

Ramy prawne budownictwa na terenie parków narodowych

The Legal Frameworks of Construction Within the Area of National Parks

The author presents legal frameworks for the construction sector in an area encompassed by nature protection, a national park. Such construction is strictly limited, however possible after reaching the conditions described in the Polish Nature Protection Act. The author conducted research from the perspective of interpretation of the administrative courts' jurisprudence, legal literature as well as papers by non-legal experts on national parks. The main subject of this research was an analysis of the provisions of the Polish Nature Protection Act concerning the conditions allowing for building constructions in the national parks' area and relations between a protection scheme and other planning documents. The author focuses solely on Polish legislation, particularly the Nature Protection Act and the Construction Law, Environmental Law, and ordinances appropriate for that subject. He points out the relative flexibility of the construction's prohibition, which often causes arising of undesirable construction projects and which is criticized by many entourage connected with nature protection. The author provides a report on this subject. It presents the attitudes of judges and commentators, addressing the issues associated with exceptions to construction prohibition and complementing those issues with an impact on the protection of national parks schemes.

Adam Drgas

magister prawa

ORCID – 0000-0002-3435-7898

e-mail: adam-drgas@wp.pl

Słowa kluczowe:

ochrona przyrody, proces inwestycyjny, proces budowlany, park narodowy, plan ochrony przyrody

Key words:

nature protection, development process, construction process, national park, plan of nature protection

<https://doi.org/10.36128/priw.vi44.175>

1. Wstęp

Proces inwestycyjno-budowlany jest w Polsce ściśle uregulowany i ograniczony pewnymi zasadami. Jedną z najważniejszych takich zasad jest zasada ochrony środowiska, która ustanawia szereg zakazów związanych z budownictwem. Wynika ona przede wszystkim z art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego¹, który stanowi: „Obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i **wymaganiami ochrony środowiska** oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności

1 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (Dz. U. 2020 r., poz. 1333 z późn. zm.).

technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7.² Ograniczenia wynikające z ochrony środowiska precyzują następne przepisy teże ustawy, a także Prawo ochrony środowiska² (dalej: „p.o.ś.”) oraz wiele innych aktów prawnych³. Szczególnie ważną regulacją dla niniejszego tematu będzie jednak ustawa o ochronie przyrody⁴ (dalej: „u.o.p.”), która obejmuje kwestie środowiskowe wymienione w art. 2.

Ustawa o ochronie przyrody przewiduje istnienie form ochrony przyrody, które są związane specjalnymi przepisami. Nie ma wspólnej definicji legalnej terminu „forma ochrony przyrody”. Ustawodawca wymienia je enumeratywnie, a następnie definiuje każdą z osobna w następnych przepisach. Art. 6 ust. 1 u.o.p. wymienia zatem parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów. Najbardziej restrykcyjne i najdalej idące środki, mające na celu ochronę przyrody, stosowane są w odniesieniu do parków narodowych, na których skupię się w tym artykule.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 8 u.o.p., park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Tworzy się go w drodze ustawy (w drodze rozporządzenia nadaje mu się statut oraz określa granice), w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów

-
- 2 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2021 r., poz. 1973 z późn. zm.).
 - 3 M.in. ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2021 r., poz. 247 z późn. zm.), ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2021 r., poz. 1326 z późn. zm.), ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (Dz. U. 2021 r., poz. 624 z późn. zm.), ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (Dz. U. 2021 r., poz. 779 z późn. zm.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 roku w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2019 r., poz. 1839), rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2019 r., poz. 1065), a także szereg innych rozporządzeń, szczególnie Ministra Środowiska.
 - 4 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz. U. 2021 r., poz. 1098 z późn. zm.).

krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów. Jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych⁵, a jego organem jest dyrektor parku narodowego, powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska. Te i inne kwestie ustrojowe parku narodowego uregulowane są w art. 7-12 u.o.p. Interesującym jest jednak to, że polskie parki narodowe niekoniecznie pokrywają się z globalnym standardem definiowania form ochrony przyrody, skategoryzowanym przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody. Zgodnie z jej klasyfikacją, nie wszystkie polskie parki narodowe zawierają się w globalnej definicji parku narodowego (Kategoria II, ang. *national park*), bowiem Wigierski Park Narodowy oraz Ojcowski Park Narodowy zaliczają się do kategorii obszaru chronionego krajobrazu (Kategoria V, ang. *protected landscape/seascape*), „zarezerwowanej” dla parków krajobrazowych, a więc o mniejszej restrykcji⁶.

Wracając jednak do polskiego prawa, należy zastanowić się, jaką koreksję posiada instytucja parku narodowego z budową obiektów budowlanych. Nietrudno jest się domyśleć, że jednym z głównych powodów powstania parku narodowego jest zachowanie dziewiczości terenu i uchronienie go przed jakąkolwiek zabudową. Przy pierwszej myśli można więc stwierdzić, że na terenie parku narodowego obowiązuje całkowity zakaz budownictwa. Jednakże należy pamiętać o wszelkich bacówkach czy schroniskach turystycznych w górach, a także o takich budynkach jak Wysokogórskie Obserwatorium Meteorologiczne na Śnieżce. To przecież są obiekty budowlane w rozumieniu prawa budowlanego, co wskazuje, że jak najbardziej budynki w parkach narodowych mogą powstawać. Art. 15 ust. 1 pkt 1 u.o.p. stanowi: „W parkach narodowych oraz rezerwatach przyrody zabrania się budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody”. W niniejszym artykule skupię się więc na tym, jakie warunki należy spełnić, aby na terenie parku narodowego wybudować obiekt budowlany.

2. Wyjątki od zakazu budowy

Zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych wynikający z art. 15 ust. 1 pkt 1 u.o.p. ma charakter w zasadzie bezwzględny, z dopuszczonymi wyjątkami, jeśli służą określonym ustawowo

5 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).

6 Czesław Okołów, „Międzynarodowa klasyfikacja obszarów chronionych” *Na sieradzkich szlakach*, nr 4 (1997): 13.

celom⁷. Istotny dla tego tematu będzie wyjątek zawarty w art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p., który brzmi następująco: „Zakazy, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą 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”. Należy jednak zauważyć, że właściciele nieruchomości na wyżej wymienionych obszarach, choć korzystają oni z niniejszego wyjątku, obowiązują również pewne ograniczenia. Ograniczenia te wynikają głównie z art. 117 u.o.p., który stanowi, że na gruntach użytkowanych gospodarczo w parkach narodowych stosuje się ochronę krajobrazową. Ochrona krajobrazowa została w art. 5 pkt 8 u.o.p. zdefiniowana jako zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu. Oznacza to, że wykonywanie prawa własności na obszarach wymienionych w przepisie może zostać ograniczone w przypadku negatywnej oceny oddziaływania planowanej inwestycji na krajobraz tych obszarów. Ocena taka, zgodnie z art. 73 p.o.ś., daje dyrektorowi parku narodowego podstawę do odmowy uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy⁸. Zatem w tym przypadku uprawnienia właściciela do korzystania z rzeczy w rozumieniu art. 140 kodeksu cywilnego⁹ jest ograniczone przepisami u.o.p.¹⁰.

Wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. stała się przedmiotem wielu wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego i właśnie z jego orzecznictwa należy wyciągnąć szereg zasad, jakie można zastosować do interpretacji tego przepisu. Przede wszystkim należy przyjąć, że niniejszy wyjątek nigdy nie będzie miał zastosowania do przyszłych inwestycji. Przepis jasno formułuje, że dotyczy on obszarów w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania, a więc odnosi się do stanu już istniejącego, a nie do możliwych, przyszłych przedsięwzięć realizowanych przez plan miejscowy¹¹. Głównym *ratio legis* omawianej regulacji jest możliwość wykorzystywania tego obszaru na tych samych warunkach, jakie funkcjonowały przed ustanowieniem parku narodowego. Dotyczy to np. gospodarstw rolnych, których prowadzenie wymaga od czasu do czasu rozbudowy, budowy czy modernizacji obiektów istniejących w ramach działalności rolnej. Na mocy u.o.p., wymienione działania są możliwe pod warunkiem zachowania różnorodności biologicznej na danym terenie i braku

-
- 7 Wojciech Radecki, „Ochrona walorów turystycznych” *Problemy Ekologii*, nr 1 (2008): 3-4.
 - 8 *Ibidem*, 5.
 - 9 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. 2020 r., poz. 1740 z późn. zm.).
 - 10 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2016 roku, sygn. II OSK 2776/14.
 - 11 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2016 roku, sygn. II OSK 227/15.

naruszenia równowagi przyrodniczej¹². NSA słusznie wskazał, że „Nie można przez gospodarcze wykorzystanie obszaru parku narodowego rozumieć wszelkiego rodzaju działalności gospodarczej w ramach realizacji prawa własności, ponieważ podważałoby to główny cel ochrony przyrody, jakim jest troska o zachowanie oraz zrównoważone użytkowanie zasobów środowiska przyrodniczego, które polega na ochronie określonych elementów lub walorów środowiska przed zniszczeniem lub degradacją, ze względów ekologicznych”. Wyjątek ten dotyczy więc przede wszystkim wykorzystania leśnego lub rolnego. Niedopuszczalna jest szersza interpretacja art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p., która doprowadziłaby do uznania, że wyjątek obejmuje wszelką działalność człowieka, w tym rozwój funkcji mieszkaniowej danego obszaru. Naruszyłoby to podstawowy cel tworzenia parków narodowych. Wykorzystanie gospodarcze terenu parku narodowego powinno być więc rozumiane jako zgodne z jego podstawowymi celami i uwzględniać zasady ochronne przewidzianego dla niego w zarządzeniu właściwego ministra¹³.

Realizacja tego wyjątku jest dopuszczalna na mocy samego prawa. Nie ma więc tutaj miejsca na jakiegokolwiek decyzje administracyjne dyrektora parku narodowego, które zwalniałyby z zakazu lub ograniczałyby zastosowanie wyjątku¹⁴.

Na koniec należy również zauważyć, że wyjątek z art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. stosuje się jedynie do konkretnej części parku narodowego, tj. korzystającej tylko z ochrony krajobrazowej. Oznacza to, że zwolnienie nie przysługuje na obszarze objętym dodatkową formą ochrony przyrody¹⁵. Dotyczy to np. sytuacji, gdy na daną część parku narodowego nachodzi obszar Natura 2000, wobec którego stosuje się inne, bardziej restrykcyjne zasady.

Kolejny wyjątek od zakazu budowy jest dopuszczalny na podstawie zezwolenia organu administracyjnego, jakim jest minister właściwy do spraw środowiska. Art. 15 ust. 3 pkt 1 i 2 u.o.p. brzmi: „Minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego, może zezwolić na obszarze parku narodowego na odstępstwa od zakazów, o których mowa w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony przyrody, wykonywaniem badań naukowych, celami edukacyjnymi, kulturowymi, turystycznymi, rekreacyjnymi lub sportowymi lub celami kultu religijnego i nie spowoduje to negatywnego oddziaływania na przyrodę parku narodowego

- 12 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2013 roku, sygn. II OSK 1476/12.
- 13 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2016 roku, sygn. II OSK 2776/14.
- 14 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2018 roku, sygn. VII SA/Wa 836/18.
- 15 Krzysztof Gruszecki, „Art. 15”, [w:] *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz* (System Informacji Prawnej Lex, 2017), 2.

lub potrzebą realizacji inwestycji liniowych celu publicznego lub potrzebą realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na obszarze parku narodowego, 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”. Postępowanie wszczyna się na wniosek strony¹⁶.

Art. 15 ust. 7 u.o.p. wymienia elementy, które powinien zawierać wniosek. Są to imię i nazwisko oraz adres albo nazwa i siedziba wnioskodawcy, wskazanie zakazów, od których wnioskodawca zamierza uzyskać zezwolenie na odstępstwo, cel wykonania wnioskowanych czynności wraz z uzasadnieniem, opis planowanych czynności, lokalizacja wykonywania planowanych czynności, uzasadnienie braku rozwiązań alternatywnych względem planowanego wariantu w przypadku realizacji inwestycji liniowych celu publicznego lub w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na obszarze parku narodowego oraz opis przewidywanych działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na przyrodę parku narodowego. Z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wymienieniem elementów, należy uznać, że jest to katalog otwarty. W przypadku braków wniosek będzie ulegał konwalidacji zgodnie z art. 64 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷ (dalej: „k.p.a.”), czyli poprzez wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania¹⁸.

Zgodnie z art. 15 ust. 6 i 8 u.o.p. zezwolenie wydaje się w drodze decyzji administracyjnej na czas określony, ale nie dłuższy niż 5 lat i wskazuje się w nim warunki realizacji odstępstwa od zakazu wynikające z potrzeb ochrony przyrody.

Interpretacja wskazanego odstępstwa stała się przedmiotem rozważań zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w doktrynie. Omawiając ten wyjątek należy rozpocząć od określenia sytuacji, w której można ubiegać się o zezwolenie zwalniające z zakazu. Wskazuje się, że muszą zostać spełnione łącznie trzy warunki: odstępstwo jest uzasadnione którąś z wyczerpująco wymienionych przesłanek w przepisie, brak jest rozwiązań alternatywnych oraz wnioskodawca gotowy jest przeprowadzić kompensację przyrodniczą, przy czym pojawiają się wątpliwości, czy warunek drugi i trzeci

16 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2008 roku, sygn. IV SA/Wa 2550/07.

17 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2021 r., poz. 735 z późn. zm.).

18 Gruszecki, „Art. 15”, 3.

stosuje się jedynie w przypadku realizacji inwestycji liniowych celu publicznego czy odnosi się to do każdego z przypadków. Wątpliwą sprawą jest również przyporządkowanie budowy lub przebudowy obiektów turystycznych do dyspozycji właściwego przepisu – czy są to działania podlegające art. 15 ust. 1 u.o.p. (zwolnione z zakazu z mocy prawa z racji tego, że służą celom parku narodowego), czy art. 15 ust. 3 u.o.p. (zwolnione z zakazu po uzyskaniu zezwolenia ministra)? Proponuje się, że należy ten problem rozwiązać podchodząc indywidualnie do sprawy, tj. dokonując oceny, czy to działanie nie koliduje z funkcją ochronną parku narodowego. Jeśli nie koliduje – nie potrzeba zezwolenia¹⁹.

Kwestia braku rozwiązań alternatywnych nie ulega większym wątpliwościom interpretacyjnym i jest raczej sprawą bezsporną. Inaczej jest jednak z kompensacją przyrodniczą, która spotkała się z omówieniem w orzecznictwie. Termin kompensacji przyrodniczej został zdefiniowany w art. 3 pkt 8 p.o.ś. jako „zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych”. Są to oczywiście działania mające zostać przeprowadzone przez inwestora będącego wnioskodawcą w danej sprawie w celu skompensowania utraconych wartości przyrodniczych. Na ministrze z kolei spoczywa obowiązek dokładnego sprecyzowania tych działań w decyzji administracyjnej²⁰. Musi wykazać, że działania kompensacyjne i ich charakter oraz zakres odpowiadają utraconym wartościom przyrodniczym danego obszaru w ustalonym stanie faktycznym. Działania będą się więc różnić w zależności od sytuacji, a określenie ich zbyt wąsko lub szeroko mogłoby stanowić przedmiot kontroli w ewentualnym postępowaniu odwoławczym²¹. Z reguły działania kompensacyjne powinny być realizowane na obszarze objętym działaniem inwestora, lecz minister może w zezwoleniu (z obowiązkiem uzasadnienia) rozszerzyć teren kompensacji na inne miejsca w parku narodowym, jeśli utrata wartości przyrodniczych w miejscu inwestycji ma charakter nieodwracalny²².

Organem uprawnionym do wydania zezwolenia jest minister. Dyrektor parku narodowego nie jest do tego kompetentny i wszelkie uzgodnienia z nim mają charakter wiążący jedynie w przypadku działań objętych

19 Radecki, „Ochrona walorów turystycznych”, 5.

20 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2007 roku, sygn. VII SA/Wa 1654/06.

21 Gruszecki, „Art. 15”, 4.

22 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2007 roku, sygn. VII SA/Wa 1654/06.

dyspozycją art. 15 ust. 1 u.o.p.²³. Osobną kwestią jest oczywiście opinia dyrektora parku narodowego, po której zasięgnięciu powinna powstać decyzja. Zgodnie z art. 15 ust. 4a i 4b u.o.p. jest to pismem stanowisko dyrektora zawierające ocenę planowanych czynności w odniesieniu do wpływu przedsięwzięcia na przyrodę parku narodowego, wydane w terminie 30 dni od otrzymania wniosku ministra, co do którego nie stosuje się art. 106 k.p.a. Wyłączona jest więc zasada współdziałania organów. Nie oznacza to jednak, że opinia dyrektora jest nieistotna. W toku postępowania powinna zostać wydana w formie postanowienia w granicach właściwości i kompetencji dyrektora²⁴. Opinia nie zwalnia jednak ministra z obowiązku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, co z resztą wiąże się z zakresem nałożenia nakazu działań kompensacyjnych. Decyzja powinna również spełniać wymagania wynikające z art. 107 k.p.a.²⁵.

W poprzednich latach w orzecznictwie można było natrafić na stanowisko, że minister nie był kompetentny na podstawie art. 15 ust. 3 u.o.p. do zwolnienia z zakazu przebudowy obiektu budowlanego²⁶. Wiązało się to jednak z poprzednim brzmieniem art. 15 ust. 1 u.o.p., który mówił o budowie i rozbudowie obiektów budowlanych. Od 1 stycznia 2012 roku przepis obowiązuje w obecnym brzmieniu i nie ulega wątpliwości, że również zezwolenie na odstępstwa od zakazu przebudowy należy do kompetencji ministra. Wyjątkiem są roboty budowlane polegające na przebudowie obiektów budowlanych i urządzeń technicznych na terenie parków narodowych rozpoczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej²⁷.

Kończąc tę część należy przypomnieć o specjalnym reżimie otuliny. Zgodnie z definicją z art. 5 pkt 14 u.o.p. otulina to „strefa ochronna granicząca z formą *ochrony przyrody* i wyznaczona indywidualnie dla formy *ochrony przyrody* w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka”. Bezspornym jest fakt, że do otulin nie stosuje się zakazów dotyczących parków narodowych²⁸.

-
- 23 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2016 roku, sygn. II OSK 227/15.
- 24 Gruszecki, „Art. 15”, 5.
- 25 Ibidem, 7.
- 26 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2010 roku, sygn. IV SA/Wa 1854/09 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2007 roku, sygn. VII SA/Wa 1654/06.
- 27 Art. 15 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011.224.1337).
- 28 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2010 roku, sygn. IV SA/Wa 992/10.

Sposób ochrony parku narodowego spotyka się z krytyką ze względu na powyższe wyjątki i brak planów ochrony. Jako powód krytyki wskazuje się postępującą zabudowę chronionych obszarów parków narodowych, która wiąże się z utraceniem mocy poprzedniej ustawy z dnia 16 października 1991 roku o ochronie przyrody, której art. 14 pkt 2 brzmiał: „Wszelkie działania na terenie parku narodowego podporządkowane są ochronie przyrody i mają pierwszeństwo przed wszystkimi innymi działaniami”²⁹.

3. Planowanie przestrzenne

Parki narodowe są objęte dokumentami planistycznymi, takimi jak studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin czy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Związek między parkiem narodowym a powyższymi dokumentami określa art. 10 ust. 6 u.o.p., który brzmi: „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”. Planowanie przestrzenne gmin jest więc zależne od zarządzającego parkiem narodowym, a także nie może pomijać art. 15 ust 1 u.o.p.³⁰. Uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego, o których wspomina cytowany przepis, powinny mieć formę postanowienie lub milczącej zgody. Z publicznie dostępnych dokumentów zawierających opinię dyrektora i mających wpływ na planowanie przestrzenne warto wymienić plany ochrony parku narodowego³¹.

Plan ochrony ustanawia się w terminie 5 lat od dnia utworzenia parku narodowego. Jego projekt sporządza dyrektor parku narodowego przy możliwości udziału społeczeństwa i wymogu zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin. W terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu,

29 Zdzisław Szkiruc, „Społeczne aspekty funkcjonowania Wigierskiego Parku Narodowego”, [w:] *Między ochroną przyrody a gospodarką – bliżej ochrony. Konflikty człowiek-przyroda na obszarach prawnie chronionych w Polsce*, red. Adam Hibszer, Józef Partyka (Katowice-Ojców: Polskie Towarzystwo Geograficzne. Oddział Katowicki-Ojcowski Park Narodowy, 2005), 69-70.

30 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2014 roku, sygn. II OSK 85/14.

31 Konrad Podawca, „Planowanie przestrzenne gmin a zagospodarowanie przestrzenne parków narodowych” *Acta Scientiarum Polonorum Architectura*, z. 2 (2006): 104.

minister właściwy do spraw środowiska ustanawia plan ochrony w formie rozporządzenia lub odmawia ustanowienia, jeśli jest niezgodny z celem ochrony przyrody. Sporządza się go na okres 20 lat z uwzględnieniem charakterystyki i oceny stanu przyrody, identyfikacji i oceny istniejących oraz potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, charakterystyki i oceny uwarunkowań społecznych i gospodarczych, analizy skuteczności dotychczasowych sposobów ochrony, charakterystyki i oceny stanu zagospodarowania przestrzennego oraz wyników audytu krajobrazowego. Przy sporządzaniu należy ocenić stan zasobów, tworów i składników przyrody, walorów krajobrazowych, wartości kulturowych oraz istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, opracować koncepcję ochrony zasobów, tworów i składników przyrody oraz wartości kulturowych, a także eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz wskazać zadania ochronne z podaniem rodzaju, zakresu i lokalizacji. Plan ochrony zawiera cele ochrony przyrody oraz wskazanie przyrodniczych i społecznych uwarunkowań ich realizacji, identyfikację oraz określenie sposobów eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz ich skutków, wskazanie obszarów ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej, określenie działań ochronnych na obszarach ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej, z podaniem rodzaju, zakresu i lokalizacji tych działań, wskazanie obszarów i miejsc udostępnianych dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, amatorskiego połowu ryb i rybactwa oraz określenie sposobów ich udostępniania, wskazanie miejsc, w których może być prowadzona działalność wytwórcza, handlowa i rolnicza, ustalenia do 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 dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych (art. 18-20 u.o.p.). Zgodnie z art. 22 u.o.p. do czasu ustanowienia planów ochrony, minister ustanawia w formie zarządzenia zadania ochronne.

Na podstawie delegacji ustawowej z art. 21 u.o.p., minister właściwy do spraw środowiska określa w drodze rozporządzenia tryb sporządzania projektu planu ochrony, zakres prac na potrzeby sporządzania projektu planu ochrony, tryb dokonywania zmian w planie ochrony oraz zakres i sposoby ochrony zasobów, tworów i składników przyrody³².

32 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 roku w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz. U. 2005 r., Nr 94 poz. 794).

Zaleca się, aby sporządzanie planu ochrony oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przebiegało równolegle w celu pełnej synchronizacji i eliminacji potencjalnych konfliktów interesów, co jednak jest zakłócanie głównie przez różne okresy obowiązywania poszczególnych opracowań planistycznych³³. Jedną z istotniejszych przeszkód jest również fakt, że ustanowienie planu ochrony parku narodowego nie zobowiązuje w żaden sposób gmin do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku³⁴.

Nie jest też bezsporne, czy inne ustalenia planu ochrony niż te dotyczące eliminacji zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych są wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy decyzji o warunkach zabudowy³⁵, choć należy zauważyć, że w stosunku do decyzji § 2 pkt 4 właściwego rozporządzenia³⁶ wskazuje, że ustalenia decyzji o warunkach zabudowy w sprawach środowiskowych wynikają z obowiązujących ustaleń planów ochrony.

Inną sprawą pozostaje kwestia planów ochrony w praktyce. Na 23 polskie parki narodowe, zaledwie 5 posiada swoje plany ochrony, które zaczęły powstawać dopiero w ostatnich latach. Są to (w kolejności powstawania planów): Park Narodowy „Bory Tucholskie”³⁷, Pieniński Park Narodowy³⁸, Białowieski Park Narodowy³⁹, Roztoczański Park

33 Podawca, „Planowanie przestrzenne”, 106.

34 Wojciech Radecki, „Ochrona prawna parków narodowych przed zagrożeniami zewnętrznymi (na kilku przykładach z Ojcowskiego Parku Narodowego)” *Prądnik. Prace i materiały Muzeum im. prof. Władysława Szafera*, nr 17 (2007): 28.

35 Ibidem, 27.

36 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. 2003 r., Nr 164 poz. 1589).

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

38 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2014 roku w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Pienińskiego Parku Narodowego (Dz. U. 2014 r., poz. 1010).

39 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2014 roku w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Białowieskiego Parku Narodowego (Dz. U. 2014 r., poz. 1735).

Narodowy⁴⁰ oraz Babiogórski Park Narodowy⁴¹. Zważywszy na to, że art. 18 ust. 2 u.o.p. nakazuje ustanowienie planu ochrony w terminie 5 lat od dnia powstania parku narodowego, zauważamy pewną niekonsekwencję Ustawodawcy, który nie przewidział żadnej sankcji w przypadku niedotrzymania terminu. Z tego powodu mamy do czynienia z sytuacją, że prawie 18 lat po wejściu w życie tego przepisu tylko 5 parków narodowych ma swoje plany ochrony i tylko jeden z zachowaniem pięcioletniego terminu, podczas gdy plany ochrony pozostałych parków wciąż są w fazie projektowania. Oczywiście mała ilość planów ochrony jest też zasługą nowelizacji z 2000 roku, która uchylili plany ochrony trzynastu parków narodowych, ustanowionych jeszcze na podstawie poprzedniej ustawy o ochronie przyrody⁴².

4. Podsumowanie

Parki narodowe, pomimo obowiązywania restrykcji, którymi są objęte, nie są wolne od jakichkolwiek inwestycji, a zakazy budowy stosowane są stosunkowo elastycznie. Oczywiście koniecznością jest budowanie zaplecza i infrastruktury parków narodowych związane z turystyką czy badaniami naukowymi, lecz istnieją zarzuty, że coraz częściej na ich terenie zachodzą niepożądane zachowania, takie jak zmiana gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne tylko budowlane, lokalizowanie zabudowy lotniskowej o konstrukcji niezwiązanej na stałe z gruntem, a więc niewymagającej pozwolenia na budowę, przeprowadzanie przez tereny wartościowe przyrodniczo i krajobrazowo przesyłowych linii energetycznych, lokalizowanie wież telefonii komórkowej, sytuowanie turbin wiatrowych czy eksploataowanie kopalni, najczęściej piasku i żwiru⁴³.

Regulacje ustawy o ochronie przyrody są krytykowane jako zbyt liberalne, o czym pisałem już wcześniej, jednak z istotną krytyką spotkało się rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁴⁴, które dokładnie definiuje co należy uznawać za takie

40 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 kwietnia 2018 roku w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Roztoczańskiego Parku Narodowego (Dz. U. 2018 r., poz. 1081).

41 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2019 roku w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Babiogórskiego Parku Narodowego (Dz. U. 2019 r., poz. 1699).

42 Daria Danecka, „Wybrane problemy funkcjonowania parków narodowych w Polsce” *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, nr 3 (2015): 138.

43 Podawca, „Planowanie przestrzenne”, 109.

44 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 roku w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2019 r., poz. 1839).

przedsięwzięcie. Przykładowo, rozporządzenie stanowi, że wyciągi narciarskie o powierzchni mniejszej niż 5 ha, do takich nie należą.

W związku z powyższym coraz częściej postuluje się konieczność zmian. Wiele nadziei pokłada się projektowanej ustawie o parkach narodowych, która obecnie znajduje się w fazie konsultacji⁴⁵. Nowa ustawa, po wejściu w życie, z pewnością zostanie przedmiotem nowych analiz związanych z budownictwem na terenie parków narodowych.

Bibliografia

- Danecka Daria, „Wybrane problemy funkcjonowania parków narodowych w Polsce” *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, nr 3 (2015): 127-49.
- Gruszecki Krzysztof, „Art. 15”, [w:] *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. System Informacji Prawnej Lex 2017.
- Okołów Czesław, „Międzynarodowa klasyfikacja obszarów chronionych” *Na sieradzkich szlakach*, nr 4 (1997): 10-13.
- Podawca Konrad, „Planowanie przestrzenne gmin a zagospodarowanie przestrzenne parków narodowych” *Acta Scientiarum Polonorum Architectura*, z. 2 (2006): 97-110.
- Radecki Wojciech, „Ochrona prawna parków narodowych przed zagrożeniami zewnętrznymi (na kilku przykładach z Ojcowskiego Parku Narodowego)” *Prądnik. Prace i materiały Muzeum im. prof. Władysława Szafara*, nr 17 (2007): 21-32.
- Radecki Wojciech, „Ochrona walorów turystycznych w dziejach polskich przepisów o ochronie przyrody i środowiska” *Problemy Ekologii*, nr 1 (2008): 171-178.
- Szkiroć Zdzisław, „Społeczne aspekty funkcjonowania Wigierskiego Parku Narodowego”, [w:] *Między ochroną przyrody a gospodarką – bliżej ochrony. Konflikty człowiek-przyroda na obszarach prawnie chronionych w Polsce*, red. Adam Hibszer, Józef Partyka. Katowice-Ojców: Polskie Towarzystwo Geograficzne. Oddział Katowicki-Ojcowski Park Narodowy, 2005.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

45 Projekt ustawy o parkach narodowych. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12356100>