

USTAWA O OCHRONIE PRZYRODY

Komentarz

Krzysztof Gruszecki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **5**

USTAWA O OCHRONIE PRZYRODY

Komentarz

Krzysztof Gruszecki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE

5

Stan prawny na 21 czerwca 2021 r.

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-015-5

5. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	17
Wprowadzenie.....	23
Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody	31
Rozdział 1. Przepisy ogólne	33
Art. 1. [Zakres ustawy]	33
Art. 2. [Zakres przedmiotowy i cele ochrony przyrody]	33
Art. 3. [Sposób realizacji celów ochrony przyrody]	36
Art. 4. [Obowiązek dbałości o przyrodę]	39
Art. 4a. [Unia Europejska w przepisach ustawy]	45
Art. 5. [Definicje]	46
Rozdział 2. Formy ochrony przyrody.....	54
Art. 6. [Katalog form ochrony przyrody]	54
Art. 7. [Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody jako cel publiczny]	56
Art. 8. [Park narodowy]	63
Art. 8a. [Osobowość prawna parku narodowego. Wykaz parków narodowych]	66
Art. 8b. [Zadania parków narodowych]	67
Art. 8c. [Dyrektor parku narodowego]	71
Art. 8d. [Zadania dyrektora parku narodowego]	77
Art. 8e. [Kompetencje dyrektora parku narodowego]	77
Art. 8f. [Nadanie statutu parkowi narodowemu]	82
Art. 8g. [Gospodarka finansowa parku narodowego]	82

Art. 8h.	[Przychody parku narodowego. Zaciąganie kredytów i pożyczek]	84
Art. 9.	[Nadzór nad działalnością parków narodowych]	86
Art. 10.	[Utworzenie, zmiana granic, likwidacja parku narodowego. Administrowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w granicach parku narodowego. Prawo pierwokupu]	88
Art. 10a.	[Obowiązkowy przetarg na rozporządzenie nieruchomością]	117
Art. 10b.	[Tryb bezprzetargowy]	119
Art. 10c.	[Zorganizowanie i przeprowadzenie przetargu]	122
Art. 10d.	[Formy przetargu]	122
Art. 10e.	[Ogłoszenie o przetargu]	125
Art. 10f.	[Organizowanie kolejnych przetargów. Zawarcie umowy w drodze rokowań]	127
Art. 10g.	[Rozstrzygnięcie przetargu. Zawarcie umowy]	130
Art. 10h.	[Delegacja ustawowa – szczegółowe zasady przeprowadzania przetargów i rokowań]	131
Art. 11.	[Otulina parku narodowego. Strefa ochronna zwierząt łownych]	131
Art. 12.	[Wstęp do parku narodowego]	138
Art. 13.	[Rezerваты przyrody]	146
Art. 14.	[Delegacja ustawowa – typy i podtypy rezerwatów przyrody]	153
Art. 15.	[Zakazy obowiązujące na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody]	154
Art. 16.	[Parki krajobrazowe]	180
Art. 17.	[Zakazy obowiązujące na terenie parków krajobrazowych]	192
Art. 18.	[Plany ochrony dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych]	211
Art. 19.	[Ustanowienie planu ochrony]	213
Art. 20.	[Okres obowiązywania i treść planów ochrony]	225
Art. 21.	[Delegacja ustawowa – szczegółowe zasady sporządzania projektu planu ochrony]	231
Art. 22.	[Projekt zadań ochronnych]	232
Art. 23.	[Obszary chronionego krajobrazu]	234
Art. 23a.	[Strefy ochrony krajobrazu. Wykaz obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym]	242

Art. 24.	[Zakazy obowiązujące na terenie obszaru chronionego krajobrazu]	246
Art. 24a.	[Obiekty budowlane naruszające przepisy planów ochrony i uchwał o ustanowieniu strefy ochrony krajobrazu]	251
Art. 25.	[Sieć obszarów Natura 2000]	254
Art. 26.	[Delegacja ustawowa – kryteria wyboru obszarów kwalifikujących się jako obszary Natura 2000]	259
Art. 27.	[Projekt listy obszarów Natura 2000]	260
Art. 27a.	[Wyznaczenie, zmiana granic, likwidacja obszaru specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk. Nadzór nad obszarem Natura 2000]	265
Art. 28.	[Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000]	269
Art. 29.	[Sporządzenie projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000. Treść planu ochrony]	280
Art. 30.	[Plany ochrony dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych a plan ochrony dla obszaru Natura 2000]	288
Art. 31.	[Ocena realizacji ochrony obszaru Natura 2000]	290
Art. 32.	[Nadzór nad obszarami Natura 2000]	291
Art. 33.	[Zakazy obowiązujące na obszarach Natura 2000]	295
Art. 34.	[Zezwolenie na odstępstwo od zakazów obowiązujących na obszarach Natura 2000]	302
Art. 35.	[Kompensacja przyrodnicza]	316
Art. 35a.	[Zastąpienie zezwolenia decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach lub uzgodnieniem]	323
Art. 36.	[Działalność dozwolona na terenie obszaru Natura 2000]	328
Art. 37.	[Nakaz natychmiastowego wstrzymania działań i podjęcia działań naprawczych]	332
Art. 37a.	[Działania zapobiegawcze i naprawcze]	338
Art. 37b.	[Obowiązek przeprowadzenia badań zanieczyszczenia ziemi i wody]	341
Art. 37c.	[Odpowiedzialność solidarna]	342
Art. 37d.	[Poinformowanie o zakończeniu działań zapobiegawczych lub naprawczych]	345

Art. 38.	[Składanie do Komisji Europejskiej raportów i notyfikacji. Występowanie o opinie]	346
Art. 39.	[Koszty związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000]	347
Art. 40.	[Pomniki przyrody]	349
Art. 41.	[Stanowiska dokumentacyjne]	352
Art. 42.	[Użytki ekologiczne]	353
Art. 43.	[Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe]	355
Art. 44.	[Ustanowienie lub zniesienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego]	356
Art. 45.	[Zakazy związane z pomnikami przyrody, stanowiskami dokumentacyjnymi, użytkami ekologicznymi i zespołami przyrodniczo-krajobrazowymi]	368
Art. 45a.	[Koordynacja funkcjonowania form ochrony przyrody]	372
Art. 46.	[Ochrona gatunkowa]	373
Art. 47.	[Ochrona <i>ex situ</i>]	376
Art. 48.	[Delegacja ustawowa – gatunki roślin objęte ochroną]	377
Art. 49.	[Delegacja ustawowa – gatunki zwierząt objęte ochroną]	378
Art. 50.	[Delegacja ustawowa – gatunki grzybów objęte ochroną]	379
Art. 51.	[Zakazy związane z objętymi ochroną gatunkami roślin i grzybów]	380
Art. 52.	[Zakazy związane z objętymi ochroną gatunkami zwierząt]	388
Art. 52a.	[Gospodarka rybacka a ochrona gatunkowa zwierząt]	401
Art. 53.	[Wprowadzenie czasowej ochrony gatunków roślin, zwierząt lub grzybów]	403
Art. 54.	[Metody zabronione przy chwytaniu lub zabijaniu dziko występujących zwierząt]	404
Art. 55.	[Delegacja ustawowa – obrączkowanie ptaków]	406

Art. 56.	[Zezwolenia na zbiór roślin lub grzybów oraz pozyskiwanie zwierząt objętych ochroną gatunkową]	407
Art. 56a.	[Odstępstwo od zakazów w przypadku bobrów, kormoranów, czapli]	429
Art. 57.	[Programy ochrony zagrożonych wyginięciem gatunków roślin, zwierząt i grzybów]	437
Art. 58.	[Przekazywanie informacji o przypadkowym schwytaniu lub zabiciu zwierząt gatunków objętych ochroną ścisłą oraz wydry]	438
Art. 59.	[Inicjowanie i wspieranie badań naukowych]	439
Art. 60.	[Ratowanie zagrożonych wyginięciem gatunków roślin, zwierząt i grzybów. Strefy ochrony]	440
Art. 60a.	[Działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków]	448
Art. 61.	[Organ zarządzający. Wywóz żywych roślin objętych ochroną. Import i eksport żywych zwierząt lub jaj gatunków objętych ochroną]	450
Art. 62.	[Koszty utrzymania oraz transportu zatrzymanych roślin lub zwierząt]	464
Art. 63.	[Instytucje naukowe zwolnione z obowiązku posiadania zwolnienia na wwóz okazów roślin lub zwierząt]	465
Art. 64.	[Obowiązek zgłoszenia do rejestru posiadania zwierząt objętych ochroną]	469
Rozdział 3. Ogrody botaniczne, ogrody zoologiczne oraz ośrodki rehabilitacji zwierząt		476
Art. 65.	[Ochrona ogrodów botanicznych i zoologicznych]	476
Art. 66.	[Uwzględnianie ogrodów botanicznych i zoologicznych przy planowaniu przestrzennym]	481
Art. 67.	[Utworzenie i prowadzenie ogrodu botanicznego lub zoologicznego]	486
Art. 68.	[Cofnięcie lub zmiana zezwolenia na utworzenie i prowadzenie ogrodu botanicznego lub zoologicznego]	491
Art. 69.	[Obowiązki podmiotów prowadzących ogrody botaniczne lub zoologiczne]	496

Art. 70.	[Delegacja ustawowa – warunki hodowli zwierząt w ogrodach zoologicznych]	497
Art. 71.	[Zwierzęta hodowane i utrzymywane w ogrodach zoologicznych]	498
Art. 72.	[Sprowadzanie i rozmnażanie zwierząt w ogrodach zoologicznych]	499
Art. 73.	[Zwierzęta gatunków niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi]	501
Art. 74.	[Przeniesienie do środowiska przyrodniczego roślin lub zwierząt gatunków zagrożonych wyginięciem]	506
Art. 75.	[Utworzenie i prowadzenie ośrodka rehabilitacji zwierząt]	510
Art. 76.	[Warunki przebywania zwierząt w ośrodku rehabilitacji]	515
Art. 77.	[Kontrole ogrodów botanicznych, ogrodów zoologicznych i ośrodków rehabilitacji zwierząt]	516
Rozdział 4. Ochrona terenów zieleni i zadrzewień		522
Art. 78.	[Obowiązki rady gminy]	522
Art. 79.	(uchylony)	526
Art. 80.	(uchylony)	527
Art. 81.	[Uznanie terenu za park gminny]	527
Art. 82.	(uchylony)	530
Art. 83.	[Obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów]	530
Art. 83a.	[Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów]	554
Art. 83b.	[Wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu]	563
Art. 83c.	[Oględziny przed wydaniem zezwolenia. Obowiązek wykonania nasadzeń zastępczych albo przesadzenia drzewa lub krzewu]	575
Art. 83d.	[Treść zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów]	581
Art. 83e.	[Odszkodowanie za usunięcie drzewa lub krzewu na wniosek właściciela urządzeń przesyłowych]	599
Art. 83f.	[Wyjątki od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów]	605

Art. 84.	[Opłata za usunięcie drzew lub krzewów]	651
Art. 85.	[Stawki opłat za usunięcie drzew lub krzewów]	665
Art. 86.	[Wyłączenie naliczania opłat za usunięcie drzew lub krzewów]	669
Art. 87.	[Uiszczenie opłaty za usunięcie drzew lub krzewów. Przedawnienie]	688
Art. 87a.	[Wykonywanie prac w obrębie korzeni, pnia lub korony drzewa lub krzewu]	693
Art. 87b.	[Stosowanie środków chemicznych na drogach publicznych, ulicach, placach]	702
Art. 88.	[Kary pieniężne za uszkodzenie, zniszczenie drzewa lub krzewu oraz za usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia]	703
Art. 89.	[Wysokość i wymierzenie kary pieniężnej. Przedawnienie]	728
Art. 90.	[Wydawanie rozstrzygnięć związanych z usunięciem drzew lub krzewów przez starostę lub marszałka województwa]	738
Rozdział 5. Organy ochrony przyrody		743
Art. 91.	[Podmioty pełniące rolę organów ochrony przyrody]	743
Art. 92.	[Główny Konserwator Przyrody]	753
Art. 93.	(uchylony)	754
Art. 94.	[Dyrektor parku narodowego jako organ ochrony przyrody]	754
Art. 95.	[Organy opiniotwórczo-doradcze w zakresie ochrony przyrody]	755
Art. 96.	[Państwowa Rada Ochrony Przyrody]	756
Art. 97.	[Regionalna rada ochrony przyrody]	758
Art. 98.	[Rada naukowa parku narodowego]	760
Art. 99.	[Rada parku krajobrazowego, rada zespołu parków krajobrazowych]	763
Art. 100.	[Diety i zwrot kosztów podróży i noclegów przysługujące członkom organów opiniotwórczo- doradczych]	765
Rozdział 6. Służby ochrony przyrody		767
Art. 101–102.	(uchylone)	767
Art. 103.	[Służba Parku Narodowego]	767

Art. 104. [Uprawnienia pracowników Służby Parku Narodowego]	769
Art. 104a. [Sprzedaż budynków i lokali przez park narodowy] ...	778
Art. 104b. [Wyłączenie możliwości ubiegania się o ekwiwalent za niewykorzystywanie bezpłatnego mieszkania]	781
Art. 105. [Dyrektor parku krajobrazowego]	781
Art. 106. [Zespoły parków krajobrazowych]	783
Art. 107. [Służba Parku Krajobrazowego]	784
Rozdział 7. Zwalczanie przestępstw i wykroczeń na obszarach chronionych	789
Art. 108. [Straż Parku]	789
Art. 108a. [Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy] ...	799
Art. 109. [Używanie środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Straży Parku]	801
Art. 110. [Broń palna przysługująca funkcjonariuszom Straży Parku i pracownikom Służby Parku]	801
Art. 110a. [Stosowanie przepisów ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej]	811
Rozdział 8. Wykonywanie ochrony przyrody	813
Art. 111. [Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej]	813
Art. 112. [Monitoring przyrodniczy różnorodności biologicznej i krajobrazowej]	815
Art. 113. [Centralny rejestr form ochrony przyrody]	816
Art. 114. [Rejestr form ochrony przyrody prowadzony przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska] ...	817
Art. 115. [Tablice informujące o formach ochrony przyrody]	819
Art. 116. [Miejsca parkingowe na terenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody]	821
Rozdział 9. Gospodarowanie zasobami i składnikami przyrody	825
Art. 117. [Reguły gospodarowania zasobami przyrody]	825
Art. 118. [Działania prowadzone na obszarach form ochrony przyrody wymagające zgłoszenia]	828
Art. 118a. [Wydanie decyzji o warunkach prowadzenia działań]	835

Art. 118b. [Działania niewymagające zgłoszenia ani wydania decyzji o warunkach ich prowadzenia]	842
Art. 119. [Zakaz wznoszenia obiektów budowlanych utrudniających dostęp do wody]	843
Art. 119a. [Rozmnażanie zwierząt uzyskanych w wyniku krzyżowania. Krzyżowanie zwierząt]	845
Art. 120. [Wprowadzanie gatunków obcych do środowiska przyrodniczego]	848
Art. 121. [Reguły gospodarowania zasobami przyrody nieożywionej]	856
Art. 122. [Odkrycie kopalnych szczątków roślin lub zwierząt] ...	858
Art. 123. [Kontrola przestrzegania reguł gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody]	862
Art. 124. [Zakaz wypalania łąk i pastwisk]	865
Art. 125. [Niszczenie roślin i grzybów, zabijanie zwierząt nieobjętych formami ochrony przyrody]	866
Rozdział 10. Skutki prawne objęcia ochroną	869
Art. 126. [Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez dzikie zwierzęta]	869
Rozdział 11. Przepisy karne	885
Art. 127. [Naruszenie zakazów przewidzianych w ustawie]	885
Art. 127a. [Naruszenie zasad pozyskiwania roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną gatunkową]	890
Art. 128. [Naruszenie ograniczeń w przewozie przez granicę roślin lub zwierząt podlegających ograniczeniom na podstawie prawa UE]	891
Art. 128a. [Naruszenie zakazów w zakresie handlu okazami gatunków podlegających ochronie]	899
Art. 129. [Przepadki przedmiotów, obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego lub zapłaty nawiązki]	900
Art. 130. [Przekazanie organom ochrony przyrody orzeczenia o przypadku okazów gatunków]	908
Art. 131. [Odpowiedzialność za wykroczenia]	910
Art. 131a. [Przepadki zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi]	917
Art. 132. [Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia]	918

Rozdział 12. Zmiany w przepisach obowiązujących.....	919
Art. 133. [Zmiana ustawy o rybactwie śródlądowym]	919
Art. 134. [Zmiana ustawy o podatkach i opłatach lokalnych]....	919
Art. 135. [Zmiana ustawy o lasach]	919
Art. 136. [Zmiana ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa]	920
Art. 137. [Zmiana ustawy – Prawo łowieckie]	920
Art. 138. [Zmiana ustawy o ochronie zwierząt].....	920
Art. 139. [Zmiana ustawy o gospodarce nieruchomościami]...	920
Art. 140. [Zmiana ustawy o opłacie skarbowej]	920
Art. 141. [Zmiana ustawy – Prawo ochrony środowiska].....	920
Art. 142. [Zmiana ustawy – Prawo wodne]	921
Rozdział 13. Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe ...	922
Art. 143. [Obrączkowanie ptaków]	922
Art. 144. [Dyrektorzy parków narodowych powołani przed dniem wejścia w życie ustawy]	923
Art. 145. [Wojewódzcy konserwatorzy przyrody powołani przed dniem wejścia w życie ustawy]	923
Art. 146. [Wymóg odpowiedniego poziomu wykształcenia funkcjonariuszy Straży Parku]	924
Art. 147. [Umundurowanie pracowników Służb Parków Narodowych i Służb Parków Krajobrazowych]	925
Art. 148. [Prowadzenie działalności przez ogrody botaniczne i ośrodki istniejące przed dniem wejścia w życie ustawy]	925
Art. 149. [Rejestracja zwierząt objętych ochroną]	926
Art. 150. [Posiadanie spreparowanych zwierząt lub ich części]	927
Art. 151. [Ciągłość funkcjonowania Straży Parku, Służby Parku Narodowego i Służby Parku Krajobrazowego] ...	928
Art. 152. [Ciągłość funkcjonowania opiniodawczych organów ochrony przyrody oraz rad parków krajobrazowych lub rad zespołów parków krajobrazowych]	928
Art. 153. [Formy ochrony przyrody utworzone przed dniem wejścia w życie ustawy]	929

Art. 154. [Plany ochrony dla parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych sporządzone przed dniem wejścia w życie ustawy]	929
Art. 155. [Parki gminne]	931
Art. 156. [Strefy ochrony ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt gatunków chronionych]	931
Art. 157. [Utrzymanie w mocy aktów wykonawczych]	932
Art. 158. [Sprawy wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy]	933
Art. 159. [Likwidacja Krajowego Zarządu Parków Narodowych]	934
Art. 160. [Wygaśnięcie stosunków pracy pracowników Krajowego Zarządu Parków Narodowych]	935
Art. 161. [Przepis derogacyjny]	936
Art. 162. [Wejście w życie ustawy]	936
Załącznik	
Wykaz parków narodowych	937
Bibliografia	939

Wykaz skrótów

Akty prawne

- | | |
|--|--|
| dyrektywa
79/409/EWG | – dyrektywa Rady 79/409/EWG z 2.04.1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. WE L 103, ze zm., s. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, s. 98 ze zm.), uchylona |
| dyrektywa
92/43/EWG
(dyrektywa
siedliskowa) | – dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L 206, s. 7, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 102 ze zm.) |
| dyrektywa
2009/147/WE | – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30.11.2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona) (Dz.Urz. UE L 20 z 2010 r., s. 7, ze zm.) |
| dyrektywa
2010/63/UE | – dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/63/UE z 22.09.2010 r. w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych (Dz.Urz. UE L 276, s. 33 ze zm.) |
| k.c. | – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.) |
| k.k. | – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.) |

Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
konwencja waszyngtońska	– Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem sporządzona w Waszyngtonie 3.03.1973 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 27, poz. 112 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
k.p.s.w.	– ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2021 r. poz. 457 ze zm.)
k.w.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 281)
nowela z 3.10.2008 r.	– ustawa z 3.10.2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 201, poz. 1237 ze zm.) – akt utracił moc
nowela z 13.07.2012 r.	– ustawa z 13.07.2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 985)
nowela z 24.04.2015 r.	– ustawa z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774 ze zm.)
nowela z 25.06.2015 r.	– ustawa z 25.06.2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045 ze zm.)
nowela z 16.12.2016 r.	– ustawa z 16.12.2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz.U. poz. 2249)

o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)
pr. łow.	– ustawa z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1683 ze zm.)
pr. przeds.	– ustawa z dnia 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624 ze zm.)
p.s.w.n.	– ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.)
rozporządzenie 338/97	– rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z 9.12.1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (Dz.Urz. WE L 61 z 1997 r., s. 1, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 3, s. 136 ze zm.)
rozporządzenie 865/2006	– rozporządzenie Komisji (WE) nr 865/2006 z 4.05.2006 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (Dz.Urz. UE L 166, s. 1, ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.b.a.	– ustawa z 21.05.1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2020 r. poz. 955)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305)

u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)
u.l.	– ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1463 ze zm.)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.o.k.ś.	– ustawa z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) – uchylona
u.o.m.	– ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2135 ze zm.)
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.)
u.o.p. z 1991 r.	– ustawa z 16.10.1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm.) – uchylona
u.o.z.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 638)
u.o.z.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.)
u.r.ś.	– ustawa z 18.04.1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2168 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
ustawa o Policji	– ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.)
ustawa o PSP	– ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1123 ze zm.)

u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)
u.ś.p.b.	– ustawa z 24.05.2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 2418)
u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464)
u.w.l.	– ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2020 r. poz. 1910 ze zm.)
u.z.s.ś.	– ustawa z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187)

Czasopisma, zbiory orzecznictwa

ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE/TS	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (przed 1.12.2009 r. jako Trybunał Sprawiedliwości)
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Wprowadzenie

I. Kształtowanie się ochrony przyrody w Polsce

Człowiek jest jednym z elementów środowiska przyrodniczego, w związku z tym zawsze w mniejszym lub większym stopniu był uzależniony od warunków, w których przychodziło mu żyć. Dlatego też od samego początku kształtowania się poszczególnych społeczeństw podejmowane były działania, które mogły mieć wpływ na ochronę przyrody.

Początkowo motywacje działań podejmowanych w tym zakresie były mocno zróżnicowane, poczynając od pobudek religijnych (np. święte drzewa), przez względy o charakterze gospodarczym (ochrona niektórych gatunków zwierząt), na względach bezpieczeństwa państwa kończąc, np. utrzymanie przez pierwszych Piastów nienaruszonych puszczy na granicach zachodnich (W. Szafer, *Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka*, Warszawa 1976, s. 13 i n.).

Polska w tym zakresie posiada poważne osiągnięcia, a liczba regulacji prawnych, mogących mieć wpływ na ochronę środowiska przyrodniczego, była znacząca. Już bowiem Bolesław Chrobry wprowadził ochronę bobrów. Następnie rozwiązania ograniczające korzystanie z poszczególnych elementów środowiska znalazły się w Statutach Wareckich Władysława Jagiełły z 1423 r., w których objęto ochroną dziki, łosie i jelenie. Kolejnym przykładem tego typu rozwiązań mogą być Statuty Litewskie Zygmunta I z 1525 r. wprowadzające ochronę żubra w Puszczy

Białowieskiej. Oprócz ograniczeń o charakterze typowo gospodarczym pojawiły się jednak również rozwiązania wprowadzone z pobudek o charakterze konserwatorskim. Taki właśnie charakter miał dekret między Starostą Sochaczewskim a poddanymi wsi Jaktorowa w sprawie ochrony tura na terenie Puszczy Jaktorowskiej w ziemi sochaczewskiej. W uregulowaniu tym oprócz bowiem objęcia ochroną tura znalazły się rozwiązania chroniące środowisko, w którym on występuje (ograniczenie gospodarki leśnej) oraz zapewniające mu właściwe warunki pokarmowe (*Księgi referendarskie*, t. 1, 1582–1602, Warszawa 1910, s. 84–89).

Upadek polskiej państwowości nie przerwał rozwoju polskiej myśli na gruncie ochrony przyrody. Nasilenie problemów związanych z rozwojem cywilizacyjnym spowodowało wręcz, że miały one charakter bardziej racjonalny, a spojrzenie na problem było szersze niż dotychczas. Szczególnie na tym tle pozytywnie wypadają rozwiązania przyjęte w XIX w. w Galicji. Można do nich zaliczyć ustawę z 19.07.1869 r. względem zakazu łapania, wytępiania i sprzedawania zwierząt alpejskich właściwych Tatrom, świstaka i dzikich kóz, obowiązującą w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim (*Dziennik Ustaw i Rozporządzeń dla Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim* 1869, część XI, Nr 26), która miała prekursorski charakter na terenie Europy. Podobny charakter miała również ustawa z 21.12.1874 r. o ochronie niektórych zwierząt pożytecznych dla uprawy ziemi, obowiązująca w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim (*Dziennik Ustaw i Rozporządzeń dla Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim* 1875, część III, Nr 101).

Polska myśl ochrony przyrody ze szczególnym nasileniem zaczęła rozwijać się po odzyskaniu niepodległości przez państwo polskie. W tym okresie wyróżnia się trzy zasadnicze kierunki rozwoju ochrony przyrody: konserwatorski, biocenotyczny i planistyczny (A. Wodiczko, *Na straży przyrody. Wiadomości i wskazania z dziedziny ochrony przyrody*, Kraków 1948, s. 5). Pierwszy z tych kierunków przejawiał się w trosce o zachowanie resztek pierwotnej przyrody, którą starano się ratować dla ich naukowych wartości. W drugim okresie, biocenotycznym, istotne

stają się powiązania między składnikami świata roślinnego. Praktyczna ochrona przyrody w tym zakresie przejawiała się przede wszystkim w działalności gospodarczo-ochronnej, która przez zmianę metod prowadzenia działalności gospodarczej na bardziej przyjazną przyrodzie stara się zachować zróżnicowanie środowiska przyrodniczego. Trzecim kierunkiem jest nurt planistyczny stawiający sobie za zadanie początkowo ochronę krajobrazu przed jego pustoszczeniem, a w dalszej kolejności również planową gospodarkę innymi elementami środowiska przyrodniczego.

Z tymi kierunkami rozwoju przyrody korespondują rozwiązania zawarte w polskim ustawodawstwie regulującym tę materię. W ustawie z 10.03.1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 31, poz. 274) na plan pierwszy wysuwał się nurt konserwatorski ochrony przyrody, natomiast w drugiej ustawie z 7.04.1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, poz. 180 ze zm.), przyjęto rozwiązania o charakterze mieszanym, konserwatorsko-biocenotycznym. Trzecia polska ustawa z 16.10.1991 r. o ochronie przyrody łączyła w swoich rozwiązaniach wszystkie trzy nurty występujące w ochronie przyrody. Zwieńczeniem prac nad omawianą problematyką jest aktualnie obowiązująca ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, zwana w dalszej części ustawą.

Oprócz działań o charakterze legislacyjnym działania na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego rozwinięte były również na gruncie społecznym. Trudną do przecenienia w tym zakresie rolę odegrało powstałe w 1906 r. Polskie Towarzystwo Krajoznawcze, w ramach którego działała Sekcja Ochrony Przyrody. Poważne zasługi należy przypisać również Galicyjskiemu Towarzystwu Ochrony Zwierząt, Polskiemu Towarzystwu Tatrzańskiemu oraz Towarzystwu im. M. Kopernika (L. Jastrzębski, *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 10). W zakresie funkcjonowania państwa polskiego dominującą rolę w tej dziedzinie odgrywała Państwowa Rada Ochrony Przyrody, działająca na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 10.06.1925 r. (rozporządzenie to jest cytowane przez J.G. Pawlikowskiego, *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927, s. 66).

II. Miejsce ochrony przyrody w polskim systemie prawa ochrony środowiska

Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody nie jest oczywiście jedynym aktem prawnym regulującym zagadnienia związane z ochroną szeroko rozumianego środowiska. Niezależnie od niej obowiązuje bowiem ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2020 r. poz. 797 ze zm.) i wiele innych aktów. W związku z tym pojawiają się wątpliwości dotyczące ustalenia wzajemnych relacji między tymi aktami prawnymi. Prawo ochrony środowiska niewątpliwie ma w tym zakresie najszerszy zakres przedmiotowy. Reguluje bowiem zagadnienia związane z szeroko rozumianą ochroną środowiska, przez które, zgodnie z postanowieniami art. 3 pkt 39, rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Z postanowień tego przepisu wynika więc jednoznacznie, że na ochronę środowiska składają się również rozwiązania w zakresie ochrony przyrody. Wskazywałoby to pośrednio na konieczność interpretacji postanowień ustawy w zgodzie z ogólnymi zasadami ochrony środowiska wynikającymi z prawa ochrony środowiska. Na taką relację między tymi aktami prawnymi wskazują również postanowienia tytułu II p.o.ś. „Ochrona zasobów środowiska” wyraźnie wskazującego w art. 81, że ochrona środowiska (w tym również przyrodniczego) realizowana będzie na podstawie przepisów szczególnych. W związku z tym należy stwierdzić, że mimo iż Prawo ochrony środowiska i ustawa o ochronie przyrody są aktami prawnymi o takiej samej randze w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa, to przy dokonywaniu wykładni postanowień ustawy będzie należało uwzględnić reguły wynikające z Prawa ochrony środowiska.

III. Wpływ międzynarodowego prawa ochrony przyrody oraz prawa Unii Europejskiej

Podobnie jak rozwiązania ustawy nie mogą funkcjonować i być interpretowane w oderwaniu od systemu ochrony środowiska jako całości, tak i polskie rozwiązania prawne w zakresie ochrony przyrody w wielu przypadkach mogą być determinowane postanowieniami prawa międzynarodowego lub prawa Unii Europejskiej lub nawet przez nie zastępowane. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 91 ust. 1 Konstytucji RP ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej bezpośrednie stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Ponadto zgodnie z regułami określonymi w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą parlamentu ma prymat przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z postanowieniami umowy międzynarodowej.

Na tej zasadzie w systemie polskiego prawa ochrony przyrody obowiązują postanowienia m.in. Konwencji o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzonej w Ramsarze 2.02.1971 r. (Dz.U. z 1978 r. Nr 7, poz. 24 ze zm., zał.) czy Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzonej w Bonn 23.06.1979 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 2, poz. 17).

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku źródeł prawa Unii Europejskiej. W dniu 16.04.2004 r. Rzeczpospolita Polska podpisała Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Nederlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską,

Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 90, poz. 864, zał.). Zgodnie z postanowieniami art. 2 tego aktu prawnego państwa członkowskie są związane postanowieniami traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia.

W związku z tym Polskę jako państwo członkowskie wiążą zarówno akty prawa pierwotnego, jak i wtórnego. Do pierwszej z tych grup należy zaliczyć m.in.:

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej zawarty w Rzymie 25.03.1957 r. (Dz.Urz. UE C 203 z 2016 r., s. 1),
- akt kończący Konferencję międzyrządową w sprawie Wspólnoty Rynku i Euroatomu; deklaracje wspólne, deklaracje intencji, deklaracje rządów w różnych sprawach; akt przyjęty w Rzymie 25.03.1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/1),
- Traktat o Unii Europejskiej zawarty w Maastricht 7.02.1992 r. (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13),
- Traktat z Nicei zmieniający traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty z 26.02.2001 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/32).

Aktami prawa wtórnego będą natomiast wszystkie akty przyjmowane na podstawie prawa pierwotnego. Zgodnie z postanowieniami art. 288 TFUE można wśród nich wyróżnić normy o charakterze wiążącym i niewiążącym.

Do pierwszej kategorii należy zaliczyć:

- rozporządzenia mające, zgodnie z art. 288 TFUE, bezpośrednie zastosowanie w państwach członkowskich bez konieczności wprowadzania do systemu prawa krajowego;

- dyrektywy wydawane na podstawie art. 288 TFUE, skierowane do państw członkowskich, ale wymagające od nich wyboru formy i metody wprowadzenia zawartych w nich rozwiązań do prawa krajowego;
- decyzje wydawane na podstawie art. 288 TFUE, będące bezpośrednim nakazem z konkretnie określonym adresatem.

Natomiast charakteru wiążącego nie mają zalecenia i opinie.

Z punktu widzenia ochrony przyrody najważniejszą rolę odgrywają przykładowo:

- rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z 9.12.1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi,
- dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory,
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30.11.2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona).

Wyliczenie to ma jedynie charakter symboliczny, aktów prawnych regulujących ochronę przyrody w Unii Europejskiej jest bowiem kilkadziesiąt i wszystkie one wywierają mniejszy lub większy wpływ na rozwiązania systemów prawnych państw członkowskich. Nie inaczej przedstawia się sytuacja z Polską, dlatego też prawodawca w ustawie w wielu miejscach odsyła do prawa Unii Europejskiej.

USTAWA

z 16.04.2004 r.

o ochronie przyrody¹

(tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1098)

¹ Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:

- 1) dyrektywy Rady 79/409/EWG z 2.04.1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. WE L 103 z 25.04.1979, str. 1 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, str. 98 ze zm.);
- 2) dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L 206 z 22.07.1992, str. 7 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 102 ze zm.);
- 3) dyrektywy Rady 1999/22/WE z 29.03.1999 r. dotyczącej trzymania dzikich zwierząt w ogrodach zoologicznych (Dz.Urz. WE L 94 z 09.04.1999, str. 24; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, str. 140);
- 4) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17.06.2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz.Urz. UE L 164 z 25.06.2008, str. 19).

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres ustawy]

Ustawa określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu.

Przepis ten stanowi kontynuację rozwiązań zawartych w art. 1 u.o.p. z 1991 r., dlatego też w tym zakresie aktualne pozostają poglądy wypracowane w doktrynie prawa ochrony środowiska. Przyjmowano w nich, że rozwiązanie to nie ma charakteru merytorycznego, ale jedynie informuje o treści ustawy (J. Sommer [w:] *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, red. J. Sommer, Wrocław 2001, s. 9). Na etapie prac legislacyjnych zgłoszono jednak uwagi związane z tym, że w przepisie tym powinny być określone relacje między ustawą a postanowieniami działu II p.o.ś. (M. Górski, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o ochronie przyrody*, Łódź 2003).

Art. 2. [Zakres przedmiotowy i cele ochrony przyrody]

1. Ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody:

- 1) dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów;**
- 2) roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową;**

- 3) zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia;
- 4) siedlisk przyrodniczych;
- 5) siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów;
- 6) tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt;
- 7) krajobrazu;
- 8) zieleni w miastach i wsiach;
- 9) zadrzewień.

2. Celem ochrony przyrody jest:

- 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów;
- 2) zachowanie różnorodności biologicznej;
- 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego;
- 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony;
- 5) ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień;
- 6) utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody;
- 7) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

1. Przepis art. 2 u.o.p. ma dwojakiego rodzaju znaczenie. W ust. 1 wyznaczono zakres przedmiotowy ochrony przyrody oraz działania, które w tym celu powinny być podejmowane, natomiast w ust. 2 wyznaczono cele, jakie zostały postawione przed ochroną przyrody w polskim ustawodawstwie.

2. Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy ochrony przyrody, to został on w podwójny sposób skonkretyzowany:

- 1) Określono działania podejmowane w ramach ochrony przyrody, tj.: troska o zachowanie, zrównoważone użytkowanie, odnawianie zasobów, tworów i składników przyrody. Nie zostały one jednak

w obowiązujących przepisach zdefiniowane, w związku z czym interpretacja tych pojęć będzie dokonywana na gruncie języka potocznego. Bez względu jednak na to, jakie znaczenie nadamy pojęciom, którymi posługuje się ustawodawca w art. 2 ust. 1 u.o.p., wynika z nich, że pierwszoplanowym zadaniem ochrony przyrody jest troska o zachowanie oraz zrównoważone użytkowanie zasobów środowiska przyrodniczego. W związku z tym należy przyjąć, że jest to przejaw tzw. zachowawczego aspektu ochrony środowiska przyrodniczego, który polega na ochronie określonych elementów lub walorów środowiska przed zniszczeniem lub degradacją ze względów ekologicznych (R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 438).

- 2) Wymieniono również te elementy środowiska przyrodniczego w rozumieniu art. 3 pkt 20 p.o.ś., których ochrona została w sposób szczegółowy uregulowana w ustawie.
3. W art. 2 ust. 2 u.o.p. zostały natomiast określone cele, jakie stawiane są przed ochroną przyrody w Polsce. Dokonano tego w sposób ogólny przy użyciu pojęć o bardzo szerokim zakresie przedmiotowym. Niemniej nie można minimalizować ich znaczenia. Spełniają one bowiem *sui generis* rolę zasad ochrony przyrody, w związku z czym w zgodzie z nimi powinny być interpretowane wszystkie postanowienia ustawy. Stanowią one również swego rodzaju wskazania dla organów administracji upoważnionych do wydawania aktów wykonawczych do niej (R. Paczuski, *Prawo...*, 2000, s. 11). Takie podejście znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie, w którym np. zwraca się uwagę, że „Nie ma podstaw, aby dokonywać wartościowania poszczególnych elementów przyrody, w tym poszczególnych gatunków drzew i dokonywać usuwania jednych w celu umożliwienia wzrostu innym. Ustawodawca objął ochroną wszystkie elementy przyrody opisane w art. 2 ust. 1 u.o.p., w tym zadrzewienia, bez względu na objęte nimi gatunki drzew” (wyrok WSA w Gdańsku z 10.04.2013 r., II SA/Gd 25/13, LEX nr 1310530). Można nawet w tym zakresie pójść dalej i stwierdzić, że stanowią one również pewne ograniczenie dla samego ustawodawcy przy wprowadzaniu rozwiązań mogących mieć wpływ na środowisko przyrodnicze. Szczególną rolę w tym zakresie należy przypisać odesłaniu przez ustawodawcę do

pojęcia zrównoważonego rozwoju, przez który, zgodnie z postanowieniami art. 3 pkt 50 p.o.ś., rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że „W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody, ale i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury” (wyrok NSA z 7.07.2006 r., II OSK 507/06, LEX nr 275511).

Art. 3. [Sposób realizacji celów ochrony przyrody]

Cele ochrony przyrody są realizowane przez:

- 1) uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 i 1378), programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, strategiach rozwoju ponadlokalnego, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej;
- 2) obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody;
- 3) opracowywanie i realizację ustaleń planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej, programów ochrony gatunków, siedlisk i szlaków migracji gatunków chronionych;
- 4) realizację programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań;

- 5) prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody;**
- 6) prowadzenie badań naukowych nad problemami związanymi z ochroną przyrody.**

Cele ochrony przyrody mogą być realizowane w prawidłowy sposób w sytuacji, gdy zostały konkretnie określone. Właśnie taki charakter mają postanowienia art. 3 u.o.p. Do ważnych zadań w realizacji tych celów należy:

- 1) uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w:
 - strategii rozwoju, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 p.o.ś.,
 - programach ochrony środowiska sporządzanych na podstawie art. 17 p.o.ś. przez organy wykonawcze województwa, powiatu i gminy,
 - strategiach rozwoju ponadlokalnego opracowywanych na podstawie art. 10g ust. 3 u.s.g.,
 - strategiach rozwoju województw przyjmowanych na podstawie art. 11 u.s.w.,
 - planach zagospodarowania województw przyjmowanych na podstawie art. 42 u.p.z.p.,
 - studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego gminy przyjmowanych na podstawie art. 12 ust. 1 u.p.z.p.,
 - miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych na podstawie art. 20 ust. 1 u.p.z.p.,
 - planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej przyjmowanych na podstawie art. 37a ust. 1 u.o.m.,
 - działalności gospodarczej i inwestycyjnej.

Elementem wymagającym podkreślenia jest to, że w przepisie tym oprócz aktów planowania wymieniono również działania inwestycyjne i działalność gospodarcza, co wskazuje na szeroki zakres konieczności uwzględniania ochrony przyrody;

- 2) obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody – przepis ten stanowi tylko ogólną deklarację

- objęcia wymienionych w nim elementów środowiska przyrodniczego formami ochrony przyrody; szczegółowe rozwiązania określające, jakie formy ochrony przyrody zostały powołane do życia oraz jakie obiekty mogą być nimi objęte, zostały opisane w art. 6 u.o.p.;
- 3) opracowanie i realizacja ustaleń planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej, programów ochrony gatunków siedlisk i szlaków migracji gatunków chronionych – aby ochrona środowiska przyrodniczego realizowana była w sposób skuteczny, powinna mieć charakter planowy; dlatego też w ustawie został przewidziany cały szereg planów mających na celu racjonalną ochronę przyrody, będą one w sposób szczegółowy rozważane przy poszczególnych formach ochrony; jedynie dla przykładu należy podać, że należą do nich plany ochrony parków narodowych czy rezerwatów opracowywane na podstawie art. 18 u.o.p.;
- 4) opracowanie programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska na podstawie art. 111 ust. 1 u.o.p., a zatwierdzonego przez Radę Ministrów na podstawie art. 111 ust. 2 u.o.p.;
- 5) prowadzenie działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w dziedzinie ochrony przyrody – cel ten z jednej strony stanowi wyznaczenie pewnego kierunku z zakresu ochrony przyrody, który powinien być realizowany przez podmioty prowadzące działalność w tym zakresie (np. parki narodowe, parki krajobrazowe), z drugiej strony stanowi jednak pewną formę uszczegółowienia w tym zakresie zadań określonych w Prawie ochrony środowiska, które zobowiązują do uwzględniania obowiązku działalności informacyjno-edukacyjnej na rzecz ochrony środowiska:
- w programach kształcenia ogólnego dla wszystkich typów szkół oraz w kursach organizowanych w celu uzyskania kwalifikacji zawodowych (art. 77 p.o.ś.),
 - w środkach masowego przekazu (art. 78 p.o.ś.),
 - w działalności organów administracji, instytucji korzystających oraz kierujących działalnością naukową i naukowo-badawczą, w działalności szkół wyższych, placówek naukowych i naukowo-badawczych obejmujących swym zakresem działania z dziedziny

- ny nauki lub dyscypliny naukowe wiążące się z ochroną środowiska (art. 79 p.o.ś.),
- w reklamie lub innego rodzaju promocji towarów, które nie powinny zawierać treści propagujących model konsumpcji sprzecznej z zasadami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, a w szczególności wykorzystywać ochrony dzikiej przyrody do promowania produktów i usług negatywnie wpływających na środowisko (art. 86 p.o.ś.; szerzej na temat K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 151–168).
- Dopiero zestawienie postanowień prawa ochrony środowiska z rozwiązaniami zawartymi w art. 3 pkt 5 u.o.p. pozwala precyzyjnie określić cele o charakterze edukacyjno-informacyjnym w zakresie ochrony przyrody;
- 6) prowadzenie badań naukowych nad problemami związanymi z ochroną przyrody – również ta forma realizacji celów ochrony przyrody została określona w sposób bardzo ogólny; niemniej przykładowo należy stwierdzić, że propagowanie wyników badań naukowych należy, zgodnie z art. 98 ust. 3 u.o.p., do zadań rady naukowej parku narodowego czy, w myśl art. 99 ust. 4 u.o.p., do zadań rady parku krajoobrazowego.

Art. 4. [Obowiązek dbałości o przyrodę]

1. Obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym.
2. Organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody.
3. Obowiązkiem organów administracji publicznej, instytucji naukowych i oświatowych, a także publicznych środków masowego przekazu jest prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody.
4. Organy administracji publicznej zapewniają dostępność, o której mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. poz. 1696), form ochro-

ny przyrody, o których mowa w art. 6, dla osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w tej ustawie, biorąc pod uwagę ograniczenia wynikające z potrzeb ochrony przyrody oraz uwarunkowania terenowe.

1. W art. 4 ust. 1 u.o.p. określono krąg podmiotów zobowiązujących do dbałości o przyrodę. Krąg ten jest bardzo szeroki. Znalazły się w nim bowiem:
 - a) organy administracji w szerokim tego słowa znaczeniu,
 - b) osoby prawne i inne jednostki organizacyjne,
 - c) osoby fizyczne.

Ad a) Okolicznością, na którą należy zwrócić uwagę, jest to, że adresatem tego obowiązku są wszystkie organy administracji (w znaczeniu, jakie temu pojęciu ustawodawca nadaje w art. 3 pkt 14 p.o.ś.), bez względu na to, czy realizują zadania w zakresie ochrony przyrody, czy też nie. Nie można bowiem precyzyjnie przewidzieć, w jakim wypadku działalność konkretnego organu może mieć wpływ na ochronę przyrody. Świadczy o tym chociażby wyrok NSA, w którym stwierdzono, że „Przepis art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z 15.11.1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. Nr 94/1993, poz. 431 ze zm.) nie uzależnia stosowania ulgi inwestycyjnej od tego, aby głównym celem obiektów, o których mowa w tym przepisie, była ochrona środowiska; wystarczy, że obiekt ten – obok swej funkcji podstawowej – ma pozytywny wpływ na ochronę środowiska” (wyrok NSA z 26.03.1996 r., SA/Łd 1993/95, „Monitor Podatkowy” 1997/1, s. 22). Podkreśla się również, że „Obowiązek dbałości o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym organy winny realizować w każdym prowadzonym postępowaniu administracyjnym, w szczególności takim, którego celem jest zapewnienie ochrony środowiska naturalnego człowieka, zwłaszcza w sprawie dotyczącej wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Brak wnikliwej analizy złożonego w sprawie raportu o oddziaływaniu na środowisko pod kątem wpływu planowanego przedsięwzięcia na znajdujące się na jego obszarze formy ochrony przyrody, stanowi naruszenie nie tylko powyższego obowiązku, ale także art. 7 i 77 § 1 k.p.a., w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy” (wyrok WSA w Kielcach z 30.12.2013 r., II SA/Ke 874/13, LEX nr 1426840).

W związku z tym warto przypomnieć, jakiego rodzaju są to decyzje oraz w jaki sposób ochrona przyrody powinna być uwzględniona w praktyce. Z punktu widzenia korzystania ze środowiska podstawowe znaczenie ma decyzja określająca uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia, wymagane zgodnie z art. 71 ust. 1 u.u.i.ś. w przypadku zamiaru realizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (zagadnienie to nie będzie w tym miejscu omawiane). W tych przypadkach, w których przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko zgodnie z postanowieniami art. 62 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś., analizuje się:

- a) środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi,
- b) dobra materialne,
- c) zabytki,
- d) krajobraz, w tym krajobraz kulturowy,
- e) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a–d.

Na przykład drzewa oraz krzewy wchodzące w skład zieleni, bez cienia wątpliwości są częścią otaczającego nas środowiska, przedstawiają sobą wartość materialną, stanowią część krajobrazu. Mogą również wchodzić w skład obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Dlatego też jednym z elementów oceny powinien być wpływ analizowanego przedsięwzięcia np. na drzewa lub krzewy znajdujące się w zasięgu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia. Oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia bardzo często wykracza poza granice nieruchomości, na której planowana jest jego realizacja. Przykładem takiego oddziaływania może być również to związane z wpływem na stan systemów korzeniowych oraz koron drzew znajdujących się na nieruchomościach sąsiednich. Jest to szczególnie istotne wówczas, gdy zamierzenie ma być realizowane bardzo blisko nieruchomości sąsiednich i przeprowadzenie prac ziemnych może zniszczyć lub uszkodzić systemy korzeniowe drzew znajdujących się na ich terenie.

Niestety w wielu przypadkach problem ten bywa bagatelizowany. W efekcie dochodzi do sytuacji, w której nie nakłada się na inwestora ograniczeń mających zapewnić skuteczną ochronę przyrody. To zaś pro-

wadzi do tego, że przestrzegając warunków wynikających np. z decyzji środowiskowej, może dojść do zniszczenia lub uszkodzenia składników środowiska, które nie zostały wzięte pod uwagę. Z punktu widzenia gospodarki przestrzenią nie mniejszą rolę odgrywają rozwiązania wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z postanowieniami art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planach określa się również zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z przytoczonych rozwiązań wynika więc, że organy gminy w procesie tworzenia miejscowych planów powinny wypracowywać rozwiązania zapewniające skuteczną ochronę przyrody na obszarze objętym postanowieniami planu. Może się to odbyć np. przez wprowadzenie ograniczeń w usuwaniu niektórych kategorii drzew.

W przypadku braku obowiązywania dla danego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podobną rolę odgrywają postanowienia decyzji określających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 54 pkt 2 lit. b u.p.z.p. w decyzji tej określa się warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W związku z tym również w tej decyzji powinny być wprowadzone takie rozwiązania, które będą zapewniały skuteczną ochronę środowiska.

W procesie zagospodarowania przestrzeni nie można zapominać również o ograniczeniach mogących wynikać z pozwoleń na budowę.

Zgodnie bowiem z art. 34 ust. 3 pr. bud. projekt budowlany powinien uwzględniać między innymi informację o obszarze oddziaływania obiektu. W tym zakresie powinna być uwzględniona także ochrona przyrody. W przypadku braku kompleksowego podejścia do ochrony środowiska duża część odpowiedzialności społecznej za ewentualne następstwa wywołane naruszeniem postanowień art. 4 ust. 1 i 2 u.o.p. spada na organ wydający decyzję środowiskową. Jest to o tyle istotne, że w wielu sytuacjach to same organy mówią o braku skutecznej ochrony.

Ad b) Pojęcia te należą do języka prawnego i zgodnie z postanowieniami art. 33 k.c. osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Natomiast przez jednostki organizacyjne należy rozumieć te wszystkie podmioty, które co prawda nie posiadają osobowości prawnej (te mieszczą się bowiem w grupie osób prawnych), ale mogą mieć wpływ na działania w zakresie ochrony przyrody. W grupie tej będą się mieścić np. placówki o charakterze kulturalno-oświatowym, takie jak szkoły czy domy kultury.

Ad c) Również to pojęcie należy do języka prawnego i zgodnie z postanowieniami art. 8 § 1 k.c. oznacza każdego człowieka od chwili urodzenia.

Mówiąc zarówno o osobach fizycznych, jednostkach organizacyjnych, jak i osobach prawnych, należy zauważyć, że w ustawie nie wprowadzono żadnego zróżnicowania z punktu widzenia przynależności państwowej tych podmiotów. Oznacza to, że takie same obowiązki w zakresie ochrony przyrody będą ciążyły na wszystkich podmiotach działających w Polsce bez względu na ich siedzibę lub miejsce zamieszkania.

2. Generalizując, można więc stwierdzić, że każda jednostka uczestnicząca w jakimś zakresie w obrocie prawnym powinna w swoich działaniach uwzględniać ich wpływ na środowisko przyrodnicze będące dziedzictwem i bogactwem naturalnym.

Obowiązki te zostały uszczegółowione przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 u.o.p. zobowiązującym organy administracji do zapewnienia warun-

ków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody. Przepis ten jest swego rodzaju postulatem do organów administracji, aby podjęły działania na rzecz przyrody. Wyznacza jednak pewne kierunki działań dla organów administracji. Zapewnienie należytych warunków prawnych będzie miało bowiem miejsce w przypadku tworzenia, w rozsądnym terminie, precyzyjnych aktów prawnych w omawianym zakresie. Właściwie warunki organizacyjne będą zapewnione wówczas, gdy organy administracji szybko i sprawnie będą realizowały należące do nich obowiązki, warunki finansowe będą zaś spełnione, gdy organy administracji będą miały zabezpieczone należyte środki na realizację ciążyących na nich zadań. Oprócz wymienionych wyżej obowiązków na organach administracji, w myśl art. 4 ust. 3 u.o.p., spoczywa również konieczność prowadzenia działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody, której zakres został określony w komentarzu do art. 3 u.o.p. Obowiązek ten spoczywa jednak również na instytucjach naukowych i oświatowych, a także na publicznych środkach masowego przekazu.

3. Z dniem 20.09.2019 r. weszła w życie ustawa z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1062). Artykuł 50 ustawy uzupełnił rozwiązania art. 4 u.o.p. przez dodanie ust. 4. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu proponującego wprowadzenie tej zmiany „Art. 50 projektu [...] uzupełnia obowiązki organów administracji publicznej o zapewnienie dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami, m.in. parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu i innych form przyrody, dzięki czemu osoby te będą miały większą możliwość odwiedzania tych miejsc lub alternatywnego poznawania znajdujących się w nich zasobów stanowiących element bogactwa narodowego i przyrodniczego. Jest to również realizacja postulatów kierunków zapisanych w Programie Dostępność Plus” (Uzasadnienie do projektu ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, druk sejm. nr 3579, Sejm VIII kadencji, www.sejm.gov.pl). Zgodnie z postanowieniami art. 3 powołanej ustawy „W zakresie określonym ustawą zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami jest obowiązkiem:

- 1) jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.),
- 2) innych, niż określone w pkt 1, państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej,
- 3) innych, niż określone w pkt 1, osób prawnych, utworzonych w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - a) finansują je w ponad 50% lub
 - b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,
- 4) związków podmiotów, o których mowa w pkt 1 i 2, lub podmiotów, o których mowa w pkt 3 – zwanych dalej »podmiotami publicznymi«.

W związku z tym, w praktyce do podjęcia działań zmierzających do zapewnienia właściwej dostępności zobowiązana będzie większość podmiotów realizujących zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska.

Art. 4a. [Unia Europejska w przepisach ustawy]

Ileokroć w niniejszej ustawie mowa jest o Wspólnocie rozumie się przez to Wspólnoty Europejskie.

W celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych związanych z ustaleniem, o jakiej Wspólnocie mowa w tych przypadkach, gdy ustawodawca posługuje się tym pojęciem, do ustawy został dodany art. 4a określający, że chodzi o Wspólnotę Europejską (obecnie Unię Europejską). Jeżeli chodzi o podstawy ustrojowe i prawne jej funkcjonowania, aktualne pozostają uwagi zawarte we wprowadzeniu do tego opracowania, dlatego też nie będą one w tym miejscu powtarzane.

Art. 5. [Definicje]

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) gatunek – zarówno gatunek w znaczeniu biologicznym, jak i każdą niższą od gatunku biologicznego jednostkę systematyczną, populację, a także mieszańce tego gatunku w pierwszym lub drugim pokoleniu, z wyjątkiem form, ras i odmian udomowionych, hodowlanych lub uprawnych;
- 1a) gatunek będący przedmiotem zainteresowania Wspólnoty – gatunek roślin lub zwierząt, który na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej jest:
 - a) zagrożony, z wyjątkiem gatunków, których naturalny zasięg na tym terytorium jest zasięgiem krańcowym i które nie są zagrożone lub podatne na zagrożenie w zachodnim regionie palearktycznym, lub
 - b) podatny na zagrożenie, czyli mogący w najbliższej przyszłości zostać zakwalifikowanym do kategorii gatunków zagrożonych, jeśli czynniki będące przyczyną zagrożenia będą na niego nadal oddziaływać, lub
 - c) rzadki, czyli o niewielkiej populacji, który nie jest obecnie zagrożony ani podatny na zagrożenie, ale podlega ryzyku zagrożenia ze względu na występowanie w obrębie ograniczonych obszarów geograficznych albo znaczne rozproszenie na większym obszarze, lub
 - d) endemiczny i wymagający specjalnej uwagi ze względu na szczególny charakter jego siedliska lub potencjalne oddziaływanie jego eksploatacji na te siedliska lub potencjalne oddziaływanie jego eksploatacji na stan jego ochrony;
- 1b) gatunek o znaczeniu priorytetowym – gatunek zagrożony, w odniesieniu do którego Wspólnota ponosi szczególną odpowiedzialność z powodu wielkości jego naturalnego zasięgu mieszczącego się na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej;
- 1c) gatunek obcy – gatunek występujący poza swoim naturalnym zasięgiem w postaci osobników lub zdolnych do przeżycia: gamet, zarodników, nasion, jaj lub części osobników, dzięki którym mogą one rozmnażać się;

- 1d) integralność obszaru Natura 2000 – spójność czynników strukturalnych i funkcjonalnych warunkujących zrównoważone trwanie populacji gatunków i siedlisk przyrodniczych, dla ochrony których zaprojektowano lub wyznaczono obszar Natura 2000;
- 2) korytarz ekologiczny – obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów;
- 2a) krzyżowanie zwierząt – kojarzenie osobników genetycznie odmiennych, w tym osobników różnych gatunków;
- 2b) obszar Natura 2000 – obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty;
- 2c) obszar mający znaczenie dla Wspólnoty – projektowany specjalny obszar ochrony siedlisk, zatwierdzony przez Komisję Europejską w drodze decyzji, który w regionie biogeograficznym, do którego należy, w znaczący sposób przyczynia się do zachowania lub odtworzenia stanu właściwej ochrony siedliska przyrodniczego lub gatunku będącego przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także może znacząco przyczynić się do spójności sieci obszarów Natura 2000 i zachowania różnorodności biologicznej w obrębie danego regionu biogeograficznego; w przypadku gatunków zwierząt występujących na dużych obszarach obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty jest obszar w obrębie naturalnego zasięgu takich gatunków, charakteryzujący się fizycznymi lub biologicznymi czynnikami istotnymi dla ich życia lub rozmnażania;
- 2d) obszar morski – polski obszar morski w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 2169);
- 2e) krajobraz – krajobraz w rozumieniu art. 2 pkt 16e ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.);
- 2f) krajobraz kulturowy – krajobraz kulturowy w rozumieniu art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 730 i 1696);

- 3) obszar specjalnej ochrony ptaków – obszar wyznaczony, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, do ochrony populacji dziko występujących ptaków jednego lub wielu gatunków, w którego granicach ptaki mają korzystne warunki bytowania w ciągu całego życia, w dowolnym jego okresie albo stadium rozwoju;
- 4) ochrona częściowa – ochronę gatunków roślin, zwierząt i grzybów dopuszczającą możliwość redukcji liczebności populacji oraz pozyskiwania osobników tych gatunków lub ich części;
- 5) ochrona czynna – stosowanie, w razie potrzeby, zabiegów ochronnych w celu przywrócenia naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody lub zachowania siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów;
- 6) ochrona ex situ – ochronę gatunków roślin, zwierząt i grzybów poza miejscem ich naturalnego występowania oraz ochronę skał, skamieniałości i minerałów w miejscach ich przechowywania;
- 7) ochrona in situ – ochronę gatunków roślin, zwierząt i grzybów, a także elementów przyrody nieożywionej, w miejscach ich naturalnego występowania;
- 8) ochrona krajobrazowa – zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu;
- 9) ochrona ścisła – całkowite i trwałe zaniechanie bezpośredniej ingerencji człowieka w stan ekosystemów, tworów i składników przyrody oraz w przebieg procesów przyrodniczych na obszarach objętych ochroną, a w przypadku gatunków – całoroczną ochronę należących do nich osobników i stadiów ich rozwoju;
- 10) ogród botaniczny – urządzony i zagospodarowany teren wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nim związanymi, będący miejscem ochrony ex situ, uprawy roślin różnych stref klimatycznych i siedlisk, uprawy roślin określonego gatunku oraz prowadzenia badań naukowych i edukacji;
- 11) ogród zoologiczny – urządzony i zagospodarowany teren wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nim związanymi, gdzie są przetrzymywane oraz eksponowane publicznie przez co najmniej 7 dni w roku, żywe zwierzęta gatunków dziko występujących, z wyjątkiem:

- a) cyrków,
 - b) sklepów ze zwierzętami,
 - c) miejsc, w których eksponowanych jest publicznie nie więcej niż 15 gatunków tych zwierząt i łącznie nie więcej niż 50 okazów gadów, ptaków i ssaków;
- 11a) okaz gatunku – roślinę, zwierzę lub grzyb z danego gatunku, żywe lub martwe, każdą ich część, formę rozwojową, jajo lub wydmszkę, a także produkt pochodny również zawarty w innych towarach oraz towary, które zgodnie z dołączonym dokumentem, opakowaniem, oznakowaniem lub etykietą, lub jeżeli wynika to z jakichkolwiek innych okoliczności, mają zawierać lub zawierają części lub produkty pochodne z roślin, zwierząt, lub grzybów z danego gatunku;
- 12) ostoja – miejsce o warunkach sprzyjających egzystencji roślin, zwierząt lub grzybów zagrożonych wyginięciem lub rzadkich gatunków;
- 13) ośrodek rehabilitacji zwierząt – miejsce, w którym jest prowadzone leczenie i rehabilitacja zwierząt dziko występujących, wymagających okresowej opieki człowieka w celu przywrócenia ich do środowiska przyrodniczego;
- 13a) oś widokowa – wyobrażalna prosta kierująca wzrok na charakterystyczne elementy zagospodarowania terenu lub terenów;
- 14) otulina – strefę ochronną graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka;
- 15) pozyskiwanie:
- a) zbiór roślin lub grzybów gatunków chronionych lub ich części ze stanowisk naturalnych do celów gospodarczych,
 - b) chwytanie, łowienie lub zbieranie zwierząt gatunków chronionych lub ich części i produktów pochodnych do celów gospodarczych;
 - c) (uchylona)
- 15a) roślina, zwierzę lub grzyb dziko występujący – roślinę, zwierzę lub grzyba:

- a) nie pochodzące z uprawy lub hodowli,
 - b) wprowadzone do środowiska przyrodniczego w celu odbudowy lub zasilenia populacji;
- 15b) przedpole ekspozycji – rozległe poziome płaszczyzny, w szczególności zbiorniki wodne, zbocza lub płaskie dna dolin, umożliwiające ekspozycję panoram;
- 15c) punkt widokowy – miejsce lub punkt topograficznie wyniesiony w terenie, z którego układ wizualny obszaru widzenia dla obserwatora jest szeroki i daleki;
- 16) różnorodność biologiczna – różnicowanie żywych organizmów występujących w ekosystemach, w obrębie gatunku i między gatunkami, oraz różnicowanie ekosystemów;
- 16a) rzeka – każdy ciek naturalny w rozumieniu art. 16 pkt 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 oraz z 2019 r. poz. 125, 534, 1495 i 2170);
- 17) siedlisko przyrodnicze – obszar lądowy lub wodny, naturalny, półnaturalny lub antropogeniczny, wyodrębniony w oparciu o cechy geograficzne, abiotyczne i biotyczne;
- 17a) siedlisko przyrodnicze będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty – siedlisko przyrodnicze, które na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej:
- a) jest zagrożone zanikiem w swoim naturalnym zasięgu lub
 - b) ma niewielki zasięg naturalny w wyniku regresji lub z powodu ograniczonego obszaru występowania wynikającego z jego wewnętrznych, przyrodniczych właściwości, lub
 - c) stanowi reprezentatywny przykład typowych cech regionu biogeograficznego występującego w państwach członkowskich Unii Europejskiej;
- 17b) siedlisko przyrodnicze o znaczeniu priorytetowym – siedlisko przyrodnicze zagrożone zanikiem na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, za którego ochronę Wspólnota ponosi szczególną odpowiedzialność z powodu wielkości jego naturalnego zasięgu mieszczącego się na terytorium tych państw;
- 18) siedlisko roślin, siedlisko zwierząt lub siedlisko grzybów – obszar występowania roślin, zwierząt lub grzybów w ciągu całego życia lub dowolnym stadium ich rozwoju;

- 19) specjalny obszar ochrony siedlisk – obszar wyznaczony, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, w celu trwałej ochrony siedlisk przyrodniczych lub populacji zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt lub w celu odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych lub właściwego stanu ochrony tych gatunków;
- 20) środowisko przyrodnicze – krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami;
- 21) tereny zieleni – tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym;
- 22) udostępnianie – umożliwianie korzystania z parku narodowego, rezerwatu przyrody lub niektórych ich obszarów i obiektów w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, filmowania, fotografowania, a także w celach zarobkowych;
- 23) walory krajobrazowe – wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka;
- 23a) krajobraz priorytetowy – krajobraz priorytetowy w rozumieniu art. 2 pkt 16f ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 24) właściwy stan ochrony gatunku – sumę oddziaływań na gatunek, mogącą w dającej się przewidzieć przyszłości wpływać na rozmieszczenie i liczebność jego populacji na terenie kraju lub państw członkowskich Unii Europejskiej lub naturalnego zasięgu tego gatunku, przy której dane o dynamice liczebności populacji tego gatunku wskazują, że gatunek jest trwałym skład-

nikiem właściwego dla niego siedliska, naturalny zasięg gatunku nie zmniejsza się ani nie ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości oraz odpowiednio duże siedlisko dla utrzymania się populacji tego gatunku istnieje i prawdopodobnie nadal będzie istniało;

- 25) właściwy stan ochrony siedliska przyrodniczego – sumę oddziaływań na siedlisko przyrodnicze i jego typowe gatunki, mogącą w dającej się przewidzieć przyszłości wpływać na naturalne rozmieszczenie, strukturę, funkcje lub przeżycie jego typowych gatunków na terenie kraju lub państw członkowskich Unii Europejskiej lub naturalnego zasięgu tego siedliska, przy której naturalny zasięg siedliska przyrodniczego i obszary zajęte przez to siedlisko w obrębie jego zasięgu nie zmieniają się lub zwiększają się, struktura i funkcje, które są konieczne do długotrwałego utrzymania się siedliska, istnieją i prawdopodobnie nadal będą istniały oraz typowe dla tego siedliska gatunki znajdują się we właściwym stanie ochrony;
- 26) wstęp do parku narodowego albo rezerwatu przyrody – wejście lub wjazd na obszar objęty ochroną ścisłą lub czynną w celu naukowym, edukacyjnym, turystycznym lub rekreacyjnym;
- 26a) drzewo – wieloletnią roślinę o zdrewniałym jednym pędzie głównym (pniu) albo zdrewniałych kilku pędach głównych i gałęziach tworzących koronę w jakimkolwiek okresie podczas rozwoju rośliny;
- 26b) krzew – wieloletnią roślinę rozgałęziającą się na wiele równorzędnych zdrewniałych pędów, nietworzącą pnia ani korony, niebędącą pnączem;
- 26c) wywrot – drzewo lub krzew wyrócone w wyniku działania czynników naturalnych, wypadku lub katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, lub katastrofy budowlanej;
- 26d) złom – drzewo, którego pień uległ złamaniu, lub krzew, którego pędy uległy złamaniu w wyniku działania czynników naturalnych, wypadku lub katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, lub katastrofy budowlanej;
- 26e) żywotność drzewa lub krzewu – prawidłowy przebieg ogółu procesów życiowych drzewa lub krzewu;

- 27) **zadrzewienie** – pojedyncze drzewa, krzewy albo ich skupiska niebędące lasem w rozumieniu ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2129 i 2161 oraz z 2019 r. poz. 83, 125, 1815 i 2020) lub plantacją, wraz z terenem, na którym występują, i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu;
- 27a) **plantacja** – uprawę drzew lub krzewów o zwartej powierzchni co najmniej 0,1 ha, założoną w celu produkcyjnym;
- 28) **zagrożenie wewnętrzne** – czynnik mogący wywołać niekorzystne zmiany cech fizycznych, chemicznych lub biologicznych zasobów, tworów i składników chronionej przyrody, walorów krajobrazowych oraz przebiegu procesów przyrodniczych, wynikający z przyczyn naturalnych lub z działalności człowieka w granicach obszarów lub obiektów podlegających ochronie prawnej;
- 29) **zagrożenie zewnętrzne** – czynnik mogący wywołać niekorzystne zmiany cech fizycznych, chemicznych lub biologicznych zasobów, tworów i składników chronionej przyrody, walorów krajobrazowych oraz przebiegu procesów przyrodniczych, wynikający z przyczyn naturalnych lub z działalności człowieka, mający swoje źródło poza granicami obszarów lub obiektów podlegających ochronie prawnej.

Ochrona przyrody, jak cała szeroko rozumiana ochrona środowiska, jest dziedziną prawa o charakterze interdyscyplinarnym, w której regułą jest posługiwanie się pojęciami właściwymi dla nauk przyrodniczych. W związku z tym, że w praktyce można im bardzo często nadawać różne znaczenie pojęciowe, wskazane było ujednolicenie tych znaczeń. Celowi temu służy tzw. słowniczek zawierający ustawowe definicje wymienionych w nim pojęć. Definicje te w większości przypadków są zrozumiałe i nie są źródłem poważniejszych wątpliwości interpretacyjnych. Oczywiście wraz z upływem czasu ich katalog ulega poszerzeniu, a poszczególne pojęcia są doprecyzowywane. Dlatego nie będą one stanowiły w tym miejscu przedmiotu bliższej analizy, a jeżeli taka konieczność w niektórych przypadkach będzie zachodziła, to będzie to następowało przy omawianiu konkretnej normy prawnej, w której zostały użyte.

Rozdział 2

Formy ochrony przyrody

Art. 6. [Katalog form ochrony przyrody]

1. Formami ochrony przyrody są:

- 1) parki narodowe;
- 2) rezerваты przyrody;
- 3) parki krajobrazowe;
- 4) obszary chronionego krajobrazu;
- 5) obszary Natura 2000;
- 6) pomniki przyrody;
- 7) stanowiska dokumentacyjne;
- 8) użytki ekologiczne;
- 9) zespoły przyrodniczo-krajobrazowe;
- 10) ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

2. W drodze porozumienia z sąsiednimi państwami mogą być wyznaczane przygraniczne obszary cenne pod względem przyrodniczym w celu ich wspólnej ochrony.

1. W przepisie tym został określony zamknięty katalog form, w których chroniona jest przyroda na terenie Polski. W stosunku do wcześniejszych rozwiązań w tym zakresie zawartych w art. 13 u.o.p. z 1991 r. nie wprowadzono poważniejszych zmian. Dodano jedynie nową formę ochrony, jaką są obszary Natura 2000. Ochronę gatunkową dopasowano natomiast do systematyki przyrodniczej rozróżniającej rośliny,

zwierzęta i grzyby. W dotychczasowych rozwiązaniach grzyby były zaliczone do roślin, co z punktu widzenia nauk biologicznych było błędne. Nieprawidłowość ta została jednak naprawiona. Jeżeli chodzi o obszary Natura 2000, to konieczność ich wyznaczenia wynikała z postanowień dyrektywy 92/43/EWG, która w art. 3 ust. 1 przewiduje utworzenie specjalnych obszarów ochronnych pod nazwą Natura 2000. Na etapie prac legislacyjnych zwrócono co prawda uwagę na fakt, że „Koncepcja Wspólnoty oznaczona nazwą »Natura 2000«, zmierzająca do tworzenia warunków dla zachowania różnorodności biologicznej poprzez ustanowienie monitorowania stanu ochrony siedlisk naturalnych i gatunków, to pewien system programowanych długofalowych działań, ukierunkowanych na osiągnięcie ściśle określonych celów ochronnych poprzez wykorzystanie wszystkich form ochrony przyrody, przewidzianych w ustawodawstwach krajowych UE, tworzących łącznie *sui generis* »krajowe systemy obszarów chronionych«, połączonych korytarzami ekologicznymi, umożliwiającymi migrację roślin, zwierząt i grzybów poddanych ochronie prawnej”, jednak przyjęta propozycja ma charakter wycinkowy, oparty na błędnych założeniach metodologicznych (R. Paczuski, *Opinia do projektu ustawy o ochronie przyrody*, Bydgoszcz 2003). Natomiast J. Jerzmański stwierdził, że wprowadzenie nowej formy ochrony przyrody nie było konieczne do realizacji postanowień prawa Unii Europejskiej (J. Jerzmański, *Opinia prawna w sprawie ustawy o ochronie przyrody*, Wrocław 2003).

Dlatego też właśnie ta forma jako nowa oraz wzbudzająca pewne kontrowersje będzie wymagała bliższej analizy. Znajdzie się ona jednak w komentarzu do art. 31 i 32 u.o.p.

2. Uwzględniając fakt, że ochrona przyrody nie zna granic, ustawodawca w art. 6 ust. 2 u.o.p. przewidział możliwość wyznaczenia, w drodze porozumienia z sąsiednimi państwami, obszarów cennych pod względem przyrodniczym w celu ich wspólnej ochrony. Zawarcie takiego porozumienia jest jednak elementem stosunków międzynarodowych, w związku z czym powinno opierać się na zasadach określonych w ustawie z 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 127 ze zm.). W przepisie tym nie określono jednak precyzyjnie, w której

z form ochrony obszarowej powinny być chronione obszary przygraniczne objęte ochroną na podstawie porozumienia z państwem sąsiednim. W związku z tym należy stwierdzić, że nastąpi to, w zależności od potrzeby, w każdej z wybranych form ochrony przewidzianych w art. 6 ust. 1 u.o.p. Porozumienie takie nie będzie wprowadzało bezpośrednio konkretnej formy ochrony w nim określonej, ale będzie stanowiło zobowiązanie państwa sygnatariusza do wprowadzenia uzgodnionej formy ochrony na podstawie przepisów prawa krajowego.

Art. 7. [Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody jako cel publiczny]

1. Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest celem publicznym w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204, z późn. zm.).

2. Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

1. Obszarowe formy ochrony, takie jak parki narodowe lub rezerwaty przyrody, mają znaczący wpływ na gospodarkę nieruchomościami znajdującymi się na ich terenie. Dlatego też ustawodawca w art. 7 ust. 1 u.o.p. określił, że utworzenie lub powiększenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest celem publicznym w rozumieniu ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z postanowieniami art. 6 u.g.n. celami publicznymi są:

- „1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;
- 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie;

- 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń;
- 1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie;
- 1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie;
- 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;
- 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla;
- 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;
- 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
- 4a) budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 234) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprodukowania mocy w rozumieniu tej ustawy;
- 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego;
- 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których

mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85, 374, 695, 875 i 1086), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych;

- 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1041), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;
- 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń, niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, wynikających z umów lub porozumień międzynarodowych, ochrony granicy państwowej lub ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;
- 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw;
- 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla;
- 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy;
- 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej;
- 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody;
- 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich zarządzanie, w tym budowa lub przebudowa;
- 9d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt;
- 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach”.

Z postanowień zacytowanego przepisu wynika, że utworzenie lub powiększenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody może być uznane za cel publiczny na dwóch różnych podstawach prawnych. Jeżeli bowiem u podstaw utworzenia lub powiększenia parku narodowego lub rezerwatu przyrody leżała ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin, zwierząt lub siedlisk przyrody, to spełnione będą zarówno przesłanki określone w art. 6 pkt 9b u.g.n., jak i w art. 6 pkt 10 u.g.n., takim przepisem szczególnym jest bowiem art. 7 ust. 1 u.o.p. Natomiast jeżeli u podstaw utworzenia lub powiększenia parku narodowego lub rezerwatu przyrody leżały inne przesłanki określone w art. 6 pkt 9b u.g.n., podstawą do uznania za cel publiczny będzie art. 6 pkt 10 u.g.n. w zw. z art. 7 ust. 1 u.o.p.

2. Uznanie utworzenia lub powiększenia parku narodowego lub rezerwatu przyrody za cel publiczny pociąga za sobą wiele następstw natury prawnej.

Przede wszystkim związane są one z gospodarką nieruchomościami, a zatem:

- a) nieruchomość przeznaczona na realizację tego celu może być przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami (art. 13 ust. 2 u.g.n.);
- b) na realizację celu publicznego mogą być wykorzystane gminne zasoby nieruchomości (art. 24 ust. 2 u.g.n.);
- c) nieruchomości przeznaczone na realizację celu w przypadku oddania ich w użytkowanie wieczyste korzystają ze zniżki w opłacie rocznej, która w przypadku realizacji innych celów publicznych wynosi 1% ceny (art. 72 ust. 3 pkt 4 u.g.n.);
- d) nieruchomości niezbędne do realizacji celu publicznego mogą być podzielone z urzędu (art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n.);
- e) generalnie nieruchomości przeznaczone w planach miejscowych na realizację celu publicznego mogą stanowić przedmiot wywłaszczenia, z wyjątkiem celów określonych w art. 122a, art. 124 ust. 1b, art. 124b, 125 i 126 (art. 112 ust. 1 u.g.n.);
- f) w przypadku wywłaszczenia nieruchomości w związku z realizacją celu publicznego starosta może na podstawie art. 108 k.p.a. zezwolić na niezwłoczne jej zajęcie (art. 122 ust. 1 u.g.n.);

g) można w drodze decyzji ograniczyć sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, ropy, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nie wyraża na to zgody (art. 124 ust. 1 u.g.n.).

3. Objęcie formami ochrony, takimi jak park narodowy lub rezerwat przyrody, ma znaczący wpływ na wykonywanie przysługującego właścicielowi prawa własności. Dlatego też ustawodawca w art. 7 ust. 2 u.o.p. przewidział, że w przypadku gdy w skład parku narodowego lub rezerwatu przyrody mają wchodzić nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, może to nastąpić tylko za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

W komentowanym przepisie nie określono jednak, w jakiej formie właściciel konkretnej nieruchomości powinien wyrazić zgodę na utworzenie lub powiększenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody. Uwzględniając fakt, że zgoda taka będzie się wiązała z prawem do nieruchomości oraz pośrednio będzie ograniczała zakres przysługującego właścicielowi prawa własności, tworząc w ten sposób *sui generis* służebność gruntową, należy stwierdzić, że właściwa w tym zakresie, zgodnie z art. 245 k.c., będzie forma aktu notarialnego. W przypadku nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych jedynym elementem wymagającym sprawdzenia jest uregulowanie stosunków własnościowych (szczególnie wynikających z następstwa prawnego). W przypadku zaś nieruchomości stanowiących własność osób prawnych (poza Skarbem Państwa) wymagane będzie wcześniejsze wyrażenie zgody przez ich organy wewnętrzne.

4. W razie braku takiej zgody niezbędne będzie przeprowadzenie procedury wywłaszczenia nieruchomości na podstawie ustawy o gospodarce

nieruchomościami (na temat postępowania wywłaszczeniowego zob. szerzej T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 86 i n.). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w przypadku parków narodowych znaczenie mają jedynie aspekty obszarowe, a nie ochronne. „Wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy występuje potrzeba objęcia ochroną określonego obszaru lub powiększenia tego obszaru. Natomiast ustawodawca nie przewiduje wywłaszczenia z uwagi na ochronę nieruchomości w ramach ochrony powierzchni ziemi. Zatem nieruchomość odgrywa rolę jedynie w kontekście obszaru objętego ochroną w ramach parku narodowego, a nie w kontekście ochrony powierzchni ziemi jako elementu środowiska” (B. Rakoczy, *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego*, PiP 2012/9, s. 72). Z takim stanowiskiem należy się zgodzić. Gdyby bowiem intencją ustawodawcy było ograniczenie możliwości wywłaszczenia nieruchomości tylko w związku z realizacją konkretnych celów ochronnych, to takie ograniczenie musiałoby wynikać bezpośrednio z przepisów prawa, a zatem skoro go nie wprowadzono, to nie może ono być wyinterpretowywane.

5. W praktyce olbrzymie kontrowersje rodzi ustalenie, w jaki sposób utworzenie parku narodowego wpływa na sposób wykonywania prawa własności nieruchomości znajdujących się w granicach parku narodowego. Analizując ten problem, w orzecznictwie wskazuje się, że „Trybunał przypomina, iż w dzisiejszym społeczeństwie ochrona środowiska jest coraz ważniejszym względem. Ochrona środowiska stała się sprawą, która wzbudza stałe i utrzymujące się zainteresowanie społeczeństwa, a w konsekwencji organów władzy publicznej. Trybunał podkreślał tę okoliczność wielokrotnie w odniesieniu do ochrony krajobrazu i lasów, a ostatnio w odniesieniu do ochrony naturalnego stanu nabrzeża, obszarów przybrzeżnych, a w szczególności plaż, które są obszarem publicznym dostępnym wszystkim ludziom.

Trybunał tym samym uznaje, iż przedmiotowa ingerencja realizowała uprawniony cel i była w interesie powszechnym, a mianowicie w interesie wspierania ochrony środowiska poprzez tworzenie obszarów szczególnie chronionych.

Pozostaje zatem rozstrzygnąć, czy zaskarżone środki były proporcjonalne do realizowanego celu.

Zgodnie z dobrze ustalonym orzecznictwem Trybunału drugi akapit art. 1 Protokołu nr 1 winien być interpretowany w świetle zasady chronionej w zdaniu pierwszym. W konsekwencji ingerencja musi osiągnąć »sprawiedliwą równowagę« pomiędzy wymogami interesu powszechnego społeczeństwa oraz wymogami ochrony praw podstawowych przysługujących osobie. Poszukiwanie tej równowagi zostało odzwierciedlone w strukturze art. 1 Protokołu nr 1 jako takiego, a tym samym również w jego ustępie drugim: musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a realizowanym celem. Dokonując rozstrzygnięcia, czy warunek ten został spełniony, Trybunał uznaje, iż państwo cieszy się szerokim marginesem uznania zarówno w odniesieniu do wyboru sposobu jego realizacji, jak i w zakresie oceny tego, czy konsekwencje też realizacji są uzasadnione w świetle powszechnego interesu w osiągnięciu celu danej ustawy. Wymagana równowaga nie zostanie osiągnięta, jeżeli osoba zainteresowana musi ponieść indywidualne i nadmierne obciążenie.” (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 15.12.2015 r., 32794/07, *Mataczyński v. Polska*, LEX nr 1936311). W związku z tym, kierując się wskazaniem wynikającymi z przywołanego orzeczenia, należy pamiętać, że ocena taka musi być zawsze zindywidualizowana i uwzględniać kształtowanie się stosunków własnościowych oraz sposobów zagospodarowania nieruchomości występujących zarówno przed, jak i po utworzeniu konkretnego parku narodowego.

6. Wyrażenie zgody na utworzenie lub powiększenie parku narodowego lub rezerwu przyrody nie zamyka właścicielowi roszczeń odszkodowawczych związanych z obniżeniem wartości nieruchomości stanowiącej jego własność. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 129 ust. 1 p.o.ś. właścicielowi nieruchomości przysługuje prawo żądania wykupienia nieruchomości lub jej części, „jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone”. Natomiast w przypadku gdy właściciel nie jest zainteresowany wykupieniem nieruchomości, ale

dochodzi do ograniczenia sposobu korzystania z jej własności, może on żądać odszkodowania za poniesioną z tego tytułu szkodę, która obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości (A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2004, s. 243). W myśl postanowień art. 129 ust. 4 p.o.ś. roszczenia takie przedawniają się z upływem 3 lat od dnia wejścia w życie rozwiązania powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Odmienne stanowisko w tym zakresie prezentuje W. Radecki, przyjmujący, że zgoda właściciela na objęcie jego nieruchomości omawianymi formami ochrony przyrody powinna być traktowana jako rezygnacja z roszczeń o wykup nieruchomości, gdyż rozwiązania wynikające z art. 7 ust. 2 u.o.p. mają charakter szczególnie w odniesieniu do tych wynikających z art. 129 ust. 4 p.o.ś. (W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 70). Jeszcze dalej posuwa się w swoich twierdzeniach P. Bojarski, przyjmujący, że wyrażenie zgody na utworzenie lub powiększenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest tożsame z rezygnacją z jakichkolwiek roszczeń odszkodowawczych, gdyż w takim przypadku nie występuje przymusowe ograniczenie prawa własności (P. Bojarski, *Rekompensata za ograniczenia związane z ochroną przyrody* [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006, s. 286–287). Wydaje się jednak, że poglądy te są zbyt daleko idące, gdyż prawo własności jest jedną z konstytucyjnie chronionych wolności, w związku z czym jego ograniczenia nie można domniemywać lub w sposób dorozumiany przyjmować zrzeczenia się roszczeń odszkodowawczych w przypadku wyrażenia zgody na objęcie takimi formami ochrony przyrody jak park narodowy lub rezerwat przyrody. Pozostawałoby to również w sprzeczności z jedną z podstawowych zasad wykładni zabraniającej rozszerzającego interpretowania wyjątków od reguły. W omawianym przypadku taką zasadą jest natomiast niewątpliwie przysługiwanie właścicielowi roszczeń odszkodowawczych z tytułu ograniczenia prawa własności, bez względu na to, czy wyraził on na to zgodę, czy też nie.

Art. 8. [Park narodowy]

1. Park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowy-

mi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe.

2. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

3–4. (uchylone)

1. Parki narodowe należą do najstarszych form organizacyjnych ochrony przyrody (J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2002, s. 267), które początkowo były tworzone ku radości i pożytkowi ludzi (J.P. Delgado, *Parki narodowe Ameryki*, Toronto 1992). Obecnie jest to najwyższa forma konserwatorskiej ochrony przyrody. U podstaw ich tworzenia leży interes publiczny, a w szczególności przesłanki: estetyczne, historyczno-pamiętkowe, zdrowotne, społeczne, krajoznawcze i inne (J.G. Pawlikowski, *Prawo...*, s. 55). Aktualnie w Polsce istnieją 23 parki narodowe: Babiogórski, Białowiecki, Biebrzański, Bieszczadzki, Bory Tucholskie, Drawieński, Gorczański, Górzeński, Kampinoski, Karkonoski, Mazurski, Narwiański, Ojcowski, Pieniński, Poleski, Roztoczański, Słowiński, Świętokrzyski, Tatrzański, Ujście Warty, Wielkopolski, Wigierski, Woliński.
2. W myśl postanowień art. 8 ust. 1 u.o.p., aby można było mówić o istnieniu parku narodowego, muszą być spełnione następujące warunki:
 - a) musi to być obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi;
 - b) minimalna jego powierzchnia nie może wynosić mniej niż 1000 ha;
 - c) na tym obszarze ochronie powinna podlegać cała przyroda oraz walory krajobrazowe.

Wszystkie te przesłanki powinny być spełnione łącznie, a utrata którejś z tych właściwości stanowi przesłankę do likwidacji parku narodowego.

3. Zgodnie z postanowieniami art. 8 ust. 2 u.o.p. parki narodowe tworzy się w następujących celach:
- a) zachowania różnorodności biologicznej;
 - b) zachowania zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej;
 - c) zachowania walorów krajobrazowych;
 - d) przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody;
 - e) odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

Dlatego też na kanwie postanowień tego przepisu w orzecznictwie podkreśla się, że „Park narodowy z definicji ma interes prawny, by uczestniczyć w postępowaniach zmierzających do przekształceń prawnorzeczowych nieruchomości położonych na jego obszarze. Przekształcenia te bowiem mogą (choć oczywiście nie muszą) utrudniać lub wręcz uniemożliwiać realizację zadań parku narodowego określonych w art. 8 ust. 2 u.o.p. Tym samym nieuczestniczenie parku w postępowaniach może naruszać normę art. 8 ust. 2 u.o.p.” (wyrok WSA w Poznaniu z 13.07.2016 r., IV SA/Po 315/16, LEX nr 2087600). Z takim stanowiskiem należy się zgodzić, a pominięcie parku narodowego jako strony postępowania w sprawach związanych z zagospodarowaniem nieruchomości może skutkować koniecznością wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 k.p.a. z uwagi na brak udziału strony w prowadzonym postępowaniu.

4. W praktyce zwraca się jednak uwagę na to, że „1. Organ stanowiący gminy nie został upoważniony do kształtowania reżimu prawnego na obszarze parku narodowego (w odróżnieniu od kilku innych obszarowych form ochrony przyrody). Nie posiada on zatem kompetencji do tworzenia jakichkolwiek norm prawnych, które różnicowałyby sytuację prawną adresatów stanowionego przez niego prawa ze względu na istnienie parku narodowego. Wartości, dla ochrony których zostały utworzone parki narodowe są – wolą ustawodawcy – chronione prawem o innym niż akty prawa miejscowego charakterze. 2. Organ stanowiący gminy musi zdecydować, czy gmina będzie odbierać odpady komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, czy też nie. W zakresie kompetencji rady

znajduje się zatem możliwość rozważenia, czy specyfika (także wynikająca z górskiego położenia) obszaru gminy czyni racjonalnym wprowadzanie takiego systemu z wszystkimi jego zaletami i wadami, czy też nie. Ustawodawca nie dopuścił jednak do podjęcia uchwały wprowadzającej system przy jednoczesnym wyłączeniu z niego określonych podmiotów. Podjęcie na podstawie obowiązującego prawa uchwały, której skutkiem będzie przejęcie odbioru odpadów komunalnych tylko od części właścicieli takich nieruchomości stanowi istotne naruszenie prawa” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 3.09.2014 r., NK-N.4131.48.7.2014.JW1, Dolno. poz. 3928). Z takim stanowiskiem co do zasady należy się zgodzić. Samo utworzenie parku narodowego nie upoważnia bowiem organów administracji do wprowadzania z tego tytułu dodatkowych ograniczeń lub rozwiązań, dla których nie ma umocowania w powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

Art. 8a. [Osobowość prawna parku narodowego. Wykaz parków narodowych]

- 1. Park narodowy jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, 1622, 1649 i 2020).**
- 2. Wykaz parków narodowych stanowi załącznik do ustawy.**

Z punktu widzenia funkcjonowania każdego podmiotu bardzo duże znaczenie ma umiejscowienie konkretnego podmiotu w strukturach organizacyjnych państwa. Dlatego też w art. 8a u.o.p. określono, że park narodowy jest państwową osobą prawną. Oznacza to, że parki są jednym z podmiotów sektora finansów publicznych, który zobowiązany jest w swojej działalności do stosowania reguł wynikających z ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych. W związku z tym do parków narodowych znajdują zastosowanie także rozwiązania wynikające z art. 40 § 1 k.c., zgodnie z którym „Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania państwowych osób prawnych, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej. Państwowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa”. W przypadku parków narodowych jest to jednak zupełnie nowe rozwiązanie, dlatego też re-

guły te będą znajdowały zastosowanie jedynie w stosunku do zobowiązań powstałych po przekształceniu parków narodowych w państwowe osoby prawne. Natomiast w stosunku do wcześniejszych zobowiązań aktualne pozostaną poglądy zaprezentowane w orzecznictwie, przyjmujące, że „Zobowiązania związane z działaniem jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa pozostają zobowiązaniami Skarbu Państwa, ale tylko wówczas jeśli powstały przed przekształceniem tej jednostki w samodzielny podmiot prawa. Nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, że Skarb Państwa miałby odpowiadać za zobowiązania samodzielnego podmiotu prawa gdy te zobowiązania powstały już po przekształceniu” (wyrok SA we Wrocławiu z 5.06.2012 r., I ACa 497/12, LEX nr 1238498).

Art. 8b. [Zadania parków narodowych]

1. Do zadań parków narodowych należy w szczególności:

- 1) prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do realizacji celów, o których mowa w art. 8 ust. 2;**
- 2) udostępnianie obszaru parku narodowego na zasadach określonych w planie ochrony, o którym mowa w art. 18, lub zadaniach ochronnych, o których mowa w art. 22, i w zarządzeniach dyrektora parku narodowego;**
- 3) prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą.**

2. Parki narodowe mogą wykonywać działalność gospodarczą na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 i 1495), z ograniczeniami wynikającymi z ustawy.

1. W dotychczasowym stanie prawnym brak było jednoznacznego określenia zadań stawianych przed parkami narodowymi (obecnie jako państwowymi osobami prawnymi). Znane były co prawda cele ochrony przyrody jako całości wynikające z art. 3 u.o.p. i te wynikające z art. 8 ust. 2 u.o.p., których realizacji mają służyć parki narodowe, a także zadania stawiane podmiotom zobowiązanym do podejmowania działań na rzecz ochrony. W związku z tym, wprowadzając zmiany organizacyjne w zakresie funkcjonowania parków narodowych, ustawodawca w ko-

mentowanym przepisie jednoznacznie wyartykułował zadania stawiane przed parkami narodowymi jako państwowymi osobami prawnymi.

2. Omawiając zakres działań, jakie mają realizować parki narodowe, w pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że ich katalog nie ma charakteru zamkniętego, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”. Należy więc uznać, że parki narodowe mogą realizować także inne zadania wynikające np. z przepisów szczególnych. Nie powinno to jednak negatywnie oddziaływać na sposób wykonywania zadań bezpośrednio wyartykułowanych w ustawie. Zasadniczo zadania stawiane do zrealizowania parkom narodowym w głównej mierze służą realizacji ogólnych celów ochrony przyrody wyartykułowanych w art. 3 i 8 u.o.p. W związku z tym uwagi poczynione w komentarzu do tych przepisów zachowują odpowiednio aktualność także w tym miejscu, dlatego nie będą powtarzane. Trzeba natomiast zauważyć, że w obecnym stanie prawnym równorzędnymi zadaniami są zarówno te związane z ochroną ekosystemów, jak i te związane z udostępnianiem parków narodowych z ograniczeniami wynikającymi z przyjętych planów ochrony, zadań ochronnych oraz zarządzeń dyrektora parku narodowego. Należy więc uznać, że obecnie udostępnianie obszaru parku osobom zainteresowanym jest tak samo ważnym zadaniem jak pozostałe, a skoro tak, to opracowując wszystkie akty prawne stanowiące podstawę funkcjonowania parków narodowych, należy mieć na uwadze, iż ograniczenia w udostępnianiu parku muszą mieć swoje umocowanie w konkretnych celach ochrony przyrody, które mogą być zrealizowane tylko przez wprowadzenie ograniczeń w dostępności do określonych składników środowiska przyrodniczego. Jeżeli zatem ograniczenia w dostępności nie są niezbędne do prowadzenia działań ochronnych w ekosystemach parków narodowych, to nie powinny być wprowadzane, gdyż w takim przypadku park narodowy nie będzie się właściwie wywiązywał z zadania udostępniania. Od momentu wprowadzenia „udostępniania” jako jednego z pierwszoplanowych zadań stawianych parkom narodowym było ono czasami realizowane w sposób dowolny, co skutkowało tym, że np. określone części parku narodowego w zależności od poglądu osób uczestniczących we wprowadzaniu ograniczeń bez poparcia konkretnymi ustaleniami raz były udostępniane, a innym

razem nie. Bardzo często, mimo braku konieczności wprowadzenia ograniczeń w udostępnianiu parku, w dalszym ciągu na zasadzie kontynuacji są one utrzymywane. W takim zaś przypadku powinny być podjęte działania, aby wprowadzone ograniczenia w udostępnianiu miały swoje rzeczywiste umocowanie w ustaleniach wynikających z przyjętych planów ochrony, zadań ochronnych lub zarządzeń dyrektora parku. W przeciwnym razie będzie można postawić konkretnemu parkowi zarzut braku właściwego wywiązywania się z zadań, w celu realizacji których został powołany, zwłaszcza że udostępnianie jest jednym z nieodłącznych elementów działań edukacyjnych. Nie da się bowiem skutecznie przekonać adresatów obowiązków i ograniczeń bez pokazania w praktyce dobra chronionego. Bez tego podporządkowanie się ograniczeniom będzie powodowane jedynie obawą zastosowania sankcji, a nie wyższą motywacją. Jeżeli zaś egzekwowanie ograniczeń na terenie parków narodowych nie jest do końca skuteczne, to wiele osób nie będzie im się podporządkowywało bez wcześniejszego uświadomienia sobie wartości dobra chronionego. To zaś można najprościej osiągnąć przez jego udostępnienie, a nie mówienie o tym, jakie ono jest cenne. Dlatego też wymienienie udostępniania w komentowanym przepisie jako jednego z podstawowych zadań parków narodowych należy przyjąć z zadowoleniem, gdyż w sposób bezpośredni może ono się przysłużyć realizacji pozostałych zadań stawianych przed parkami narodowymi.

3. Jak wynika z postanowień art. 8a u.o.p., parki narodowe są obecnie państwowymi osobami prawnymi. W związku z tym środki przeznaczone na realizację stawianych przed nimi zadań mogą pochodzić ze zróżnicowanych źródeł (zob. postanowienia art. 8h u.o.p.), dlatego też w art. 8b ust. 2 u.o.p. wskazano, że mogą być one także efektem prowadzonej działalności gospodarczej. Zgodnie z postanowieniami art. 3 pr. przeds. „działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”. Zakres działalności gospodarczej jest więc bardzo szeroki. Nie oznacza to jednak, że również parki narodowe mogą ją wykonywać w tak szerokim zakresie. W uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej możliwość wykonywania przez parki narodowe działalności gospodarczej wyraźnie bowiem stwierdzono, że może być ona wykonywana „wyłącznie w zakresie

i w formach określonych w ustawie oraz przepisach odrębnych” (ustawa z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 224, poz. 1337; uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach z projektami aktów wykonawczych, druk sejm. nr 4345, Sejm VI kadencji, www.sejm.gov.pl). Jest to ograniczenie rodzajowo zbliżone do tego wynikającego z art. 10 ust. 1 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679), który przewiduje, że „Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym;
- 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia”.

W związku z tym przy ocenie dozwolonego zakresu działalności gospodarczej prowadzonej przez parki narodowe aktualne mogą być (z uwzględnieniem różnic) poglądy wypowiedziane na jego kanwie, w szczególności te wskazujące, że „Wprowadzenie przez ustawodawcę restrykcji w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy, poprzez określenie w szczególności ram prawnych w jakich może się ona odbywać, jest zdeterminowane tym, że celem i sensem istnienia samorządu terytorialnego są określone względy publiczne. Prowadzenie działalności gospodarczej nie może przesłaniać celów publicznych i nadmiernie absorbować aktywności gmin, przy czym nie bez znaczenia jest fakt, że określone zadania publiczne ciężące na gminach związane są z organizowaniem i tworzeniem warunków dla działalności gospodarczej prowadzonej przez inne podmioty” (wyrok WSA w Olsztynie z 8.09.2011 r., I SA/OI 458/11, LEX nr 966077).

Art. 8c. [Dyrektor parku narodowego]

1. Organem parku narodowego jest dyrektor parku narodowego.
2. Dyrektor parku narodowego jest powoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, oraz przez niego odwoływany. W przypadku odwołania dyrektora parku narodowego minister właściwy do spraw środowiska z dniem odwołania może powierzyć pełnienie jego obowiązków zastępcy dyrektora parku narodowego do czasu powołania dyrektora parku narodowego, jednak na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy.
3. Powołanie, o którym mowa w ust. 2, stanowi nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1040, 1043 i 1495).
4. Stanowisko dyrektora parku narodowego może zajmować osoba, która:
 - 1) jest obywatelem polskim;
 - 2) korzysta z pełni praw publicznych;
 - 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
 - 4) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
 - 5) posiada wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości dyrektora parku narodowego;
 - 6) posiada kompetencje kierownicze;
 - 7) posiada co najmniej 6-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym.
5. W celu przeprowadzenia naboru minister właściwy do spraw środowiska powołuje komisję konkursową w składzie:
 - 1) dwóch pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw środowiska;
 - 2) przedstawiciel Państwowej Rady Ochrony Przyrody;
 - 3) przedstawiciel rady naukowej właściwego parku narodowego;
 - 4) przedstawiciel marszałka województwa właściwego ze względu na siedzibę parku narodowego.

6. Nabór ma charakter konkursu, w toku którego sprawdzeniu podlegają wiedza i predyspozycje niezbędne do wykonywania zadań dyrektora parku narodowego oraz kompetencje kierownicze.

7. Minister właściwy do spraw środowiska ogłasza informację o naborze na stanowisko dyrektora parku narodowego oraz o wynikach tego naboru.

8. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, sposób ogłaszania, organizację i tryb przeprowadzania naboru oraz zadania i organizację komisji konkursowej, uwzględniając potrzebę sprawnego przeprowadzenia naboru oraz wszechstronnej oceny wiedzy, predyspozycji i kompetencji kierowniczych kandydatów.

I. Procedura powoływania dyrektora parku narodowego

1. W art. 8c ust. 1 u.o.p. określono, że organem parku narodowego jest dyrektor, powoływany zgodnie z postanowieniami ust. 2 tego przepisu przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Z postanowień wskazanego przepisu wynika, że funkcja ta pełniona jest na podstawie powołania w rozumieniu art. 68 § 1 k.p. Stosunek ten nawiązuje się w terminie określonym w powołaniu (art. 68² k.p.). W rozwiązaniu tym nie wprowadzono ograniczenia co do okresu, przez który można pełnić funkcję dyrektora, w związku z czym w tym zakresie nie ma żadnych ograniczeń.

2. Osoby kandydujące na stanowisko dyrektora zgodnie z postanowieniami art. 8c ust. 4 u.o.p. powinny spełniać następujące kryteria:
 - posiadać dyplom ukończenia studiów na jednym ze wskazanych w tym przepisie kierunków;
 - posiadać sześcioletni staż pracy w zawodzie zgodnym z kierunkiem studiów, niezbędnym do pełnienia funkcji dyrektora, w tym 3 lata na stanowisku kierowniczym;
 - posiadać obywatelstwo polskie, nie być karanym oraz posiadać pełną zdolność do czynności prawnych.

W praktyce może się okazać, że ustalenie tych kryteriów rodzi wiele wątpliwości. Zgodnie z postanowieniami art. 77 ust. 1 p.s.w.n. absolwenci studiów otrzymują uczelniane dyplomy ukończenia studiów potwierdzające uzyskanie odpowiedniego tytułu zawodowego i suplementy do dyplomów. Absolwenci studiów podyplomowych i kursów dokształcających otrzymują świadectwa ukończenia tych studiów lub kursów. Oznacza to, że o ukończeniu studiów na określonym kierunku można mówić dopiero po wydaniu dyplomu. Do tego momentu nie ma bowiem gwarancji, że rzeczywiście konkretna osoba ukończyła studia na danym kierunku. Mówiąc o kwalifikacjach niezbędnych do piastowania stanowiska dyrektora parku narodowego, należy zauważyć, że w obecnej chwili, w przeciwieństwie do wcześniejszych rozwiązań, ustawodawca nie wymaga uzyskania konkretnych tytułów zawodowych.

Kolejną wątpliwością jest ustalenie momentu, od którego powinien być liczony staż pracy zgodny z kierunkiem studiów. Redakcja art. 8c ust. 4 pkt 7 u.o.p. wskazuje, że może on być liczony od ukończenia studiów. Dopiero od tego momentu można mówić, że wykonywana praca była zgodna z kierunkiem studiów. Nie można bowiem przyjmować, że praca wykonywana przed ukończeniem studiów była zgodna z ich kierunkiem, skoro dana osoba nie posiadała jeszcze odpowiedniego wykształcenia. W orzecznictwie przyjmuje się, że za datę ukończenia nauki na wyższej uczelni przyjmuje się dzień odebrania dyplomu ukończenia studiów, a nie dzień obrony pracy magisterskiej (dyplomowej). Ukończenie studiów wiąże się nie tylko z obroną tej pracy, lecz także odbiorem dyplomu. Absolwentem wyższej uczelni jest bowiem osoba, która legitymuje się dyplomem jej ukończenia (wyrok SA w Katowicach z 24.01.2001 r., III AUa 1410/00, „Prawo Pracy” 2001/10, s. 43).

Akceptując ten pogląd, należy jednak stwierdzić, że o odbiorze dyplomu będzie można mówić już w dacie odbioru jego odpisu. Oryginał dyplomu i jego odpis są bowiem dokumentami o takim samym znaczeniu z punktu widzenia skutków prawnych, jakie wywołują. Z wątpliwością tą w sposób nierozzerwalny wiąże się ustalenie, w jaki sposób powinni być traktowani absolwenci studiów doktoranckich. Rozwiązania tego problemu w pierwszej kolejności należy poszukiwać w postanowieniach

art. 208 ust. 2 p.s.w.n., zgodnie z którym doktorantowi, który uzyskał stopień doktora w wyniku ukończenia szkoły doktorskiej, okres kształcenia w tej szkole, nie dłuższy niż 4 lata, zalicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Z postanowień powołanego przepisu wynika, że ustawodawca nie traktuje okresu studiów doktoranckich jako okresu zatrudnienia, stwierdza jednak, że powinien on być zaliczony do okresu pracy, od którego uzależnione są uprawnienia pracownicze. Ustawodawca co prawda w żadnym z przepisów nie definiuje wprost, co należy rozumieć przez to pojęcie, nie budzi jednak wątpliwości, że w jego zakresie przedmiotowym mieści się staż pracy upoważniający do ubiegania się o takie uprawnienia pracownicze, jak np. dodatek za wysługę lat czy nagroda jubileuszowa. W związku z tym należy się zastanowić, czy jednym z uprawnień pracowniczych nie jest również możliwość doliczenia okresu studiów doktoranckich do okresu zatrudnienia upoważniającego do ubiegania się o stanowisko dyrektora parku narodowego. W art. 208 ust. 3 p.s.w.n., ustawodawca nie wprowadził żadnych wyłączeń w zakresie uprawnień pracowniczych. Dlatego też w przypadku doktorantów, którzy obronili pracę doktorską, nie ma żadnych przeciwwskazań, aby uznać, że jednym z przysługujących im uprawnień pracowniczych jest możliwość doliczenia okresu trwania studiów doktoranckich do stażu pracy niezbędnego do ubiegania się o stanowiska, w których wymagany jest określony okres zatrudnienia.

Na taką możliwość wskazuje również wykładnia systemowa rozwiązań w zakresie doliczania określonych okresów do czasu zatrudnienia. Na przykład w art. 79 ust. 1 i 2 ustawy z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1409 ze zm.) określono, że:

„1. Okresy pobierania zasiłku i stypendium przyznanych na podstawie art. 41 ust. 1, art. 53 ust. 6 i art. 53g ust. 1 wlicza się do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych oraz okresów składkowych w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

2. Okresów pobierania zasiłku i stypendium nie wlicza się jednak do:

- 1) okresów wymaganych do nabycia prawa oraz ustalania wysokości i okresu pobierania zasiłku;

- 2) okresu zatrudnienia, od którego zależy nabycie prawa do urlopu wypoczynkowego;
- 3) stażu pracy określonego w odrębnych przepisach, wymaganego do wykonywania niektórych zawodów”.

Z postanowień przytoczonych przepisów wynika więc, że w tych przypadkach, w których ustawodawca pragnie ograniczyć zakres przysługujących konkretnym osobom uprawnień pracowniczych z innych tytułów niż stosunek pracy, wyraźnie wprowadza takie rozwiązania. Jeśli zatem takie ograniczenia w konkretnym przypadku nie zostały wyartykułowane, to w żadnym razie nie można ich wyinterpretowywać. Dlatego też należy uznać, że okres studiów doktoranckich, jeżeli zostały one zwieńczone obroną pracy doktorskiej, powinien być doliczany do wszystkich uprawnień pracowniczych, w tym również tych związanych z ubieganiem się o inne stanowiska, do piastowania których wymagane są minimalne okresy zatrudnienia.

Na taki sposób rozumienia uprawnień pracowniczych wynikających z tytułu odbycia studiów doktoranckich wskazują również pośrednio poglądy zaprezentowane w orzecznictwie w odniesieniu do pełnienia funkcji posła, w których przyjmuje się, że „Okres pobierania przez posła lub senatora uposażenia jest okresem zatrudnienia (tak jest traktowany), jest również zaliczany do stażu pracy, od którego zależą także uprawnienia szczególne, uzależnione od zatrudnienia w określonym zawodzie, branży lub zakładzie pracy. Innymi słowy okres ten (pobierania uposażenia w związku z pełnieniem mandatu posła) może być traktowany jak okres zatrudnienia w określonym zawodzie, a więc także jak okres pracy w szczególnym charakterze jeżeli tak była traktowana praca wykonywana przed objęciem mandatu poselskiego” (wyrok SN z 15.04.2010 r., II UK 304/09, LEX nr 603840). W tym przypadku art. 28 ust. 1 ustawy z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2018 r. poz. 1799) również przewiduje, że okres pobierania uposażenia traktowany jest jak okres zatrudnienia. Oznacza to, że *de facto* jest to inny stosunek traktowany tylko z punktu widzenia prawa jak okres zatrudnienia. Jeżeli zatem w takim przypadku byłym posłom przysługują wszystkie uprawnienia wynikające ze stosunku

pracy (mimo że taki stosunek *de iure* nie został nawiązany), to nie ma żadnych podstaw prawnych, aby w odmienny sposób traktować osoby, które ukończyły studia doktoranckie, którym ustawodawca gwarantuje wszystkie uprawnienia pracownicze.

3. Ostatnią wątpliwością pojawiającą się na gruncie postanowień art. 8c ust. 4 pkt 7 u.o.p. jest rozstrzygnięcie, co należy rozumieć przez pojęcie stanowiska kierowniczego. Ustawodawca posługuje się nim nie tylko w komentowanej ustawie. Nigdzie nie jest ono jednak definiowane, dlatego też powinno być rozumiane tak jak na gruncie języka potocznego. W związku z tym kryterium to będzie należało uznać za spełnione, w przypadku gdy ze świadectwa pracy lub innych dokumentów potwierdzających zatrudnienie będzie wynikało, że konkretna osoba kierowała jakimś zespołem pracowników.

Z powyższego wynika, że w przepisie tym jest wiele niejasności, których nie ustrzegł się ustawodawca.

4. Oprócz tego kandydat na dyrektora parku narodowego powinien być obywatelem polskim. Zgodnie z postanowieniami art. 34 Konstytucji RP „Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa”. Ustawą tą jest ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2020 r. poz. 347). Ponadto kandydat na dyrektora parku powinien posiadać nieograniczone prawa publiczne oraz legitymować się brakiem prawomocnego skazania za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Oznacza to, że nie wyłącza od kandydowania prawomocne skazanie za przestępstwo, które nie zostało popełnione umyślnie.

II. Komisja konkursowa

5. Zgodnie z postanowieniami art. 8c ust. 5 i 6 u.o.p. postępowanie konkursowe na stanowisko dyrektora parku będzie prowadzone przez komisję konkursową powołaną przez ministra właściwego do spraw środowiska. W przepisach tych nie określono liczby członków komisji konkursowej,

dlatego też uzależniona będzie ona od konkretnej sytuacji, niemniej aby spełniać wymagania ustawowe, będzie musiała się składać z co najmniej 5 osób. Pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw środowiska w sposób autonomiczny wskaże sam minister. Natomiast przedstawiciele Państwowej Rady Ochrony Przyrody oraz marszałka województwa powinni zostać wskazani przez te organy. W przeciwnym razie nie można byłoby mówić, aby byli ich przedstawicielami. W trakcie postępowania konkursowego, zgodnie z art. 8c ust. 6 u.o.p., sprawdzeniu podlegają wiedza i predyspozycje niezbędne do wykonywania zadań dyrektora oraz umiejętności kierownicze. Oczywiście przed przejściem do badania merytorycznej przydatności kandydatów komisja powinna przeprowadzić postępowania weryfikacyjne zmierzające do ustalenia, czy spełniają oni wymagania formalne określone w art. 8c ust. 4 u.o.p. Szczegółowe zasady przeprowadzenia postępowania konkursowego zostały ustalone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 10.07.2012 r. w sprawie organizacji i przeprowadzania naboru na stanowisko dyrektora parku narodowego (Dz.U. poz. 839).

Art. 8d. [Zadania dyrektora parku narodowego]

Dyrektor parku narodowego kieruje działalnością parku narodowego i reprezentuje park narodowy na zewnątrz.

Zgodnie z postanowieniami tego przepisu dyrektor parku narodowego jest jedynym podmiotem kierującym działalnością parku i reprezentującym jego interesy na zewnątrz. Nie oznacza to oczywiście, że wszystkie działania powinien podejmować osobiście, może on bowiem umocować do działania także inne osoby na zasadach wynikających z Kodeksu cywilnego lub Kodeksu postępowania administracyjnego, w zależności od sfery działania.

Art. 8e. [Kompetencje dyrektora parku narodowego]

1. Dyrektor parku narodowego realizuje ustalenia planu ochrony, o którym mowa w art. 18, lub zadań ochronnych, o których mowa w art. 22, oraz wydaje zarządzenia dotyczące funkcjonowania par-

ku narodowego, w tym określające sposoby udostępniania obszarów parku narodowego.

2. Dyrektor parku narodowego ma prawo prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody oraz udziału w postępowaniach przed sądami powszechnymi w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia odwołań od postanowień i orzeczeń tych sądów w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody.

3. Do wykonywania czynności, o których mowa w ust. 2, dyrektor parku narodowego może upoważnić funkcjonariusza Straży Parku.

4. Do dyrektora parku narodowego należą odpowiednio zadania i kompetencje określone w art. 5 ust. 2–4, art. 9 ust. 1 pkt 1 i 3 i ust. 2, art. 14a ust. 1 i 2, art. 26 ust. 3 i 4 oraz art. 35 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

5. Dyrektor parku narodowego w zakresie niezbędnym do realizacji zadań określonych w ustawie współpracuje z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej.

I. Uprawnienia dyrektora parku narodowego w sferze stosunków administracyjnych

1. Dyrektor parku narodowego w art. 8e ust. 1 u.o.p. został upoważniony do realizacji ustaleń planu ochrony parku, o którym mowa w art. 18 u.o.p. lub zadań ochronnych przyjmowanych na podstawie art. 22 u.o.p., oraz wydawania zarządzeń określających sposoby udostępniania obszarów parku. Przy wydawaniu tych ostatnich powinien kierować się kryteriami, o których była mowa w komentarzu do art. 8b u.o.p. W wymienionych wyżej przypadkach dyrektor parku wydaje akty administracyjne o charakterze wewnętrznym, kierowane do osób znajdujących się w parku. Oczywiście jest on również uprawniony do działania w sprawach indywidualnych. Zagadnienia z tym związane są jednak omawiane przy konkretnych przepisach przyznających dyrektorowi parku kompetencje w tym zakresie (np. uzgadnianie projektów, o których mowa w art. 10 ust. 6 u.o.p.).

II. Uprawnienia dyrektora parku narodowego w sprawach o wykroczenia

2. Dyrektorowi parku narodowego przysługują również uprawnienia w zakresie ścigania naruszeń prawa w sprawach ochrony przyrody. W art. 8e ust. 2 u.o.p. przyznano mu bowiem uprawnienia do prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia oraz udziału w rozprawach przed sądami powszechnymi w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia odwołań od postanowień w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody. Rozwiązania te systemowo należą do prawa karnego i w związku z tym nie mogą być interpretowane w oderwaniu od tej dziedziny nauk prawnych.

Zagadnieniem wstępnym wymagającym rozstrzygnięcia jest jednak ustalenie zakresu przedmiotowego wykroczeń przeciwko ochronie przyrody, w których ściganiu będzie mógł brać udział dyrektor parku narodowego. Jak już wspomniałem w komentarzu do art. 2 u.o.p., ochrona przyrody ma bardzo szeroki zakres przedmiotowy. W związku z tym może pojawić się wątpliwość, czy dyrektorowi parku przysługują przedstawione wyżej uprawnienia jedynie w sytuacji popełnienia wykroczeń określonych w ustawie, czy również wszystkich łączących się z ochroną przyrody. Osobiście opowiadam się za drugim z przedstawionych wariantów. Za takim podejściem do przedstawionego problemu przemawia przyznanie w art. 108 ust. 5 u.o.p. Straży Parku Narodowego ogólnego uprawnienia w zakresie podejmowania czynności dochodzeniowych w granicach parku lub poza jego granicami w razie uzasadnionego podejrzenia, że przestępstwo lub wykroczenie zostało popełnione na szkodę parku narodowego. W zasadzie większość wykroczeń popełnionych na terenie parku stanowi wykroczenie przeciwko ochronie przyrody, ponieważ popełniane są na terenie obszaru, który został objęty całościową ochroną, z uwagi na właściwości środowiska przyrodniczego znajdującego się na nim. Dlatego też wydaje się, że za wykroczenia z zakresu ochrony przyrody należałoby również uznać wykroczenia określone w art. 51 pr. łow., art. 27 u.r.ś. czy określoną w art. 120 k.w. kradzież drewna w lesie, jeżeli popełnione są one na szkodę parku narodowego. Każde bowiem wykroczenie przeciwko elementowi przyrody

na terenie parku narodowego stanowi naruszenie środowiska przyrodniczego jako integralnie chronionej całości. W związku z tym powinno być ono zakwalifikowane jako popełnione w zakresie ochrony przyrody.

Po określeniu zakresu wykroczeń przeciwko ochronie przyrody niezbędne jest wskazanie podstaw prawnych występowania dyrektora parku narodowego w sprawach o wykroczenie oraz przysługujących mu uprawnień. Zostały one uregulowane w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia:

- w art. 57 k.p.s.w. określono, jakie warunki formalne powinien spełniać wniosek o ukaranie wnoszony przez organ upoważniony do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego;
- w art. 58 k.p.s.w. określono, w jakich przypadkach oskarżyciel publiczny może zawrzeć we wniosku o ukaranie wnioski o skazanie obwinionego bez przeprowadzenia rozprawy;
- w art. 72 k.p.s.w. określono uprawnienia przysługujące w trakcie przeprowadzanej rozprawy.

W *Komentarzu* nie przedstawiono całościowych rozwiązań w zakresie udziału w postępowaniu w sprawach o wykroczenia ze względu na to, że jest ich dużo, a jednocześnie w znaczący sposób odbiegają od zasadniczego przedmiotu opracowania.

III. Uprawnienia dyrektora parku narodowego w zakresie gospodarki leśnej

3. Zgodnie z postanowieniami art. 8e ust. 4 u.o.p. na dyrektora parku narodowego ciążyą również zadania oraz przysługują uprawnienia określone w ustawie z 28.09.1991 r. o lasach. Należą do nich:
- nadzór nad gospodarką leśną w zakresie określonym w art. 5 ust. 2–4 u.l.;
 - kształtowanie równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenie naturalnej odporności drzewostanów w zakresie określonym w art. 9 ust. 1 i 2 u.l.;

- podejmowanie działań w przypadku wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów w zakresie określonym w art. 10 u.l.;
- realizowanie obowiązku trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania w zakresie określonym w art. 13 ust. 1 pkt 1–3 u.l.;
- prowadzenie działań zmierzających do realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w zakresie określonym w art. 13a u.l.;
- cechowanie drewna pozyskanego w lasach w zakresie określonym w art. 14a u.l.;
- wprowadzanie zakazów wstępu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa w przypadkach określonych w art. 26 ust. 3 i 4 u.l.;
- udzielenie pomocy właścicielom lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa w zakresie określonym w art. 35 ust. 3 i 4 u.l.

IV. Uprawnienia dyrektora parku narodowego w zakresie współpracy z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej

4. Ostatnią grupą zadań spoczywających na dyrektorsze parku narodowego jest współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań. Instytucja ta funkcjonuje na podstawie ustawy z 6.07.2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2126 ze zm.).

Zgodnie z postanowieniami art. 6 tego aktu prawnego do zadań Komendanta Głównego Policji, będącego Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, należy w szczególności:

- 1) przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych;
- 2) prowadzenie baz danych oraz określanie organizacyjnych warunków i technicznych sposobów prowadzenia;
- 3) opracowywanie analiz informacji kryminalnych;
- 4) zapewnienie bezpieczeństwa przetwarzanym w Centrum informacjom kryminalnym, zgodnie z przepisami ustawy z 14.12.2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapo-

bieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz.U. z 2019 r. poz. 125) oraz przepisami ustawy z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742).

W związku z tym taki będzie zakres ewentualnej współpracy dyrektora parku narodowego z tym organem.

Art. 8f. [Nadanie statutu parkowi narodowemu]

Minister właściwy do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia, nadaje parkowi narodowemu statut określający organizację wewnętrzną parku narodowego, tryb działania jego organu oraz sposób udzielania pełnomocnictw, kierując się potrzebą zapewnienia sprawnego działania parku narodowego oraz właściwej realizacji jego zadań.

W art. 8f u.o.p. została wprowadzona delegacja dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia statutów poszczególnych parków narodowych.

Art. 8g. [Gospodarka finansowa parku narodowego]

- 1. Park narodowy prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie, w tym zadań Służby Parku Narodowego, oraz kosztów działalności.**
- 2. Podstawą gospodarki finansowej parku narodowego jest roczny plan finansowy.**
- 3. W rocznym planie finansowym parku narodowego wyodrębnia się:**
 - 1) przychody z prowadzonej działalności;**
 - 2) dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;**
 - 3) koszty, w tym:**
 - a) wynagrodzenia i naliczane od nich składki,**
 - b) płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań,**
 - c) zakup towarów i usług;**

- 4) środki na wydatki majątkowe;
- 5) środki przyznane innym podmiotom;
- 6) stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku;
- 7) stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

4. Dyrektor parku narodowego sporządza plan finansowy w układzie zadaniowym na rok budżetowy i 2 kolejne lata, w układzie funkcji państwa, zadań budżetowych i podzadań.

5. W rocznym planie finansowym parku narodowego mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw środowiska. O dokonanych zmianach należy niezwłocznie powiadomić ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

6. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego, kierując się potrzebą zapewnienia jednolitego sposobu przeznaczania środków publicznych na realizację zadań parku narodowego określonych w ustawie oraz przestrzegania ładu finansów publicznych.

1. Zgodnie z postanowieniami art. 8a u.o.p. park narodowy jest państwową osobą prawną. W związku z tym w art. 8g u.o.p. określono zasady prowadzenia przez te podmioty gospodarki finansowej.
2. Szczegółowe rozwiązania z tym związane powinny być określone w wydanym na podstawie art. 8g ust. 6 u.o.p. rozporządzeniu wykonawczym. Wykonując to zobowiązanie, Minister Środowiska wydał rozporządzenie z 3.10.2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego (Dz.U. poz. 1212). Przez okres ponad półtora roku od zmiany podstaw funkcjonowania parków narodowych takich zasad jednak brakowało, wobec czego w okresie tym reguły prowadzenia gospodarki finansowej w poszczególnych parkach mogły być różnicowane.

Art. 8h. [Przychody parku narodowego. Zaciąganie kredytów i pożyczek]

1. Przychodami parku narodowego są:

- 1) dotacje z budżetu państwa;
- 2) dotacje oraz pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 3) dotacje oraz pożyczki z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- 4) wpływy z opłat, o których mowa w art. 12 ust. 3;
- 5) wpływy z opłat pobieranych w związku z działalnością edukacyjną parku narodowego oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością;
- 6) wpływy z tytułu wynajmu pomieszczeń;
- 7) wpływy z tytułu dzierżawy, najmu lub użytkowania nieruchomości;
- 8) wpływy ze sprzedaży produktów uzyskiwane w ramach realizacji zadań wynikających z planu ochrony, o którym mowa w art. 18, lub zadań ochronnych, o których mowa w art. 22;
- 9) wpływy ze sprzedaży materiałów edukacyjnych, informacyjnych i naukowych;
- 10) wpływy ze sprzedaży składników rzeczowych majątku ruchomego;
- 11) wpływy wynikające z prowadzenia działalności rolniczej;
- 12) wpływy z tytułu udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie;
- 13) wpływy z opłat za udostępnienie informacji o zasobach przyrodniczych, kulturowych i kartograficznych;
- 14) wpływy z tytułu nawiązek orzeczonych wobec sprawców skazanych za wykroczenia przeciwko środowisku;
- 15) inne niewymienione przychody wynikające z działalności parku narodowego.

2. Przychodami parku narodowego mogą być:

- 1) dobrowolne wpłaty;
- 2) spadki, zapisy i darowizny;
- 3) świadczenia rzeczowe;

- 4) wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony przyrody;
 - 5) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
 - 6) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
 - 7) dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na realizację zadań związanych z ochroną wartości przyrodniczych lub kulturowych regionu;
 - 8) środki funduszu leśnego, o których mowa w art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, przeznaczone na cele, o których mowa w art. 58 ust. 3 i 3a tej ustawy.
3. Park narodowy, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska wydawaną w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, może zaciągać kredyty i pożyczki do wysokości 60% kwot ujętych w planie finansowym przychodów lub 60% kosztów, na realizację zadań parku narodowego.
4. Przychody, o których mowa w ust. 1 pkt 1–3, 7 i 14 oraz ust. 2 pkt 7, przeznacza się wyłącznie na realizację zadań, o których mowa w art. 8b ust. 1.

Podstawą efektywnego funkcjonowania każdej osoby prawnej są odpowiednie źródła finansowania prowadzonej działalności. W związku z tym w art. 8h ust. 1 u.o.p. wskazano obligatoryjne źródła przychodów parku narodowego. Natomiast w ust. 2 tego przepisu wymieniono przychody o charakterze fakultatywnym. Niektóre z nich, zgodnie z postanowieniami art. 8h ust. 4 u.o.p., mogą być przeznaczone na realizację ściśle oznaczonych celów. Można więc powiedzieć, że są to przychody o przeznaczeniu celowym.

Realizacja niektórych zadań o charakterze inwestycyjnym może skutkować tym, że bieżące wpływy mogą nie wystarczyć na ich realizację. Dlatego też w art. 8h ust. 3 u.o.p. umożliwiono parkom narodowym zaciąganie zobowiązań o charakterze zwrotnym. Bez względu na ich rodzaj oraz źródło finansowania musi to być poprzedzone zgodą ministra

wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, będzie zatem następowało w klasycznym postępowaniu administracyjnym wszczynanym na wniosek zainteresowanego parku narodowego. W toku postępowania wyjaśniającego organ administracji w głównej mierze powinien skoncentrować się na ocenie, czy zaciągnięcie zobowiązania będzie służyło realizacji zadań parku narodowego, oraz na możliwości zwrotu zaciągniętego zobowiązania. To ostatnie powinno ułatwić działanie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Minister będzie bowiem wypowiadał się w postanowieniu wydawanym na podstawie art. 106 k.p.a., a jego stanowisko będzie miało charakter wiążący dla organu właściwego do wydania decyzji kończącej postępowanie. Porozumienie jest bowiem rodzajem współdziałania, które ma charakter wiążący, a jego brak uniemożliwia wydanie decyzji pozytywnej. Oczywiście zgodnie z ogólnymi regułami zarówno decyzja, jak i wydane postanowienie na ogólnych zasadach mogą stanowić przedmiot zaskarżenia oraz kontroli sądów administracyjnych.

Art. 9. [Nadzór nad działalnością parków narodowych]

- 1. Nadzór nad działalnością parków narodowych sprawuje minister właściwy do spraw środowiska.**
- 2. Nadzór, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:**
 - 1) zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony, o którym mowa w art. 18, lub zadań ochronnych, o których mowa w art. 22;**
 - 2) kontrolę funkcjonowania parków narodowych;**
 - 3) kontrolę wykonywanej przez parki narodowe działalności gospodarczej;**
 - 4) kontrolę realizacji zadań parków narodowych;**
 - 5) kontrolę realizacji planów finansowych parków narodowych;**
 - 6) kontrolę działań dyrektora parku narodowego podejmowanych jako organ ochrony przyrody.**
- 3. Minister właściwy do spraw środowiska sporządza roczne sprawozdania zbiorcze z działalności parków narodowych przygotowywane na podstawie sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych, przedkładanych przez dyrektorów parków narodowych.**

1. W przepisie art. 9 ust. 1 u.o.p. określono, że nadzór nad parkami narodowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. W doktrynie prawa administracyjnego pojęciu nadzoru nadawane są różne znaczenia. Przez nadzór *sensu largo* należy rozumieć te sytuacje, w których ustawodawca sam używa pojęcia nadzoru, oraz te kwalifikowane do opisywanej grupy przez naukę prawa administracyjnego. Z natury rzeczy definicja taka jest mało precyzyjna (A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcja nadzoru*, Wrocław 1984, s. 38). Nadzorem *sensu stricto* można natomiast określić opartą na przepisach ustawy możliwość władczej ingerencji organów administracyjnych, działających w imieniu państwa i w jego interesie (przede wszystkim organów administracji rządowej), w proces wykonywania przez podmioty zdecentralizowane zadań należących do sfery administracji publicznej w celu zapewnienia ich realizacji i stosowania przy ich wykonywaniu zasad postępowania właściwych dla organów państwa (P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 106).

W rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z nadzorem w wąskim tego słowa znaczeniu, jego zakres został bowiem określony w art. 9 ust. 2 u.o.p.

2. Zgodnie z postanowieniami art. 9 ust. 2 u.o.p. zakres nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw środowiska obejmuje w szczególności działania parków narodowych wymienione w tym przepisie. Z posłużenia się przez ustawodawcę w komentowanym rozwiązaniu zwrotem „w szczególności” wynika, że wyliczenie to ma jedynie przykładowy charakter, a przedmiot nadzoru mogą być także inne sfery działalności parków narodowych. Taka otwartość zakresu nadzoru nie wydaje się najlepszym rozwiązaniem. Umożliwia bowiem ingerowanie we wszystkie sfery funkcjonowania parków narodowych, nawet te, które są domeną działania innych organów administracji. Szkolnym tego przykładem mogą być warunki pracy pracowników parków narodowych. Z jednej strony jest to bowiem domena działań Państwowej Inspekcji Pracy, z drugiej może być ona na podstawie komentowanego rozwiązania nadzorowana przez ministra właściwego do spraw środowiska. Dublowanie uprawnień nadzorczych nie wydaje się zaś najlepszym rozwiązaniem.

Art. 10. [Utworzenie, zmiana granic, likwidacja parku narodowego. Administrowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w granicach parku narodowego. Prawo pierwokupu]

1. Określenie i zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, kieruje się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru.

1a. Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku narodowego następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru.

1b. Prawo użytkowania wieczystego w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa, które zostały wyłączone z granic parku narodowego w wyniku jego likwidacji lub zmiany jego granic, wygasa z dniem wejścia w życie ustawy o likwidacji parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic. Minister właściwy do spraw środowiska przekazuje protokolarnie nieruchomości do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

2. Określenie i zmiana granic parku narodowego może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, oraz po zaopiniowaniu, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe. Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za brak uwag.

3. Z dniem wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic park narodowy nabywa z mocy prawa prawo użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonych w jego granicach i służących realizacji jego celów oraz własność położonych na tych nieruchomościach budynków, innych urządzeń i lokali.

3a. Nabycie praw, o których mowa w ust. 3, nie może naruszać praw osób trzecich.

3b. Nabycie praw, o których mowa w ust. 3, potwierdza wojewoda w drodze decyzji administracyjnej wydanej w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic. Odwołania od decyzji wojewody rozpatruje minister właściwy do spraw środowiska.

3c. Decyzja, o której mowa w ust. 3b, stanowi podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych i w ewidencji gruntów i budynków.

3d. Dyrektor parku narodowego jest obowiązany do złożenia wniosków o wpis w księgach wieczystych prawa użytkowania wieczystego na rzecz parku narodowego w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia ostatecznej decyzji, o której mowa w ust. 3b.

3e. Nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, o których mowa w ust. 3, jest wolne od podatków i opłat związanych z tym działaniem, a wynikające z niego wpisy do ksiąg wieczystych i ich zakładanie są wolne od opłat.

3f. Nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, o których mowa w ust. 3, następuje bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty, a nabycie własności budynków, innych urządzeń oraz lokali następuje nieodpłatnie.

4. Administrowanie obszarami morskimi położonymi w granicach parku narodowego odbywa się na podstawie działu III ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

5. Parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa.

5a. Prawo pierwokupu może być wykonane w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez dyrektora parku narodowego zawiadomienia o treści umowy sprzedaży.

5b. Notariusz sporządzający umowę sprzedaży jest obowiązany do zawiadomienia dyrektora parku narodowego o treści tej umowy.

5c. Dyrektor parku narodowego wykonuje prawo pierwokupu przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza, o którym mowa w ust. 5b. W przypadku gdyby złożenie oświadczenia u tego notariusza było niemożliwe lub napotykało poważne trudności, może być ono złożone u innego notariusza.

5d. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 5c, notariusz doręcza sprzedawcy.

5e. Prawo pierwokupu wykonuje się po cenie ustalonej między stronami w umowie sprzedaży.

5f. Jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, dyrektor parku narodowego wykonujący prawo pierwokupu może, w terminie 14 dni od daty złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 5c, wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości.

5g. Sąd ustala cenę nieruchomości, o której mowa w ust. 5f, przy zastosowaniu sposobów jej ustalania określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

5h. Czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu jest nieważna.

5i. W przypadku gdy prawo pierwokupu nieruchomości położonej na obszarze parku narodowego z mocy przepisów odrębnych przysługuje jednocześnie kilku podmiotom, pierwszeństwo w realizacji prawa pierwokupu przysługuje parkowi narodowemu.

5j. W przypadku wykonania przez dyrektora parku narodowego prawa pierwokupu nieruchomość Skarbu Państwa oddaje się w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu na wniosek dyrektora parku narodowego.

5k. Położone w granicach parku narodowego nieruchomości Skarbu Państwa zbędne jednostce organizacyjnej sprawującej trwały zarząd, w przypadku wygaśnięcia trwałego zarządu na rzecz jednostki organizacyjnej, na wniosek dyrektora parku narodowego oddaje się w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu.

5l. Oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości, o których mowa w ust. 5j i 5k, jest wolne od podatków i opłat związanych z tym działaniem, a wynikające z niego wpisy do ksiąg wieczystych i ich zakładanie są wolne od opłat.

5m. Od parków narodowych nie pobiera się opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

6. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania prze-

strzennego, 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.

7. Projekty planów urządzenia lasu, uproszczonych planów urządzenia lasu i zadania z zakresu gospodarki leśnej, o których mowa w art. 19 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, w części dotyczącej otuliny parku narodowego wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów lub zadań, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego.

8. Projekty uproszczonych planów urządzenia lasu lub zadania z zakresu gospodarki leśnej, o których mowa w art. 19 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, w granicach parku narodowego wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów lub zadań, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego.

I. Utworzenie, zmiana granic lub likwidacja parku narodowego

1. Zgodnie z postanowieniami art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W związku z tym wszelkie działania organów władzy państwowej powinny być podejmowane na podstawie przepisów prawa i w granicach przez nie przewidzianych. Reguła ta odnosi się również do tworzenia, zmiany granic lub likwidacji parków narodowych.

A. Forma prawna utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku narodowego

2. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.o.p. utworzenie, zmiana granic lub likwidacja parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

W myśl postanowień art. 92 Konstytucji RP rozporządzenia są aktami o charakterze wykonawczym, wydawanymi na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie przez organy wskazane w celu wykonania przepisów ustawy (W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 111). Właśnie taki charakter ma upoważnienie zawarte w art. 10 ust. 1 u.o.p., a organem upoważnionym do jego wykonania jest Rada Ministrów.

B. Zakres przedmiotowy regulacji

3. W delegacji określonej w art. 10 ust. 1 u.o.p. upoważniającej Radę Ministrów do utworzenia parku narodowego, zmiany jego granic lub likwidacji przewidziano, że taki akt wykonawczy powinien określać:
- obszar (podanie jego powierzchni),
 - przebieg granic,
 - otulinę,
 - nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu.

Z przedstawionych wyżej elementów składających się na rozporządzenie w sprawie parku narodowego pewne wątpliwości interpretacyjne może budzić zasada ustalenia przebiegu jego granic oraz otuliny. Uwzględniając wagę znaczenia tego problemu, należy stwierdzić, że powinny one być określone bardzo precyzyjnie z odniesieniem do aktualnych punktów topograficznych. Ta sama reguła odnosi się również do granic otuliny, o której mowa w art. 5 pkt 14 u.o.p.

C. Przesłanki utworzenia, likwidacji lub zmniejszenia parku narodowego

4. Przy tworzeniu parku narodowego Rada Ministrów powinna kierować się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru. Ustawodawca nie określił jednak w art. 10 ust. 1 u.o.p., jakie warunki formalne powinna spełniać ocena obszaru, który ma być objęty ochroną w formie parku narodowego. Względy natury praktycznej przemawiają za tym, aby opracowanie to miało wszechstronny i rzeczowy charakter

i podlegało uzupełnieniu na etapie postępowania legislacyjnego. Wydaje się, że brak określenia precyzyjnych podstaw ustalenia rzeczywistego stanu wartości przyrodniczej obszaru, który ma być ewentualnie poddany pod ochronę, może skutkować tym, że praktyka w tym zakresie będzie różna. Podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku likwidacji lub zmniejszenia, na podstawie art. 10 ust. 1a u.o.p., obszaru parku narodowego. Mogą one bowiem nastąpić jedynie w przypadku bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru. Reguły określone w tym zakresie nie wydają się zbyt precyzyjne, gdyż kluczowe znaczenie ma pojęcie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych. Nie należy ono do języka prawnego i nie jest w nim definiowane. Również w języku potocznym może ono mieć różne znaczenia. Zawarty jest w nim bowiem pewien element ocenny. Dlatego też jego interpretacja *in concreto* powinna przebiegać z zachowaniem szczególnej staranności, która przejawiać się będzie w tym, że z przedstawionych ocen przyrodniczych powinno jednoznacznie wynikać, iż na skutek działania określonych czynników nie ma żadnej możliwości przywrócenia środowiska przyrodniczego na terenie parku narodowego lub jego części do stanu pierwotnego. W przypadku stwierdzenia, że istnieją choćby najmniejsze szanse w tym zakresie, nie będzie podstaw do wydania rozporządzenia w sprawie likwidacji parku narodowego lub zmniejszenia jego obszaru. Zmiany w środowisku nie skutkują bowiem bezpowrotną utratą wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru.

II. Uzgodnienia z jednostkami samorządu terytorialnego

5. W myśl postanowień art. 10 ust. 2 u.o.p. określenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany. W przepisie tym nie sprecyzowano jednak, o jakie jednostki samorządu terytorialnego chodzi. W związku z tym, że samorząd terytorialny w Polsce ma charakter trójszczeblowy i działa na poziomie:
- gminy na podstawie ustawy o samorządzie gminnym,
 - powiatu na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym,
 - województwa na podstawie ustawy o samorządzie województwa,

to w przypadku określenia i zmiany granic parku narodowego niezbędne będzie uzgodnienie projektu rozporządzenia ze wszystkimi wymienionymi wyżej jednostkami samorządu terytorialnego, na których terenie się on znajduje.

W tym przypadku należy zwrócić uwagę na istotną zmianę jakościową, jaka została dokonana w tym zakresie przez ustawę z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 224, poz. 1337) z dniem 1.01.2012 r. Do tego momentu uzgodnienia z organami uchwałodawczymi właściwych jednostek samorządu terytorialnego wymagało bowiem utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic oraz jego likwidacja. Natomiast aktualnie konieczność taka występuje tylko w przypadku określenia i zmiany granic parku narodowego. To zaś oznacza, że organy uchwałodawcze zostały pozbawione możliwości wypowiadania się w zakresie zasadności utworzenia i likwidacji parków narodowych. Co prawda bez nich nie może się odbyć określenie granic parku narodowego (a zatem również pośrednio jego tworzenie), ale nie mają one już podstawy do wypowiadania wiążącego stanowiska co do konieczności jego utworzenia lub likwidacji. Zmiana taka została wprowadzona na skutek sprzeciwu wielu samorządów gminnych przeciwko funkcjonowaniu na ich terenie parków narodowych. Opór ten nie wynikał jednak ze sprzeciwu wobec ochrony przyrody, ale z tego, że w obowiązującym systemie prawa brakuje odpowiedniego systemu instrumentów prawnych kompensujących ograniczenia, jakich doznają z tego tytułu mieszkańcy parku narodowego oraz gminy, na których terenie one funkcjonują. W dobie nakładania na samorządy co rusz nowych obowiązków dziwne wydaje się pozbawianie ich możliwości wypowiadania się w tak ważnej dla mieszkańców kwestii jak utworzenie lub likwidacja parku narodowego. Dlatego też uważam, że działania prawne powinny raczej zmierzać do usprawnienia systemu środków mających poprawić sytuację podmiotów funkcjonujących na ich terenie, a nie do ograniczania możliwości wypowiadania przez nie swojego stanowiska w tak ważnych kwestiach.

W przepisie art. 10 ust. 2 u.o.p. sprecyzowano, że w imieniu tych podmiotów mogą wypowiadać się jedynie ich organy uchwałodawcze.

W przypadku gmin, zgodnie z art. 15 u.s.g., takim organem jest rada gminy. Organem uchwałodawczym powiatu, na podstawie art. 9 u.s.p., jest rada powiatu. W województwie zaś, na podstawie art. 16 u.s.w., organem takim jest sejmik województwa.

W art. 10 ust. 2 u.o.p. wskazano, że określenie granic parku narodowego lub ich zmiana wymaga uzgodnienia z wymienionymi wyżej jednostkami samorządu. Uzgodnienie jest najdalej idącą formą współdziałania organów w procesie tworzenia prawa (zob. H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 49). W związku z tym wymagana jest zgoda co do treści aktu prawnego zarówno organu upoważnionego do jego wydania, jak i tego uzgadniającego jego treść. Formą, w której dokonywane będzie uzgodnienie, jest uchwała wymienionych wyżej organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego, w granicach administracyjnych, w których zlokalizowany jest park narodowy. Uchwała taka będzie podjęta w sprawach z zakresu administracji publicznej, będzie ona mogła stanowić przedmiot zaskarżenia do sądów administracyjnych.

III. Opinia zainteresowanych organizacji pozarządowych

6. Oprócz konieczności uzgodnienia z organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, wydanie rozporządzenia wyznaczającego lub zmieniającego granice parku narodowego, w myśl art. 10 ust. 2 u.o.p., powinno być poprzedzone zasięgnięciem opinii zainteresowanych organizacji pozarządowych. Na kanwie tego rozwiązania może pojawić się kilka wątpliwości interpretacyjnych. Przede wszystkim nie określono w nim, jakimi regułami należy kierować się przy ustalaniu, które organizacje mogą mieć status zainteresowanych. Przedmiotem postępowania w konkretnej sprawie jest wydanie aktu prawnego powszechnie obowiązującego. Wydaje się, że pewną pomocą w tym zakresie mogą służyć postanowienia art. 3 pkt 16 p.o.ś., zawierającego ustawową definicję organizacji ekologicznej, przez którą rozumie się organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Każda organizacja ekologiczna będzie miała status organizacji pozarządowej. Jednocześnie określone byłoby kryterium decydujące o tym, że konkretna organiza-