

KAMILA SOBIERAJ

ADMINISTROWANIE FORMAMI OCHRONY PRZYRODY

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Aktem regulującym cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu jest w prawie polskim ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹. W przyjętej przez polskiego ustawodawcę koncepcji ustawy regulującej prawną ochronę przyrody, formą ochrony przyrody jest instytucja prawna, która służy realizacji celów ochrony przyrody, ujętych w postanowieniach art. 2 ust. 2 u.o.p. Polega ona na wyodrębnieniu określonego przedmiotu (obszaru, obiektu, gatunku) wyróżniającego się pewnymi wartościami, uznaniu go za chroniony powszechnie obowiązującym aktem normatywnym, poddaniu go szczególnemu reżimowi prawnemu, w którym zasadniczą rolę odgrywają zakazy zachowania się zagrażającego temu przedmiotowi, oraz ustanowieniu odpowiedzialności typu penalnego za naruszenie tych zakazów². Jednocześnie ustawodawca w ramach regulacji u.o.p. określa instytucjonalną organizację ochrony przyrody, na którą składają się organy ochrony przyrody (takie, które pełnią funkcje władcze, oraz takie, które pełnią funkcje opiniodawczo-doradcze)³, którym powierza między in-

Dr KAMILA SOBIERAJ – adiunkt Katedry Prawa Zarządzania Środowiskiem, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL, Collegium Iuridicum, ul. Spokojna 1, 20-074 Lublin; e-mail: sobieraj@kul.lublin.pl

¹ Tekst jedn.: Dz. U. 2013, poz. 627 ze zm. (dalej cyt.: u.o.p.).

² Por. W. R a d e c k i, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 65.

³ Definicja organu ochrony przyrody zob.: J. C i e c h a n o w i c z - M c L e a n,

nyimi funkcję administrowania formami ochrony przyrody (rozumiane jako swoiste zarządzanie formami ochrony przyrody)⁴, wyodrębnia też służby ochrony przyrody⁵.

Wraz ze zwiększaniem się katalogu form ochrony przyrody, podlegających ochronie na podstawie polskiego porządku prawnego, a także zadań związanych z tą ochroną, zmianie ulegała też instytucjonalna struktura organów administracji publicznej, którym powierzana była funkcja administrowania tymi formami ochrony. Głównymi tendencjami, które uwidoczniły się w tym zakresie, było: poszerzenie się katalogu organów posiadających zadania i kompetencje w tym zakresie; powierzanie kolejnych zadań i kompetencji wyspecjalizowanym organom ochrony przyrody⁶; przekazywanie kolejnych zadań i kompetencji w tym zakresie ze szczebla administracji rządowej na rzecz samorządu terytorialnego (np. przejście wielu zadań i kompetencji dotyczących administrowania formami ochrony przyrody od wojewody przez sejmik wojewódzki)⁷. Celem artykułu jest przedstawienie procesu ewolucji zadań i struktury organów administracji związanego z administrowaniem form ochrony przyrody.

Działalność administracji publicznej w świetle zasad prawa ochrony przyrody, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia prawno-społeczne*, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011, s. 71 oraz B. R a k o c z y, *Organy ochrony przyrody i służby ochrony przyrody*, [w:] *t e n ż e, Prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2009, s. 74.

⁴ Odniesienie do pojęcia „administrowania” zob.: K.A. W ą s o w s k i, *Administracyjnoprawna problematyka handlu uprawnieniami do emisji*, [w:] *Współczesne problemy prawa energetycznego*, red. M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2010, s. 160.

⁵ Definicja służb ochrony przyrody zob.: P. M i e r z e j e w s k i, *Organy i służby ochrony przyrody*, [w:] *Polskie prawo ochrony przyrody*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2006, s. 144.

⁶ Na skutek zmian wprowadzonych dwoma ustawami, które weszły w życie dnia 15 listopada 2008 r., utworzony został urząd GDOŚ oraz RDOŚ, którym powierzono zadania zarówno z zakresu ochrony środowiska, jak i ochrony przyrody (w tym w przedmiocie administrowania formami ochrony przyrody). Są to: ustawa 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. 2008, Nr 199, poz. 1227 ze zm.) i ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2008, Nr 201, poz. 1237).

⁷ Zob. ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, Dz. U. Nr 92, poz. 753 i Nr 99, poz. 826.

1. EWOLUCJA FORM OCHRONY PRZYRODY

Rozwój form ochrony przyrody w Polsce przebiegał w sposób stopniowy i konsekwentny. Kolejne ustawy z zakresu ochrony przyrody udoskonalały przyjęte już wcześniej rozwiązania merytoryczne i instytucjonalne. Niejednokrotnie poszczególne formy ochrony wyznaczane były na długo przed umieszczeniem podstaw prawnych ich powoływania w ustawie o ochronie przyrody albo wyodrębniane były z zakresu wprowadzonej wcześniej formy ochrony. W postanowieniach pierwszej polskiej ustawy o ochronie przyrody z dnia 10 marca 1934 r. wymienione zostały tylko dwie formy: park narodowy i ochrona cennych gatunków roślin i zwierząt⁸. Wejście w życie drugiej polskiej ustawy o ochronie przyrody z dnia 7 kwietnia 1949 r. spowodowało nadanie prawnego charakteru dwóm kolejnym formom: rezerwatowi przyrody i pomnikowi przyrody⁹. Na mocy trzeciej polskiej ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r. usankcjonowane zostały jako prawne formy ochrony park krajobrazowy i obszary chronionego krajobrazu, które były tworzone już w latach siedemdziesiątych XX wieku na mocy uchwał prezydiów wojewódzkich rad narodowych¹⁰. Ponadto dotychczasowy katalog form ochrony przyrody wzbogacony został dodatkowo o: stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Obecnie obowiązująca u.o.p. utrzymuje podstawy prawne funkcjonowania wszystkich form ochrony wprowadzonych mocą wcześniejszych ustaw i w związku ze zobowiązaniami Polski wynikającymi z przystąpienia do UE poszerza ten katalog o obszary Natura 2000. Należy też zaznaczyć, że w wyniku zmiany poglądów przyrodników, którzy nie zaliczają już grzybów do roślin (jak było poprzednio), lecz uznają grzyby za trzecie, odrębne królestwo (obok roślin i zwierząt), w obecnie obowiązującej u.o.p. przekształcona została dotychczasowa dwuczłonowa ochrona gatunkowa (obejmująca rośliny i zwierzęta) w ochronę gatunkową trójczłonową (obejmuje także grzyby).

⁸ Dz. U. 1934, Nr 31, poz. 274. Ustawa nie posługiwała się wyraźnie pojęciem pomnika przyrody, chociaż nakazywała chronić „tak gatunki jak zbiorowiska i poszczególne okazy”. E. Symonides wskazuje też rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. o opiece nad zabytkami, które wśród obiektów zasługujących na ochronę wymienia „głazy obrabiane”, „drzewa sędziwe i okazałe”, „aleje cmentarne i przydrożne”. E. S y m o n i d e s, *Ochrona przyrody*, Warszawa 2008, s. 530.

⁹ Dz. U. 1949, Nr 25, poz. 180.

¹⁰ Dz. U. 1991, Nr 114, poz. 492.

Mając na względzie kryterium rodzaju chronionego dobra będącego elementem przyrody i zakres ochrony, utrwalony został w literaturze przedmiotu podział występujących obecnie form ochrony przyrody na trzy kategorie. Są to: formy ochrony obszarowej, formy ochrony indywidualnej oraz ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów¹¹. Do form ochrony obszarowej (obejmujących pewien wyodrębniony przestrzennie obszar) zaliczone zostały: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszar chronionego krajobrazu oraz obszary Natura 2000.

Park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym (kompleksowej) ochronie podlega cała przyroda (a więc różnorodność biologiczna, zasoby, twory i składniki przyrody nieożywionej) oraz walory (swoiste cechy) krajobrazowe¹². Warto zaznaczyć, że w związku z wprowadzoną z dniem 1 stycznia 2012 zmianą prawno-organizacyjną, park narodowy stał się państwową osobą prawną (uprzednio była to państwowa jednostka budżetowa), zwiększeniu uległ też zakres zadań przypisanych do tej formy ochrony¹³. W wyniku takiego przekształcenia parki uzyskały samodzielność gospodarczą, „co w szczególności oznacza możliwość wykonywania działalności gospodarczej innej niż związana bezpośrednio z ochroną przyrody na zasadach określonych w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, jednakże wyłącznie w zakresie i formach określonych ustawą o ochronie przyrody”¹⁴.

Natomiast za rezerwat przyrody mogą być uznane obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje (miejsca o warunkach sprzyjających egzystencji roślin, zwierząt lub grzybów zagrożonych wyginięciem lub rzadkich gatunków) i siedliska przyrodnicze (obszary lądowe

¹¹ W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, że podział nie jest precyzyjny (np. istnieją zastrzeżenia odnośnie do zaliczenia użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych do kategorii ochrony obiektowej), ale ma on istotne znaczenie praktyczne i porządkujące. Por. *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 532 oraz W. R a d e c k i, *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 122, 124.

¹² Zob. art. 8 ust. 1 u.o.p. Wszystkie te trzy przesłanki powinny być spełnione łącznie. Por. K. G r u s z e c k i, *Komentarz do ustawy o ochronie przyrody*, Warszawa 2005, s. 40.

¹³ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, Nr 224, poz. 1337.

¹⁴ A. J a w o r o w i c z - R u d o l f, *Ochrona różnorodności biologicznej na gruncie idealnej ochrony przyrody*, [w:] *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, red. M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, Warszawa 2013, s. 80.

lub wodne, naturalne, ponaturalne lub antropogeniczne, wyodrębnione według cech geograficznych, abiotycznych i biotycznych), a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów (obszary występowania roślin, zwierząt lub grzybów w ciągu całego życia lub dowolnym stadium ich rozwoju) oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi. Park narodowy ma zatem złożone cele ochrony, natomiast każdy rezerwat posiada wyraźnie określony cel ochrony (cel szczególny, jakim jest jeden lub więcej z wyliczonych w postanowieniach art. 13 ust. 1 u.o.p. elementów przyrody).

Stosownie do postanowień art. 16 ust. 1 u.o.p., park krajobrazowy obejmuje z kolei obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Park krajobrazowy w przeciwieństwie do rezerwatu przyrody, którego cel ochronny ma charakter indywidualny, chroni wszystkie wartości przyrodnicze występujące na danym obszarze.

Obszar chronionego krajobrazu obejmuje natomiast tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz, o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwości zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnią funkcję korytarzy ekologicznych (obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt i grzybów)¹⁵. Z kolei najmłodsza z form ochrony obszarowej, jaką są obszary Natura 2000, tworzona jest w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków („obszar specjalnej ochrony ptaków”), siedlisk przyrodniczych („specjalny obszar ochrony siedlisk”) lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty („obszar mający znaczenie dla Wspólnoty”). Zasady powoływania spójnego systemu obszarów chronionych Natura 2000 wyznaczają dwie dyrektywy: tzw. Dyrektywa Ptasia¹⁶ oraz tzw. Dyrektywa Siedliskowa¹⁷.

Do form ochrony obiektowej (obejmujących pewien dający się zindywidualizować obiekt ochronny lub ich niewielkich grup, łącznie z terenem, na

¹⁵ Por. art. 23 u.o.p.

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. L 20/7 z dnia 26.01.2010 r. Dyrektywa ta zastąpiła dyrektywę Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków, Dz. Urz. WE L 103/1 z dnia 2 kwietnia 1979 r.

¹⁷ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. WE L 206/7 z dnia 22.07.1992 r.

którym występują) zaliczamy: pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Pomnikami przyrody są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska, podane ochronie ze względu na ich szczególne wartości przyrodnicze, naukowe, kulturowe, historyczne lub krajobrazowe, które odznaczają się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów, okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywiezyska, skałki, jary, głązy narzutowe oraz jaskinie¹⁸. Na terenach niezabudowanych drzewa stanowiące pomnik przyrody podlegają ochronie aż do ich samoistnego, całkowitego rozpadu, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi lub zwierząt. Stanowiska dokumentacyjne stanowią zaś niewyodrębniające się na powierzchni lub możliwe do wyodrębnienia, objęte ochroną ze względu na ich ważną rolę naukową i dydaktyczną, miejsca występowania formacji geologicznych, nagromadzeń skamieniałości lub tworów mineralnych, jaskinie lub schroniska podskalne wraz z namuliskami oraz fragmenty eksploatowanych lub nieczynnych wyrobisk powierzchniowych i podziemnych¹⁹. Stanowiskami dokumentacyjnymi mogą być także miejsca występowania kopalnych szczątków roślin i zwierząt. Natomiast użytkami ekologicznymi mogą zostać zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów, mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej, a w szczególności naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje (czyli miejsce o warunkach sprzyjających egzystencji roślin, zwierząt lub grzybów zagrożonych wyginięciem bądź rzadkich gatunków), a także miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania²⁰. Są to zatem najczęściej powierzchniowo niewielkie obszary, gospodarczo nieproduktywne, które ze względu na swoje właściwości fizyczne, chemiczne i klimatyczne zasiedlane są przez wyspecjalizowane organizmy, i przez to mają ogromne znaczenie dla przetrwania wielu gatunków rzadkich oraz zagrożonych roślin i zwierząt. Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe reprezentują zaś fragmenty krajobrazu naturalnego lub kulturowego zasługujące na ochronę

¹⁸ Por. art. 40 ust. 1 u.o.p.

¹⁹ Por. art. 41 u.o.p.

²⁰ Por. art. 42 u.o.p.

ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne²¹. Elementem odróżniającym zespoły przyrodniczo-krajobrazowe od parku krajobrazowego jest odmienna funkcja obu form ochrony. Choć łączą je te same wartości, które z założenia mają chronić, w przypadku zespołów przyrodniczo-krajobrazowych celem tej ochrony są zawężone fragmenty krajobrazu i ich walory (zasięg występowania tych wartości nie jest duży). Natomiast przesłanką odróżniającą zespoły przyrodniczo-krajobrazowe od obszaru chronionego krajobrazu jest głównie dobór walorów podlegających ochronie (odpowiednio walory widokowe i estetyczne, a krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach).

Trzecią kategorią form ochrony przyrody jest ochrona gatunkowa, która obejmuje okazy gatunków oraz siedliska i ostoje roślin, zwierząt i grzybów. Ochrona gatunkowa ma na celu zapewnienie przetrwania i właściwego stanu ochrony dziko występujących na terenie kraju i innych państw członkowskich UE rzadkich endemicznych, podatnych na zagrożenia i zagrożonych wyginięciem oraz objętych ochroną na podstawie przepisów umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich siedlisk i ostoi, a także zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej²².

2. TWORZENIE, PRZEKSZTAŁCANIE I ZNOSZENIE FORM OCHRONY PRZYRODY

Utworzenie parku narodowego, do niedawna możliwe w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, obecnie wymaga aktu w formie ustawy. Natomiast określenie i zmiana granic odbywa się nadal na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów, która w tym akcie normatywnym powinna określić jego obszar, przebieg granic, otulinę (obligatoryjnie) i nieruchomości nieoddawane w użytkowanie wieczyste parku narodowego²³. Uznanie obszaru lub obiektu za rezerwat przyrody następuje natomiast w drodze aktu prawa miejscowego, w formie zarządzenia wydawanego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska (RDOŚ) (pierwotnie kompetencja ta należała do ogólnego organu administracji publicznej, tj. wojewody, który wydawał w tym celu rozporządzenia), ustalającego jego nazwę, położenie lub przebieg granicy i otulinę,

²¹ Por. art. 43 u.o.p.

²² Por. art. 46 u.o.p.

²³ Por. art. 10 u.o.p.

jeżeli została wyznaczona (fakultatywnie), cele ochrony oraz rodzaj, typ i podtyp rezerwatu przyrody²⁴, a także sprawujące nadzór nad rezerwatem. Prawną podstawą utworzenia zarówno parku krajobrazowego, jak i obszaru chronionego krajobrazu jest uchwała sejmiku wojewódzkiego (uprzednio było to rozporządzenie wojewody). Akt kreujący park krajobrazowy określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona (fakultatywnie), szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego obszaru lub jego części, wybrane z listy zakazów wymienionych w ustawie. Uchwała o utworzeniu obszaru chronionego krajobrazu formuje zaś jego nazwę, położenie, obszar, sprawujące nadzór, ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazy właściwe dla danego obszaru lub jego części, wybrane z listy zakazów wymienionych w ustawie²⁵.

Czynność związana z poszerzeniem granic konkretnego obszaru chronionego, a w przypadku bezpowrotnej utraty wartości, które stały się przesłanką objęcia ochroną – czynność związana ze zmniejszeniem obszaru lub likwidacją formy ochrony, dokonywana jest przez ten sam organ i w takiej samej formie prawnej, jak forma aktu kreującego daną formę ochrony przyrody (wyjątkiem jest park narodowy). Należy zaznaczyć, że utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest celem publicznym w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁶, co skutkuje między innymi tym, że w przypadku istnienia potrzeby objęcia granicami jednej z tych form ochrony nieruchomości niebędącej własnością Skarbu Państwa i braku zgody właściciela tego terenu, możliwe staje się jej wywłaszczenie.

Rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie określenia lub zmiany granic parku narodowego, musi być poprzedzone uzyskaniem zgody właściwych miejscowo organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego (zgoda w formie uchwały) oraz zasięgnięciem opinii zainteresowanych organizacji pozarządowych²⁷. RDOŚ przed wydaniem zarządzenia o zwiększeniu obszaru rezerwatu przyrody, zmianie celów ochrony, a także w razie zmniejszenia obszaru rezerwatu przyrody albo jego likwidacji, zobowiązany

²⁴ Określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie rodzajów, typów i podtypów rezerwatów przyrody, Dz. U. 2005, Nr 60, poz. 533.

²⁵ Por. art. 23 ust. 2 u.o.p.

²⁶ Tekst jedn.: Dz. U. 2010, Nr 102, poz. 651.

²⁷ Por. art. 10 ust. 2 u.o.p.

jest zasięgnąć opinii regionalnej rady ochrony przyrody²⁸. Natomiast uzgodnienia z właściwymi miejscowo radami gmin oraz właściwym RDOŚ wymaga projekt uchwały sejmiku województwa (odnośnie do utworzenia, zmiany granic i likwidacji) zarówno w zakresie czynności podejmowanych w stosunku do parku krajobrazowego, jak i z właściwym RDOŚ w odniesieniu do obszaru chronionego krajobrazu²⁹. Przyjmuje się, że uzgodnienie oznacza konieczność wyrażenia zgody zarówno co do wydania aktu, jak i co do jego treści. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 13 maja 2009 r., projekt uchwały sejmiku będzie wymagał uzgodnienia co do wszystkich elementów, które ma zawierać uchwała (też systemu zakazów)³⁰. Chociaż z treści przepisu art. 16 ust. 4 i art. 23 ust. 3 u.o.p. nie wynika wyraźnie (co należy ocenić negatywnie) konieczność uzgadniania przez sejmik wojewódzki projektów innych uchwał z RDOŚ (np. zmiana katalogu zakazów), taki obowiązek należy wywieść z przypisanych zadań i kompetencji RDOŚ³¹. Jest to istotne też z tego względu, że sejmik wojewódzki jest organem administracji niewyspecjalizowanym w zakresie ochrony przyrody i nieposiadającym wymaganej wiedzy specjalistycznej dla właściwego rozstrzygnięcia tych kwestii.

Wyznaczenie obszarów Natura 2000 jest poprzedzone kilkuetapową, złożoną procedurą, którą rozpoczyna wydanie przez ministra właściwego do spraw środowiska rozporządzenia określającego typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, w tym siedliska przyrodnicze i gatunki o znaczeniu priorytetowym, i wymagające ochrony w formie wyznaczenia obszarów Natura 2000, a także kryteria wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania za obszary mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia jako specjalne obszary ochrony siedlisk oraz obszarów kwalifikujących się do wyznaczenia jako obszary specjalnej ochrony ptaków³². Następnie Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ) opraco-

²⁸ Por. art. 13 ust. 3 u.o.p.

²⁹ Por. art. 16 ust. 4 i art. 23 ust. 3 u.o.p.

³⁰ Sygn. akt Kp. 2/09, LEX nr 493281.

³¹ Szerzej: D. L e b o w a, *Podstawy prawne funkcjonowania parków krajobrazowych w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011, s. 185-186.

³² Zob. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura

wuje, zgodnie z przepisami prawa unijnego, projekt listy obszarów Natura 2000 wymagającej zaopiniowania przez właściwe rady gmin. Minister właściwy do spraw środowiska po uzyskaniu zgody Rady Ministra, przekazuje Komisji Europejskiej listę proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, szacunek dotyczący współfinansowania przez UE ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym, a także listę obszarów specjalnej ochrony ptaków³³. Samo wyznaczenie obszaru specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska, wydanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa i z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej³⁴. Specjalne obszary ochrony siedlisk minister właściwy do spraw środowiska wyznacza po uzgodnieniu z Komisją Europejską w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia tego obszaru przez Komisję, jako obszar mający znaczenie dla Wspólnoty³⁵. W rozporządzeniu wyznaczającym obszary Natura 2000, organ kreujący określa nazwę, położenie administracyjne, obszar i mapę obszaru, cel i przedmiot ochrony³⁶. Zmiana granic lub likwidacja obszaru specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk następuje po uzyskaniu zgody Komisji, jeżeli jest to uzasadnione naturalnymi zmianami stwierdzonymi w wyniku monitoringu i nadzoru.

W postanowieniach u.o.p. przyjęte zostały jednolite zasady ustanawiania i znoszenia wszystkich form ochrony obiektowej. Ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy (uprzednio było to rozporządzenie wojewody albo uchwała rady gminy, jeżeli wojewoda nie ustanowił tych form ochrony przyrody), określającej nazwę danego obiektu lub obszaru, jego położenie, sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony,

2000, Dz. U. 2010, Nr 77, poz. 510. Szerzej: A. H a b u d a, *Wyznaczanie obszarów Natura 2000*, [w:] t e n ż e, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 39 n.

³³ Por. art. 27 ust. 3 u.o.p.

³⁴ Zob. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków, Dz. U. 2011, Nr 25, poz. 133.

³⁵ Por. art. 27a ust. 4 u.o.p.

³⁶ Por. art. 27 a ust. 3 u.o.p.

oraz zakazy właściwe dla tego obiektu, obszaru lub jego części, wybrane spośród tych wymienionych w art. 45 ust. 1 u.o.p.³⁷ W takiej samej formie prawnej może dojść do zniesienia ochrony, w przypadku utraty wartości przyrodniczych, ze względu na które ustanowiono formę ochrony przyrody, lub w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego, lub zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego. Zaznaczyć należy, że w każdym przypadku projekt uchwał rady gminy wymaga uzgodnienia z właściwym RDOŚ.

Ochrona gatunkowa roślin, grzybów i zwierząt wprowadzana jest w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska wydawanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa. Wydane rozporządzenia wykonawcze określają listy gatunków roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną, przy czym każdy z nich podzielony został na kilka kategorii³⁸, sposoby ochrony gatunków (zobowiązane są organy ochrony przyrody), zakazy właściwe dla poszczególnych gatunków oraz dopuszczalne do zastosowania odstępstwa od nich wybrane przez organ nadający status prawny ochronie gatunkowej z ustawowego katalogu zakazów³⁹. Ochronę gatunkową roślin, zwierząt lub grzybów nieobjętych ochroną określoną w przepisach wydanych przez ministra właściwego do spraw środowiska, może na obszarze województwa i jedynie na czas określony, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia wprowadzić RDOŚ, wskazując w nim zakazy i odstępstwa od nich, wybrane z ustawowego katalogu zakazów. W celu ochrony ostoi i stanowisk gatunków roślin lub grzybów, lub ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt, wskazanych wyraźnie w rozporządzeniach ustanawiających listy gatunków chronionych, RDOŚ w formie decyzji administracyjnej w obrębie swojej właściwości miejscowej ustala (i likwiduje) strefy ochronne.

³⁷ Por. art. 44 u.o.p.

³⁸ Wydane zostały trzy rozporządzenia: Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie ochrony gatunkowej roślin (Dz. U. 2012, poz. 81), Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących grzybów objętych ochroną (Dz. U. 2004, Nr 168, poz. 1765) oraz Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. 2011, Nr 237, poz. 1419).

³⁹ W art. 51 ust. 1 u.o.p. został sformułowany katalog możliwych do wprowadzenia zakazów, który jest wspólny dla roślin i grzybów, a w art. 52 ust. 1 u.o.p. osobny katalog dla zwierząt, zaś możliwe odstępstwa od nich ujęte zostały odpowiednio w art. 51 ust. 2 i art. 52 ust. 2 u.o.p.

3. OKREŚLANIE REŻIMU OCHRONY PRAWNEJ

Od momentu wejścia w życie odpowiedniego aktu kreującego konkretną formę ochrony obszarowej, na terenach objętych ochroną obowiązuje szereg różnego rodzaju zakazów, które umożliwiają realizację celów ochronnych. Względem obszarów parków narodowych i rezerwatów przyrody sformułowany został szeroki, wspólny dla obu form katalog zakazów, który obowiązuje na obszarach chronionych z mocy prawa⁴⁰. Charakter tych zakazów wskazuje, że na obszarach tych form ochrony nie może być realizowane praktycznie żadne z przedsięwzięć mogących znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko w znaczeniu ustawy 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. Część tych zakazów ma charakter bezwzględny, od innych przewidziane zostały odstępstwa, przy czym wprowadzone zostają one w dwojaki sposób: wskazanie wprost sytuacji, kiedy na mocy przepisów ustawowych zakazy nie są stosowane⁴¹, oraz wprowadzenie możliwości wydania w razie zaistnienia określonych w ustawie przesłanek zezwolenia na odstępstwa od zakazów przez upoważniony organ⁴². Organem upoważnionym do wydania decyzji administracyjnej o takiej treści w stosunku do obszaru parku narodowego jest minister właściwy do spraw środowiska, który zobowiązany jest zasięgnąć uprzednio opinii dyrektora parku narodowego (przy czym od dnia 1 stycznia 2012 r. takie zezwolenie jest wydawane na czas określony, na okres nie dłuższy niż 5 lat). Natomiast w odniesieniu do rezerwatów przyrody, kompetencję taką dzieli, w zależności od przesłanki, która uzasadnia wydanie zezwolenia, GDOŚ oraz RDOŚ⁴³.

Na terenie parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu obowiązuje inny reżim prawny, przewidujący mniej rygorystyczną formułę, wprowadzany ponadto na podstawie odmiennych zasad. Na gruntach rolnych, leśnych oraz innych nieruchomościach znajdujących się w granicach parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu dopuszcza się prowa-

⁴⁰ Art. 15 ust. 1 pkt 1-27 u.o.p.

⁴¹ Odstępstwa od zakazów obowiązujące z mocy prawa wymienione zostały w ust. 2 art. 15 u.o.p.

⁴² Przesłanki uzasadniające wydanie zezwolenia na odstępstwa od zakazów ujęte zostały w ust. 3 art. 15 u.o.p.

⁴³ Zob. art. 15 ust. 4 i 5 u.o.p.

dzenie działalności gospodarczej. Na obszarze parku krajobrazowego i obszarze chronionego krajobrazu wprowadzane mogą zostać mocą aktu kreującego zakazy wybrane spośród ustawowego katalogu, sformułowane w postanowieniach w art. 17 ust. 1 u.o.p. (w stosunku do parku krajobrazowego) lub art. 24 ust. 1 u.o.p. (w stosunku do obszaru chronionego krajobrazu) przez organ powołujący daną formę ochrony, który powinien kierować się realiami konkretnego obszaru. W założeniu tak skonstruowany reżim prawny, ma pozwalać na lepsze dostosowanie rodzaju ochrony do potrzeb konkretnego przedmiotu. Jak wskazuje doktryna, lista zakazów, które mogą obowiązywać w parkach krajobrazowych (a także obszarach chronionego krajobrazu), pełni podwójną rolę, z jednej strony stanowi wzorzec zakazów, które mogą obowiązywać w parkach krajobrazowych, z drugiej wyznacza „górną granicę” tego, czego można zakazać⁴⁴. Należałoby jednak zastanowić się nad potrzebą ustawowego wyznaczenia „dolnej granicy” takich zakazów obowiązujących na chronionych obszarach. Tak duża swoboda przypisana organowi kreującemu w zakresie wprowadzania zakazów na tych obszarach, dopuszcza nawet (co, niestety, ma miejsce w przypadku kilku parków krajobrazowych w Polsce) zupełną rezygnację z wyznaczania jakichkolwiek zakazów, co z kolei wydaje się przeczyć zasadniczej istocie tworzenia form ochrony przyrody (objęcie ochroną po to, aby móc zakazać zachowaniu zagrażającemu przedmiotowi ochrony). W przypadku parku krajobrazowego i obszaru chronionego przewidziane zostały także odstępstwa od (ewentualnie wprowadzonych) zakazów, w postaci wskazania wprost sytuacji, kiedy na mocy przepisów ustawowych zakazy nie są stosowane⁴⁵.

W inny sposób ustalony został specjalny reżim prawny, który obowiązuje na obszarach Natura 2000 (istniejące, jak i proponowane i oczekujące na ostateczne zatwierdzenie przez Komisję obszary, mające znaczenie dla Wspólnoty). Podobnie jak w przypadku parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu, na obszarach Natura 2000 nie obowiązuje bezwzględny zakaz prowadzenia działalności związanej z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalności gospodarczej, rolnej, leśnej, a także amatorskiego połowu ryb⁴⁶. Wpro-

⁴⁴ Np. W. R a d e c k i, *Uzgodnianie rozporządzeń w parkach krajobrazowych i obszarach chronionego krajobrazu*, „Aura” 2005, nr 5, s. 36.

⁴⁵ Sytuacje te wymienione zostały odpowiednio w art. 17 ust. 2-4 u.o.p. oraz art. 24 ust. 2 i 3 u.o.p.

⁴⁶ Por. art. 36 ust. 1 u.o.p. zob.: M. P c h a ł e k, *Ochrona gatunkowa w procesie*

wadzony został jedynie generalny zakaz podejmowania działań, które mogą osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w szczególności pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, ponadto pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami⁴⁷.

Jeżeli jednak przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo RDOŚ (a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego) może zezwolić na realizację planu lub działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, albo projektowanego (i oczekującego na ostateczne zatwierdzenie przez Komisję) obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Zgodnie z orzeczeniem WSA w Warszawie: „Oceny wystąpienia przesłanki koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego dokonuje organ administracji, który musi rozważyć istnienie rozwiązań alternatywnych *in concreto*, uwzględniając także koszty środowiskowe czy społeczne realizacji alternatywnych rozwiązań. Istnienie alternatywnego rozwiązania należy rozważać, mając na uwadze szczególną potrzebę ochrony dóbr objętych specjalnymi formami ochrony przyrody (np. obszarów o znaczeniu międzynarodowym objętych siecią Natura 2000), nie pomijając równocześnie potrzeby racjonalnego równoważenia racji ochrony tych obszarów z innymi względami (m.in. społecznymi czy zachowania zasobów przyrody nieobjętych szczególnymi formami ochrony), nie pomijając zasady zrównoważonego rozwoju”⁴⁸. Jednak finalnie oceny, czy przesłanka nadrzędnego interesu publicznego zaistniała, dokonywać będzie Komisja, wydając w tej sprawie opinię. Gdy jednak znaczące negatywne oddziaływanie ma odnieść skutek wobec siedlisk i gatunków priorytetowych, zezwolenie może być wydane wyłącznie w celu ochrony życia i zdrowia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędnym znaczeniu dla środo-

inwestycyjnym, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010, s. 131.

⁴⁷ Zob. art. 33 ust. 1 u.o.p.

⁴⁸ Sygn. IV SA/Wa 2319/06.

wiska przyrodniczego oraz wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji⁴⁹.

Warto zaznaczyć, że na obszarach Natura 2000 może panować bardzo zróżnicowana sytuacja w zakresie obowiązującego reżimu prawnego. Gdy obszar ten będzie (co przepisy ustawy dopuszczają) pokrywać się w części lub całości z obszarem objętym formą ochrony, dla której przewidziany jest bardziej rygorystyczny system zakazów i ograniczeń (tj. park narodowy i rezerwat przyrody), wówczas w odniesieniu do tej części obszaru Natura 2000 stosuje się bardziej rygorystyczny reżim prawny (chyba że byłoby to sprzeczne z celem wyznaczonego obszaru Natura 2000). W takiej sytuacji przed organem administracji staje problem wzajemnego stosunku form ochronnych oraz rozstrzygnięcia, który reżim powinien być stosowany dla takiego obszaru (np. względem parku krajobrazowego)⁵⁰.

Należy zasygnalizować też, że nadmierna ogólnikowość przesłanki „zakazu podejmowania działań, które mogą osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000”, niewątpliwie wpływa negatywnie na jasność, przejrzystość zasad, przewidywalność rozstrzygnięć organu administracji wobec inwestora zamierzającego podjąć działalność na takim obszarze, co w kontekście perspektywy przedłużających się postępowań w przedmiocie ocen oddziaływania na środowisko, skutecznie eliminuje podejmowanie takich inicjatyw w praktyce.

W postanowieniach u.o.p. przyjęty został też jednolity sposób określenia reżimu prawnego form ochrony obiektowej. Analogicznie jak w przypadku reżimów obowiązujących w obrębie form obszarowych, ustawodawca przewidział sytuacje, w których zakazy ujęte w art. 45 u.o.p., a obowiązujące mocą aktu prawnego ustanawiającego formę ochrony obiektowej, nie obowiązują.

Podobnie zakazy właściwe dla poszczególnych gatunków oraz dopuszczalne do zastosowania odstępstwa od nich wybrane przez organ nadający status prawny ochronie gatunkowej z ustawowego katalogu zakazów, wprowadzane są w drodze aktu ustanawiającego tę formę ochrony. Warunkiem skorzystania z danego odstępstwa na czynności podlegające zakazom jest uzyskanie zezwolenia GDOŚ lub RDOŚ (w zależności od rodzaju odstępstwa i kategorii,

⁴⁹ Por. art. 34 ust. 2 u.o.p.

⁵⁰ Szerzej na ten temat: A. H a b u d a, *Oceny oddziaływania przedsięwzięć na przyrodę parku krajobrazowego, Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 53.

do której zaliczony został dany gatunek), którego wydawanie jest obwarowane koniecznością spełnienia określonych w ustawie przesłanek⁵¹. Natomiast na obszarze stref ochrony ostoi i stanowisk gatunków roślin lub grzybów, lub ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt, obowiązuje z mocy prawa katalog określonych w ustawie zakazów⁵², a zezwolenie na odstąpienie od nich może wydać RDOŚ, który kieruje się wymogami ochrony ostoi oraz stanowisk roślin, zwierząt lub grzybów objętych ochroną gatunkową.

4. PLANOWANIE, ZARZĄDZANIE I NADZÓR NA OBSZARACH PRAWNIE CHRONIONYCH

Uwzględniając kluczową dla polskiego systemu prawnego ochrony środowiska zasadę planowości, polski ustawodawca wprowadził instytucję opracowywania planów ochronnych. Dla parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych oraz obszaru Natura 2000 sporządza się i realizuje plan ochrony, który ma zapewnić skuteczną ochronę obszarom przyrodniczo cennym i stanowi ich podstawę funkcjonowania (do czasu ustanowienia planu ochrony rolę tę pełnią dla parku narodowego, rezerwatu przyrody, obszarów Natura 2000 zadania ochronne). Plany ochronne są zasadniczymi instrumentami zarządzania tymi obszarami. Plan ochrony parku narodowego lub parku krajobrazowego, których projekt sporządza odpowiedni organ zarządzający (czyli dyrektor parku narodowego bądź dyrektor parku krajobrazowego lub zespołu parków krajobrazowych), ustanawia odpowiednio minister właściwy do spraw środowiska w drodze rozporządzenia (park narodowy) lub sejmik województwa (park krajobrazowy), po przeprowadzeniu stosownych uzgodnień. Plan ochrony rezerwatu przyrody przyjmuje RDOŚ w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, a projekt opracowuje albo sam RDOŚ, albo po uzgodnieniu z nim organ zarządzający rezerwatem, albo sprawujący nadzór. Należy zaznaczyć, że plan ochrony dla obszaru Natura 2000, który ustanawiany jest przez ministra właściwego do spraw środowiska w drodze rozporządzenia, a jego projekt sporządza podmiot sprawujący nadzór nad tym obszarem, we wskazanych w ustawie przypadkach po zaopiniowaniu przez odpowiednie organy⁵³, znacznie odróżnia się od

⁵¹ Zob. art. 56 ust. 1 i 2 oraz 4-6 u.o.p.

⁵² Katalog zakazów sformułowany został w art. 60 ust. 6 u.o.p.

⁵³ Zob. art. 29 ust. 2 u.o.p.

pozostałych planów z powodu specyfiki samej formy ochrony (między innymi odnośnie do obligatoryjności jego ustanawiania, zakresu).

Na obszarach poszczególnych województw nadzór i koordynacja funkcjonowania obszarów Natura 2000 (również nad proponowanym obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty) należy do obowiązków właściwych RDOŚ. Jeżeli obszar Natura 2000 obejmuje w całości lub części obszar morski lub parku narodowego, albo tereny zarządzane przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, nadzór nad tym terenem oraz zadania związane z ochroną wykonuje odpowiednio dyrektor urzędu morskiego lub dyrektor parku narodowego, lub miejscowy nadleśniczy. Obowiązkiem organu wykonującego bezpośredni nadzór nad obszarem Natura 2000 jest przedstawienie sprawozdania z realizacji ochrony powyższego obszaru GDOŚ. Raport, o którym mowa, w odniesieniu do specjalnego obszaru siedlisk, jest sporządzany i przekazywany co 6 lat, a w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony ptaków – co 3 lata. GDOŚ sprawuje natomiast nadzór ogólny nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, prowadząc ewidencję danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ich ochrony.

Park narodowy oraz park krajobrazowy w zakresie zarządzania tymi obszarami wyróżniają się tym, że wyposażone zostały w wyodrębnioną strukturę organizacyjną i mają swoje własne organy (administracja specjalna). Minister właściwy do spraw środowiska, który przy pomocy Głównego Konserwatora Przyrody pełni zadania koordynacyjne i sprawuje nadzór nad działalnością parku narodowego, nadaje na mocy zarządzenia statut określający strukturę organizacyjną parkowi narodowemu. Z kolei statut parku krajobrazowego lub zespołu parków krajobrazowych przyjmuje w drodze uchwały sejmik województwa. Organem zarządzającym, odpowiedzialnym za prawidłowe funkcjonowanie parku narodowego lub parku krajobrazowego, jest co do zasady dyrektor parku.

Dyrektor parku narodowego wykonuje zadania RDOŚ w zakresie ochrony przyrody na terenie tego parku. Reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych w zakresie zarządzania mieniem parku narodowego. Zadania związane z ochroną przyrody (zwłaszcza realizacja ustaleń planów ochrony i zadań ochronnych), badaniami naukowymi i działalnością edukacyjną, a także ochroną mienia parku narodowego oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego, wykonuje Służba Parku Narodowego, w tym będąca w jej strukturze organizacyjnej Straż Parku Narodowego. Dyrektor parku narodowego wydaje zarządzenia, określające sposoby korzystania z obszarów parku w celach

naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych. Ma też prawo prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia oraz udziału w rozprawach przed sądem powszechnym w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia odwołań od postanowień i orzeczeń tych sądów o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody. Analogicznie zadania z zakresu ochrony przyrody, walorów krajobrazowych, wartości historycznych i kulturowych oraz działalności edukacyjnej na terenie parku krajobrazowego wykonuje Służba Parku Krajobrazowego. Organem opiniodawczo-doradczym dyrektora parku jest odpowiednio rada parku narodowego lub rada parku krajobrazowego. Należy zaznaczyć, że wraz z wejściem w życie od dnia 1 stycznia 2012 r. nowelizacji u.o.p., dyrektor parku narodowego stał się odrębnym organem ochrony przyrody (uprzednio zaliczany do Służb Ochrony Przyrody), zwiększył się również zakres zadań i kompetencji powierzonych mu ustawowo (dyrektor parku narodowego „kieruje działalnością parku i reprezentuje park narodowy na zewnątrz”, „realizuje ustalenia planu ochrony”, „wydaje zarządzenia dotyczące funkcjonowania parku narodowego”, uprzednio jedynie „zarządzał parkiem narodowym”).

Warto zaznaczyć, że u.o.p. nałożyła na organy administracji publicznej (oraz inne instytucje) obowiązek podejmowania szeregu działań o charakterze planistycznym i wykonawczym, zmierzających do ratowania zagrożonych wyginięciem roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową, a także inicjowania i wspierania badań naukowych, które mają poprawić skuteczność tych działań⁵⁴. Z ochroną gatunkową wiążą się również regulacje prawne dotyczące organizowania i reglamentowania przez państwo międzynarodowego obrotu gatunków dzikiej fauny i flory, podlegających ograniczeniom na podstawie prawa UE (wydawanie zezwoleń i świadectw fitosanitarnych przez ministra właściwego do spraw środowiska), a także prowadzenia przez starostę właściwego ze względu na miejsce przetrzymywania lub prowadzenia hodowli rejestru zwierząt podlegających ograniczeniom na podstawie przepisów prawa UE⁵⁵.

⁵⁴ Postanowienia art. 57 u.o.p. nakładają na GDOŚ obowiązek opracowania programów ochrony gatunków zagrożonych wyginięciem.

⁵⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (Dz. U. WE L 61/1 z dnia 3.03.1997 r.) oraz rozporządzenie Komisji (UE) nr 750/2013 z dnia 29 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (Dz. Urz. z L212/1 z dnia 07.08.2013 r.).

PODSUMOWANIE

Ustawodawca polski słusznie wyszedł z założenia, że wyznaczanie, likwidacja obszarów o obostrzonym lub załagodzonej rygorze ochronnym, określenie obowiązującego reżimu prawnego, ocena kryteriów uzasadniających wprowadzanie odstępstw od zakazów, sporządzanie planów ochrony będących podstawowym instrumentem zarządzania i wykonywanie innych działań wymagających bardzo szerokiej i specjalistycznej wiedzy z zakresu ochrony przyrody, powierzyć należy przede wszystkim wyspecjalizowanym organom ochrony przyrody (a nie organom administracji, które oprócz zadań z zakresu ochrony przyrody, wykonują jeszcze wiele innych). Nawet jeżeli ustawodawca polski powierzył administrowanie pewnymi formami ochrony organom niedysponującym taką wiedzą, np. sejmikowi wojewódzkiemu (parki krajobrazowe lub obszaru chronionego krajobrazu) lub radzie gminy (obiektywne formy ochrony przyrody), to wymaga to zawsze przeprowadzenia uzgodnienia z właściwym RDOŚ. Wykonywanie zadań z zakresu administrowania formami ochrony przyrody powinno być oparte bowiem na dobrej znajomości bogactw flory i fauny w skali lokalnej, jak i również uwzględniać musi ekologiczną rolę przedmiotowego obszaru lub obiektu, albo gatunku w szerszej skali, nawet ponadnarodowej. Tradycyjne formy ochrony przyrody wyznaczone są dla ochrony wartości istotnych z punktu widzenia Polski, ale obszar Natura 2000 desygnowany jest dla zabezpieczenia siedlisk i gatunków uznanych za ważne w skali Europy. Przyjęcie takiego rozwiązania ma bezpośrednie przełożenie na efektywność tych regulacji w praktyce i podejmowanych działań ochronnych. Jest to o tyle cenne, w szczególności w kontekście podnoszonych na gruncie prawa ochrony środowiska postulatów zmiany w sferze organizacji i podziału kompetencji organów ochrony środowiska⁵⁶ (ochrona przyrody jest częścią działań ochrony środowiska⁵⁷). Wielokrotnie bowiem kluczowe rozstrzygnięcia w sprawach ochrony środowiska (wymagające specjalistycznej wiedzy) są wydawane przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta (w kontekście funkcjonowania organów specjalistycznych ochrony środowiska). Zmierzając do podniesienia efektywności funkcjonowania parków narodowych, a przez to skuteczności realizacji celów ochrony przyrody, ujętych w po-

⁵⁶ Np. G. D o b r o w o l s k i, *Propozycja reformy instytucjonalnej ochrony środowiska*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska*, s. 94-104.

⁵⁷ Zob. J. C i e c h a n o w i c z - M c L e a n, *Prawo ochrony przyrody w systemie ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2007, nr 1(47), s. 22.

stanowieniach art. 2 ust. 2 u.o.p., polski ustawodawca przeprowadził (z mocą od dnia 1 stycznia 2012 r.) nowelizację u.o.p. w zakresie działania parków narodowych, w przedmiocie statusu dyrektora parku narodowego, wymaganych od kandydatów aplikujących na to stanowisko kwalifikacjach i nałożonego zakresu zadań i kompetencji w zakresie kierowania działalnością parku narodowego.

Formą ochrony przyrody, której działanie i administrowanie wciąż nastręcza (przede wszystkim organom administracji) bardzo daleko idących trudności, są obszary Natura 2000. Jest to stosunkowo nowy dla polskiego porządku prawnego, niezakorzeniony w polskiej kulturze prawnej i społecznej instrument ochrony wprowadzony w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (w przypadku pozostałych obszarowych form ochrony przyrody, często poszczególne formy ochrony wyznaczone były na długo przed umieszczeniem podstaw prawnych w akcie normatywnym). Niepełna, błędna transpozycja do porządku prawnego regulacji z zakresu tzw. Dyrektyw Ptasiej i tzw. Dyrektyw Siedliskowej (np. brak precyzyjnych przepisów) powoduje przerzucenie ciężaru wdrożenia tego instrumentu prawnego na organy stosujące prawo, w tym przede wszystkim organy administracji publicznej. Na ten stan rzecz wpływ ma też nieprzeprowadzenie wymaganej prawem unijnym kompletnej inwentaryzacji przyrodniczej i w związku z tym deficyt informacji, będących punktem wyjścia dla podejmowania skutecznych działań ochronnych, a także fakt, że ustanowienie sieci Natura 2000 nie pociąga za sobą wzrostu poziomu wiedzy społecznej na ten temat, a wręcz niechęć i opór społeczny, z którym muszą zmierzyć się organy administracji publicznej.

Obecnie nowym wyzwaniem, z którym zmierzyć się musi polski prawodawca (w związku z trwającym procesem legislacyjnym), jest wzmocnienie ochrony parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu między innymi w związku z rozwojem energetyki (infrastruktura energetyczna, inwestycje w OZE). Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, przewiduje między innymi wprowadzenie trybu utworzenia nowej formy ochrony przyrody lub powiększenia istniejącej na wniosek gminy, której terenu wniosek miałby dotyczyć; wskazanie wpływu na ochronę krajobrazu, jako przesłanki obowiązku uzgadniania z właściwym RDOŚ projektów aktów planowania przestrzennego; uwzględnienie wpływu obiektu na krajobraz przy ustalaniu zakresu zwolnień od zakazu realizacji w granicach form ochrony przyrody przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko; wprowadzenie możliwości

ustanawiania zakazów i ograniczeń dotyczących umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody⁵⁸. Ze względu na rozpoczynający się dopiero proces legislacyjny, trudno prognozować o możliwym ostatecznym kształcie projektowanych przepisów.

BIBLIOGRAFIA

- C i e c h a n o w i c z - M c L e a n J.: Działalność administracji publicznej w świetle zasad prawa ochrony przyrody, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia prawno-społeczne, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011.
- C i e c h a n o w i c z - M c L e a n J.: Prawo ochrony przyrody w systemie ochrony środowiska, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2007, nr 1(47).
- D o b r o w o l s k i G.: Propozycja reformy instytucjonalnej ochrony środowiska, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia prawno-społeczne, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011.
- Europeizacja prawa ochrony środowiska, red. M. Rudnicki, A. Haładaj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- G ó r s k i M., J. M i ł k o w s k a - R ę b o w s k a, Prawo ochrony różnorodności biologicznej, Warszawa 2013.
- G r u s z e c k i K.: Komentarz do ustawy o ochronie przyrody, Warszawa 2005.
- H a b u d a A.: Obszary Natura 2000 w prawie polskim, Warszawa 2013.
- H a b u d a A.: Oceny oddziaływania przedsięwzięć na przyrodę parku krajobrazowego, [w:] Europeizacja prawa ochrony środowiska, red. M. Rudnicki, A. Haładaj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- J a w o r o w i c z - R u d o l f A.: Ochrona różnorodności biologicznej na gruncie idealnej ochrony przyrody, [w:] Prawo ochrony różnorodności biologicznej, red. M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, Warszawa 2013.
- L e b o w a D.: Podstawy prawne funkcjonowania parków krajobrazowych w Polsce, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011.
- M i e r z e j e w s k i P.: Organy i służby ochrony przyrody, [w:] Polskie prawo ochrony przyrody, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2006.

⁵⁸ Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, druk sejmowy nr 1525.

- P c h a ł e k M.: Ochrona gatunkowa w procesie inwestycyjnym, [w:] Wybrane problemy prawa ochrony środowiska, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010.
- Prawo ochrony środowiska, red. M. Górski, Warszawa 2009.
- R a d e c k i W.: Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa 2008.
- R a d e c k i W.: Uzgadnianie rozporządzeń w parkach krajobrazowych i obszarach chronionego krajobrazu, „Aura” 2005, nr 5.
- R a d e c k i W.: Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody, Wrocław 2006.
- R a k o c z y B.: Organy ochrony przyrody i służby ochrony przyrody, [w:] t e n ż e, Prawo ochrony przyrody, Warszawa 2009.
- S y m o n i d e s E.: Ochrona przyrody, Warszawa 2008.
- W ą s o w s k i K.A.: Administracyjnoprawna problematyka handlu uprawnieniami do emisji, [w:] Współczesne problemy prawa energetycznego, red. M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2010.
- Współczesne problemy prawa energetycznego, red. M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2010.

ADMINISTRATION OF FORMS OF NATURE CONSERVATION

S u m m a r y

The article analyses the provisions of the Polish law regulating various forms of nature conservation, authorised organs, and instruments of nature conservation. The act of 16 April 2004 regulates the goals, principles, and forms of protecting the flora and fauna, inanimate nature, and landscape. According to the legislator, a form of nature conservation is a legal institution serving to achieve goals related to nature conservation. Such a form involves isolating a particular object (area, landmark, species) that is distinguished by some features, declaring it as protected, attributing to it a special legal regime in which it is strongly prohibited to act to the detriment of this object, and determining criminal liability for infringement of such prohibitions. The latest comprehensive regulation in this area is embodied by provisions associated with the area of Natura 2000. However, the overlap of competences that arise from these regulations makes it difficult to undertake investments, which are vital for the development of areas that enjoy special status.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, zarządzanie środowiskiem, system obszarów chronionych Natura 2000, park narodowy.

Key words: administrative law, environmental management, Natura 2000, protected area, national park.