprzedaży (ponieważ nie wskazuje innych umów), można domniemywać, że właściciel nieruchomości może nią dysponować w inny sposób. Kodeks spółek handlowych¹⁹ w art. 158 ust. 1 stanowi, że „jeżeli wkładem do spółki w celu pokrycia udziału ma być w całości albo w części wkład niepieniężny (aport), umowa spółki powinna szczegółowo określać przedmiot tego wkładu oraz osobę współnika wnoszącego aport, jak również liczbę i wartość nominalną objętych w zamian udziałów”. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być utworzona przez jedną albo więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym (art. 151 k.s.h.). Przykładem dysponowania prywatną nieruchomością położoną w granicach parku narodowego może być wniesienie owej własności nieruchomości jako wkładu do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Można za pomocą takiej spółki przenieść własność owej nieruchomości na inną osobę bez konieczności zawierania umowy sprzedaży. Bowiem współnik wnoszący jako

¹⁸ B. Rakoczy, *Gospodarowanie...*, s. 72.

¹⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 4 (dalej cyt.: k.s.h.).



aport nieruchomości, może wszystkie udziały przekazać drugiemu wspólnikowi, po czym podjąć uchwałę o rozwiązaniu spółki, stwierdzoną protokołem potwierdzonym przez notariusza (art. 270 pkt 2 k.s.h.). Wówczas nieruchomość staje się własnością drugiego wspólnika. Rozwiązanie to może być postrzegane jako działanie wbrew Ustawie o ochronie przyrody. Z drugiej jednak strony ustawa ta nie zabrania dysponowania w ten sposób prawem własności nieruchomości położonej na terenie parku narodowego (mówi jedynie o prawie pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa w przypadku sprzedaży owej nieruchomości).

Sąd Najwyższy w Wyroku z dnia 7 marca 2008 roku orzekł, iż „art. 10 ust. 5 Ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody zastrzega prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa tylko w razie sprzedaży nieruchomości położonych na terenie parku narodowego. Jako przepis szczególnie, ograniczający prawo własności nieruchomości położonych w granicach takiego parku, musi on być wykładany ściśle. Nie można więc uznać za nieważną każdą umowę przenoszącą własność nieruchomości położonej na terenie parku narodowego”²⁰.

4. PLANOWANIE PRZESTRZENNE NA TERENIE PARKU NARODOWEGO

Odrębnym problemem jest planowanie ochrony w parkach narodowych (polegające na sporządzaniu planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej oraz programów ochrony gatunków, siedlisk i szlaków migracji gatunków chronionych), zwłaszcza w relacji do innych instrumentów planistycznych odnoszących się do objętego nimi terytorium.

Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzen-

²⁰ Wyrok SN z dnia 7 marca 2008 r., III CSK 317/07, LEX nr 385585. Zob. W. Bońdok, *Kilka uwag dotyczących obrotu nieruchomościami położonymi w rejonie parku narodowego*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2004, nr 3, s. 80.



nego województw oraz planów zagospodarowania morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, jak również projekty planów urządzenia lasu, uproszczonych planów urządzenia lasu czy zadania z zakresu gospodarki leśnej wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów lub zadań, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego (art. 10 ust. 6 u.o.p.). Powstaje jednak pytanie, w jakiej formie prawnej ma zostać dokonane to uzgodnienie. Problem prawny polega na tym, że Ustawa o planowaniu przestrzennym²¹ (w art. 24 u.p.z.) określa tryb dokonywania uzgodnień, odwołując się przy tym do art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego²². Ten ostatni dotyczy możliwości uzgodnienia decyzji administracyjnych, a żaden ze wskazanych wyżej aktów nie ma takiego charakteru. Nie jest jasne również to, czy i ewentualnie komu przysługuje środek zaskarżenia na odmowę uzgodnienia. Jest to niezwykle istotna kwestia, bowiem uchwalanie studium lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego, w przypadku, kiedy przepisy Ustawy o ochronie przyrody takiego uzgodnienia wymagają, powoduje nieważność takiej uchwały.

W tej kwestii wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który orzekł, że „postępowanie w sprawie projektowania i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie jest określone przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz Ustawą z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zawarte w art. 24 ust. 1 tej ustawy odesłanie do art. 106 k.p.a. oznacza, iż jest ono dokonywane w trybie tego artykułu, jednakże z wąskim zakreśleniem stron. Postępowanie planistyczne nie jest postępowaniem prowadzonym w celu załatwienia indywidualnej sprawy w drodze decyzji administracyjnej, której adresatem jest strona postępowania administracyjnej

²¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 199, 443 (dalej cyt.: u.p.z.).

²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 211.



go”²³. W dalszych rozważaniach sąd ten stwierdził, że „zajęcie stanowiska przez inny organ przy sporządzaniu projektu studium lub projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma charakter aktu nadzoru nad działalnością gminy przewidzianego przepisami szczególnymi. Zażalenie na nie może wnieść jedynie wójt, burmistrz lub prezydent miasta, który sporządzał dany projekt planu miejscowego”. Sąd ten uważa, że w przypadku, gdy dane postanowienie nie może być skutecznie zaskarżone przez inny podmiot niż wójt, burmistrz, prezydent miasta, na którego wniosek dokonywane jest uzgodnienie, to nie można, na wniosek innego podmiotu niż wymieniony, badać jego legalności w trybie postępowania nadzwyczajnego, tj. stwierdzenia nieważności rozstrzygnięcia. Zwrócił także uwagę na to, iż przedmiotem skargi może być jedynie uchwała kończąca proces planistyczny w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że wymóg uwzględnienia potrzeby ochrony przyrody w planowaniu przestrzennym niejednokrotnie prowadzi do powstania licznych konfliktów, związanych z koniecznością uznania określonych dążeń za służące realizacji chronionych praw i wolności²⁴. Ramy tekstu nie pozwalają jednak na podjęcie tego zagadnienia.

Podstawowym narzędziem w ochronie przyrody stały się plany ochrony parku. Dla pierwszych parków narodowych nie było konieczności ich sporządzania. Dopiero Ustawa o ochronie przyrody z 16 października 1991 roku²⁵ wprowadziła konieczność tworzenia planu ochrony dla parku narodowego wraz z otuliną. Zostało w niej zdefiniowane pojęcie planu ochrony, przez który rozumiano podstawowy dokument opracowywany dla wskazanych form ochrony przyrody, zawierający opis formy ochrony oraz cele prowadzenia działań ochronnych, katalog za-

²³ Wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2011 r., IV SA/Wa 2159/10 (prawomocny) [online], <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

²⁴ Zob. A. Fogel, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011, s. 101 i n.

²⁵ Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, Dz.U. Nr 114, poz. 492.



dań i sposobów ich wykonania (art. 2a pkt 9 u.o.p. 1991)²⁶. Plan podlegał zatwierdzeniu przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Ponadto ustalenia zawarte w tym planie miały być wiążące dla planów zagospodarowania przestrzennego (zob. art. 14 ust. 9 u.o.p. 1991). Jedynie dla 13 parków narodowych zostały zatwierdzone plany ochrony na dwudziestoletnie okresy obowiązywania.

Jednak na mocy ustawy z 2000 r. o zmianie Ustawy o ochronie przyrody²⁷ z dniem 2 lutego 2001 roku, obowiązujące już w trzynastu parkach narodowych, plany ochrony straciły moc prawną (art. 4 z.u.o.p.2000). Jak słusznie podniósł M. Latawiec, „ustawodawca nie utrzymując w mocy starych planów, niejako zmarnował ówczesne osiągnięcia na tym polu”²⁸. 15 kwietnia 2002 roku zostało wydane Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych zasad sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego²⁹. Dodatkowo w 2004 roku do Ustawy o ochronie przyrody wprowadzono przepis nakazujący uzgadniać część ustaleń znajdujących się w planie ochrony z radami gmin (art. 19 ust. 2 u.o.p.), co blokowało sporządzanie planów ochrony. Przepis ten zmieniono nowelizacją z 2008 roku³⁰, dzięki czemu (również obecnie) projekt planu ochrony wymaga zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin (art. 19 ust. 2 u.o.p.). Obecnie w Polsce tylko park narodowy Bory Tucholskie ma uchwalony plan ochrony³¹.

²⁶ Obowiązująca od 2004 roku ustawa nie definiuje tego pojęcia. Wskazuje jednak (podobnie jak w ustawie z 1991 roku) co uwzględnia się przy sporządzaniu planu oraz co musi zawierać.

²⁷ Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie Ustawy o ochronie przyrody, Dz.U. 2001 Nr 3, poz. 21.

²⁸ M. Latawiec, *Analiza historyczna ustawowych form ochrony przyrody w Polsce*, Warszawa 2011, s. 15.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 kwietnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, Dz.U. Nr 55, poz. 495.

³⁰ Art. 1 pkt. 8 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie Ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 201, poz. 1237.

³¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Parku Narodowego „Bory Tucholskie”, Dz.U. Nr 230, poz. 1545.



Dla pozostałych parków, w myśl art. 22 u.o.p., do czasu ustanowienia planu ochrony, mają zostać sporządzone oraz ustanowione zadania ochronne. Mogą być one ustanawiane na rok lub równocześnie na kolejne lata, nie dłużej jednak niż na 5 lata (art. 22 ust. 4 u.o.p.).

5. PROBLEM WYZNACZANIA OTULINY PARKU NARODOWEGO

Pojęcie otuliny zostało zdefiniowane w art. 5 pkt 14 u.o.p., zgodnie z którym jest to strefa ochronna granicząca z formą ochrony przyrody i wyznaczona dla niej indywidualnie w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka. Rada Ministrów w rozporządzeniu wyznaczającym granice parku narodowego określa m.in. otulinę, kierując się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru (art. 10 ust. 1 u.o.p.). Zgodnie z art. 11 u.o.p. wyznaczenie otuliny na obszarach graniczących z parkiem narodowym jest konieczne.

Reżim ochronny obowiązujący w otulinie parku narodowego nie jest dostatecznie jasny. Ustawodawca nie wskazał parametrów wyznaczających jej zasięg, w świetle powyższego należy przyjąć, iż zależy to od uznania Rady Ministrów, która uprzednio ocenić powinna wartości przyrodnicze obszarów, które mają być nią objęte. Ustawa o ochronie przyrody nie reguluje reżimu ochronnego obowiązującego na obszarze objętym otuliną. Wskazuje jedynie, że może być tam (więc nie musi) utworzona strefa ochronna zwierząt łownych ze względu na potrzebę ochrony zwierząt w parku narodowym³². Bez wątpienia nie mogą tam obowiązywać rygory ochronne odnoszące się do tej formy ochrony przyrody. Zdaniem WSA w Warszawie „W ustawie [...] o ochronie przyrody [...] nie zawarto regulacji, która zakazy wymienione w art. 15 ust. 1 przenosi na obszary otuliny.

³² Zob. K. Gruszecki, *Następstwa prawne wyznaczenia otuliny parków narodowych oraz rezerwatów przyrody*, „Causus” 2006, s. 23.



Ochronie zatem przewidzianej w powołanym wyżej przepisie podlegają tylko tereny należące do parków narodowych i tylko do tych terenów znajdują zastosowanie zakazy, co do zasady³³.

Ustawodawca w Ustawie o ochronie przyrody nie wprowadził żadnych bezpośrednich rozwiązań dotyczących ograniczeń w prowadzeniu przez człowieka działalności na terenie parku narodowego. Treść zakazów obowiązujących w otulinie powinna być ustalona w drodze wykładni, przez próbę odpowiedzi na pytanie, czy zamierzona tam działalność zagraża wartością chronionym parkiem narodowym³⁴. To wymaga jednak ocen, a decyzje podejmowane w ich wyniku będą wydawane w oparciu o uznanie³⁵. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł bowiem, iż „ustawowo określony cel otuliny stanowi podstawę do formułowania ograniczeń w sferze wykonywania własności nieruchomości położonych w otulinie”. Następnie stwierdził, że „mając na uwadze cel otuliny [...], przyjąć należy, że w otulinie parku narodowego można lokalizować tylko takie inwestycje, które dla tego parku nie stwarzają zagrożeń wynikającego z działalności człowieka. Natomiast o niemożności zaakceptowania określonej inwestycji na terenie otuliny przesądza brak możliwości pogodzenia tej inwestycji z funkcją ochronną otuliny³⁶. Zdaniem K. Gruszeckiego pomimo braku wyznaczenia na terenie otuliny ograniczeń, które odnosiłyby się do lokalizacji przedsięwzięć i warunków technicznych, jakie powinny one spełniać, to jednak te pociągające za sobą zagrożenia dla środowiska przyrodniczego na terenie parku narodowego nie będą mogły być tam umiejscowione³⁷.

W odniesieniu do otuliny W. Radecki sformułował następujące wnioski:

³³ Wyrok WSA z dnia 15 listopada 2006, IV Sa/Wa 1469/06, LEX nr 308135.

³⁴ Zob. Wyrok WSA z dnia 1 sierpnia 2006, IV SA/Wa 546/06, Rzeczpospolita z dnia 2 sierpnia 2006 r.

³⁵ Por. T. Suski, *Instytucja uznania administracyjnego na gruncie prawnej ochrony przyrody w Polsce*, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 2, s. 69 i n.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009, II OSK 590/08, LEX nr 562867 (prawomocny).

³⁷ K. Gruszecki, *Ustawa o...*, s. 116.



- zakazy wskazane w art. 15 ust. 1 u.o.p., obowiązujące na terenie parku narodowego, nie obowiązują na terenie otuliny;
- plan ochrony parku narodowego nie obejmuje terenu otuliny.

Autor wskazuje jednak na dwa przepisy, które mają szczególne znaczenie – art. 10 ust. 6 u.o.p.³⁸ przytaczany już wyżej oraz art. 53 ust. 4 pkt 7, wraz z art. 64 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym zarówno decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak również decyzję o warunkach zabudowy wydaje się po uzgodnieniu z dyrektorem parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny.

Oba wskazane przepisy przewidują uzgodnienie dyrektora parku narodowego, nie tylko w odniesieniu do terenu parku narodowego, ale też jego otuliny. Oznacza to, że nic co mogłoby mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody nie może być zaplanowane bez zgody dyrektora parku narodowego, a także bez takiej zgody nie może powstać żadna nowa inwestycja. Autor ten zwraca również uwagę na to, iż decyzja taka będzie mieć charakter uznaniowy³⁹. W Wyroku z dnia 8 października 2012 roku WSA w Warszawie stwierdził, że „dyrektor [...] PN jest uprawniony do uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy dotyczących inwestycji, która ma być lokalizowana w otulinie parku narodowego nie w kontekście działań zabronionych na terenie samego parku (art. 15 ust 1 Ustawy o ochronie przyro-

³⁸ Art. 10 ust. 6 u.o.p.: „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”.

³⁹ W. Radecki, *Ochrona prawna parków narodowych przed zagrożeniami zewnętrznymi (na kilku przykładach z Ojcowskiego Parku Narodowego)*, Prądnik, Prace i Materiały Muzeum im. Prof. Władysława Szafera 2007, nr 17, s. 26.



dy) ale tylko i wyłącznie (podkr. D.D.) w kontekście ustawowego, ochronnego przed działaniami ludzkimi, celu tej otuliny”⁴⁰. Zdaniem tego sądu dyrektor parku narodowego, decydując się na odmowę uzgodnienia warunków zabudowy, musi wykazać jakiego rodzaju zagrożenia występujące lub mogące wystąpić, a będące wynikiem działalności człowieka, uniemożliwiają realizację przedmiotowej inwestycji. Musi także określić, jaki ma to wpływ na przyrodę parku.

6. PROBLEM GRANIC PARKU NARODOWEGO

Rozstrzygnięcia wymaga też problem przestrzennych granic wspomnianej formy ochrony, a zwłaszcza ustalenie, czy obejmuje ona również przestrzeń we wnętrzu skorupy ziemskiej, znajdującą się pod powierzchnią nieruchomości. Akty o utworzeniu parków narodowych pozwalają wyłącznie na wytyczenie przebiegu tych granic na powierzchni⁴¹. Brakuje natomiast informacji, jak wysoko nad powierzchnią oraz na ile głęboko poniżej powierzchni terenu parku narodowego obowiązują ustanowione reżimy ochronne. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia dopuszczalności wydobywania znajdujących się tam złóż kopalin (w tym np. gazu łupkowego)⁴². Złoża kopalin (z wyjątkiem wód) są nieodnawialnymi elementami środowiska, których wykorzystywanie, a zwłaszcza wydobywanie, powoduje czasem nieodwracalne uszczerbki w środowisku⁴³. Po-

⁴⁰ Wyrok WSA z dnia 8 października 2012r., IV SA/Wa 1350/12 (prawomocny), oraz Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2011r., II OSK 1893/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>; Por. Wyroki WSA w Warszawie: IV SA/Wa 546/06 z dnia 1 sierpnia 2006, Lex nr 281931, WSA w Warszawie IV SA/Wa 2079/07 z dnia 18 grudnia 2007, Lex nr 457199, Wyrok NSA II OSK 590/08 z dnia 8 kwietnia 2009, Lex nr 562867.

⁴¹ Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.o.p. określenie i zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

⁴² Zob. A. Lipiński, *Użytkowanie górnicze*, Kraków 1995, s. 76 i n.

⁴³ A. Lipiński, *Ochrona przyrody a wydobywanie kopalin*, w: *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, pod



wstaje zatem pytanie, czy dopuszczalne byłyby roboty górnicze, wykonywane co prawda na nieruchomościach znajdujących się poza granicami parku narodowego, lecz zmierzające do rozpoznania skorupy ziemskiej, która znajduje się pod powierzchnią nieruchomości objętej granicami parku narodowego, w tym zmierzające do poszukiwania lub rozpoznawania znajdujących się tam złóż kopalin. Przykładowo można tu wskazać wiercenia ukośne czy badania geofizyczne. Kolejną kwestią wymagającą podjęcia w tym zakresie jest problem wydobywania kopalin metodą podziemną bądź metodą wiertniczą, które może odbywać się bez korzystania z nieruchomości gruntowej położonej w granicach parku narodowego. Jak wskazuje A. Lipiński, „wydobycie metodą otworów wiertniczych oznacza ingerencję w stan środowiska wyłącznie w miejscu, w którym zlokalizowane są instalacje techniczne służące temu celowi oraz transportowi wydobytej kopaliny”. Z kolei metoda podziemna może powodować albo znaczące, albo wręcz niedostrzegalne skutki dla środowiska (w zależności od przyjętego sposobu eksploatacji oraz jej rozmiarów)⁴⁴. Autor ten twierdzi, iż w niektórych sytuacjach wydobywanie kopalin ze złoża znajdującego się pod powierzchnią parku narodowego „w pełni dałoby się pogodzić z jego funkcjami ochronnymi, a nawet mogłoby służyć celom parku narodowego”. Jako przykład wskazuje wydobywanie wód termalnych wykorzystywanych na potrzeby istniejącej tam infrastruktury turystycznej⁴⁵. W tym miejscu warto również wyeksponować sytuację, w której prawem do przestrzeni we wnętrzu skorupy ziemskiej jest tzw. użytkowanie górnicze. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy Skarb Państwa w ogóle może ustanowić tam użytkowanie górnicze?⁴⁶

Poruszone problemy mają ogromne znaczenie, bowiem mogą stać się asumptem do rozważań na temat zakresu prze-

red. M. Górski, J. Buciuńska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011, s. 160.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem, s. 172.

⁴⁶ Zob. A. Lipiński, *Użytkowanie...*, s. 89 i n.



strzennego rygorów ochronnych stanowiących konsekwencje utworzenia parku narodowego.

Jak wyżej wspomniałam, konsekwencją ustanowienia parku narodowego są liczne zakazy bądź ograniczenia. W art. 15 ust. 1 u.o.p. ustawodawca wskazał zakazy obowiązujące na terenie parku narodowego. W literaturze spotkać można rozmaitą ich kategoryzację. W. Radecki dokonał podziału powyższych zakazów na pięć kategorii: 1) bezwzględne; 2) w zasadzie bezwzględne; 3) względne, które mogą być uchylone w planie ochrony albo zadaniach ochronnych; 4) względne, które mogą być uchylone przez wyznaczenie lub wskazanie miejsc dozwolonych przez dyrektora parku oraz 5) względne, które mogą być uchylone przez zgodę właściwego organu⁴⁷. Ustawowy katalog zakazów zachowania się w parku narodowym zredagowany jest w sposób wyjątkowo niejednoznaczny. Przykładowo wskazać można zakaz wymieniony wyżej w punkcie 17, zgodnie z którym wnioskuję, iż jeżeli przez park narodowy przebiega droga publiczna w rozumieniu Ustawy o drogach publicznych, to każdy może nią jeździć. Natomiast jeżeli nie jest to droga publiczna, wówczas obowiązuje zakaz ruchu, od którego wyjątki może wprowadzić dyrektor parku narodowego. Należy także zwrócić uwagę na to, że formą prawną wprowadzenia takiego wyjątku jest oznaczenie drogi znakiem, który dopuszcza ruch na tej drodze.

Jednakże w koncepcji szkicu mieści się tylko zakaz „górnictwa” i o nim warto się rozpisać. W punkcie 8 tego przepisu został wskazany zakaz pozyskiwania skał, w tym torfu oraz skałmieniości, wśród nich kopalnych szczątków roślin, zwierząt, minerałów, bursztynu, natomiast w punkcie 9 zakaz niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów.

Można zadać pytanie, do jakiego stopnia zakazy obowiązujące w parku narodowym ograniczają możliwość wydobywania kopalin. Zgodnie z ust. 2 art. 15 u.o.p. nie dotyczą one: wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych; prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań zwią-

⁴⁷ W. Radecki, *Ochrona prawna parków...*, s. 23–24; por. A. Habuda, *Konsekwencje prawne...*, s. 159.



zanych z bezpieczeństwem powszechnym; wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego⁴⁸. W uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego, może zezwolić na odstępstwa od zakazów obowiązujących w parku narodowym.

Działalność w zakresie: poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 Ustawy Prawo geologiczne i górnicze⁴⁹, poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla, w przypadkach wskazanych w p.g.g., może być wykonywana po uzyskaniu koncesji (art. 21 ust. 1 p.g.g.). Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 5 p.g.g. we wniosku o udzielenie koncesji, poza wymaganiami przewidzianymi przepisami z zakresu ochrony środowiska i działalności gospodarczej, określa się obszary objęte szczególnymi formami ochrony, w tym ochrony przyrody oraz ochrony zabytków. Informacja o parku narodowym powinna się wobec tego znaleźć w takim wniosku. Powstaje jednak wątpliwość, czy w ogóle możliwe jest uzyskanie wskazanej wyżej koncesji na terenie tej formy ochrony przyrody. Jak twierdzi A. Lipiński, nie

⁴⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964, Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 4 ze zm.

⁴⁹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 613 ze zm. (dalej cyt.: p.g.g.) Art. 10 ust. 1.: „Złóża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, bez względu na miejsce ich występowania, są objęte własnością górnictwą”.



da się udzielić jednoznacznej odpowiedzi⁵⁰. Ustawa o ochronie przyrody nie zawiera żadnych rozwiązań odnoszących się w sposób bezpośredni do tej kwestii. Określa ona jednak, iż park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej, walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów, składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów (art. 8 ust. 2 u.o.p.). Obszar parku narodowego może być udostępniany w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę w parku narodowym (art. 12 ust. 1 u.o.p.). Co do zasady, wskazana działalność górnicza na obszarze parku narodowego jest zabroniona. Wyjątek stanowić może jednak wskazane w art. 15 ust. 2 pkt. 5 wyłączenie spod zakazów 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.

Zasygnalizować warto również problem koncesji (zwłaszcza na wydobywanie kopalin), które uzyskane zostały zanim utworzono park narodowy na obszarze nią objętym. Koncesja jest wydawana w formie decyzji administracyjnej, więc zgodnie z zasadą trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, wejście w życie Ustawy o utworzeniu parku narodowego nie powinno mieć wpływu na wcześniej wydaną koncesję. Z drugiej strony *de lege lata* utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego jest celem publicznym, co oznacza, że jeżeli właściciel nieruchomości nie wyrazi zgody na powstanie parku narodowego, wówczas w trybie wywłaszczenia może on zostać pozbawiony własności (art. 7 u.o.p.). Utrata prawa własności nieruchomości oznaczać może utratę prawa do korzystania ze złoża kopalin. To z kolei może być przesłanką do wygaśnięcia koncesji jako bezprzedmiotowej. Zdaniem A. Lipińskiego takie rozwiązanie nie znajdzie zastosowania w niektórych „starych” parkach narodowych, w czasie tworzenia których ustawa nie



wymagała zgody właściciela ani nie przewidywała wywłaszczenia⁵¹.

7. PODSUMOWANIE

Rozważania podjęte w artykule pozwalają na sformułowanie następujących wniosków. Ustawa o ochronie przyrody reglamentuje prawo prywatnej własności nieruchomości znajdujących się na obszarze parku narodowego. Ograniczenia dotyczą prawa korzystania z nieruchomości oraz prawa jej zbywania. Z kolei w wyniku uznania, że utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego jest celem publicznym wymagana jest na to zgoda właściciela nieruchomości. Brak takiej zgody skutkuje tym, iż park narodowy może być utworzony lub powiększony jedynie w trybie wywłaszczenia. Ustawodawca nie uregulował sytuacji prawnej właściciela nieruchomości położonej w granicach parku narodowego – nie wskazuje czy właściciel traci przysługujące mu prawo lub tylko ograniczeniu ma ulec jego treść. W świetle aktualnie obowiązujących przepisów nie jest jasne, czy wyrażenie przez właściciela nieruchomości zgody na objęcie jego nieruchomości przez park narodowy pozbawia go roszczeń przewidzianych przez przepisy prawa ochrony środowiska.

Kolejny problem stanowi przyznane Skarbowi Państwa praw pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego. Niewątpliwie stanowi ono ograniczenie prawa własności. Nie zostało jednak precyzyjnie określone, czy prawo to dotyczy każdej umowy przenoszącej własność, czy jedynie umowy sprzedaży.

Obecne uregulowania nie pozwalają na wytyczenie granic nad oraz pod powierzchnią terenu parku narodowego, co uniemożliwia stosowanie ustanowionych dla niego reżimów ochronnych. Ma to istotne znaczenie między innymi z punktu widzenia

⁵¹ Por. Ibidem, s. 171.



dopuszczalności wydobywania znajdujących się tam złóż kopalin. Trzeba również zwrócić uwagę na to, iż ustawowy katalog zakazów zachowania się w parku narodowym został zredagowany w sposób wyjątkowo niejednoznaczny, powodujący rozbieżności w ich interpretacji, co z kolei ma wpływ na ich stosowanie.

Kolejny problem stanowi planowanie ochrony w parkach narodowych, które polega na sporządzaniu planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej oraz programów ochrony gatunków, siedlisk i szlaków migracji gatunków chronionych, zwłaszcza w relacji do innych instrumentów planistycznych odnoszących się do objętego nimi terytorium. W obecnej sytuacji uzasadnione jest twierdzenie, że działanie parków narodowych w oparciu o plany ochrony stanowi fikcję, bowiem z 23 istniejących parków narodowych w Polsce tylko jeden go posiada. Z kolei wymóg uwzględniania potrzeby ochrony przyrody w planowaniu przestrzennym niejednokrotnie prowadzi do powstania licznych konfliktów, związanych z koniecznością uznania określonych dążeń za służące realizacji chronionych praw i wolności.

Warto także zwrócić uwagę na spostrzeżenia dotyczące otuliny parku narodowego. Ustawa o ochronie przyrody nie reguluje reżimu ochronnego obowiązującego na obszarze nią objętym. Ma ona jednak duże znaczenie, bowiem konsekwencją jej wyznaczenia jest obowiązek wyrażania zgody dyrektora parku narodowego zarówno w zakresie ustaleń planów, które mogłyby mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody, jak również w odniesieniu do planowanych inwestycji. Trzeba jednak podkreślić, iż decyzja taka będzie mieć charakter uznaniowy.

Analiza przepisów odnoszących się do parków narodowych pokazała ich wady i niejasności, które niewątpliwie powinny zostać usunięte przez ustawodawcę.

BIBLIOGRAFIA

Bar M., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.



- Bieniek G., w: G. Bieniek, S. Rudnicki: *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2007.
- Bojarski P., *Rekompensata za ograniczenia związane z ochroną przyrody*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, pod red. W. Radecki, Wrocław 2006.
- Bołdok W., *Kilka uwag dotyczących obrotu nieruchomościami położonymi w rejonie parku narodowego*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2004, nr 3.
- Fogel A., *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011.
- Gruszecki K., *Następstwa prawne wyznaczenia otuliny parków narodowych oraz rezerwatów przyrody*, „Casus”, wiosna 2006.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Habuda A., *Konsekwencje prawne objęcia parku narodowego obszarem Natura 2000*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014.
- Latawiec M., *Analiza historyczna ustawowych form ochrony przyrody w Polsce*, Warszawa 2011.
- Lipiński A., *Ochrona przyrody a wydobywanie kopalin*, w: *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Lipiński A., *Użytkowanie górnicze*, Kraków 1995.
- Radecki W., *Ochrona prawna parków narodowych przed zagrożeniami zewnętrznymi (na kilku przykładach z Ojcowskiego Parku Narodowego)*, Prądnik, „Prace i Materiały Muzeum im. Prof. Władysława Szafera” 2007, nr 17.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 9.
- Suski T., *Instytucja uznania administracyjnego na gruncie prawnej ochrony przyrody w Polsce*, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 2.
- Symonides E., *Ochrona przyrody*, Warszawa 2007.
- Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2007.

Kontakt e-mail:

daria.danecka@gmail.com

