

# Ochrona prawna walorów turystycznych

## Cz. IV. Walory turystyczne cennych przyrodniczo obszarów specjalnych

### A. Parki narodowe i rezerwaty przyrody

Ustawa z 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.) w art. 6 ust. 1 wycisza dziesięć prawnych form ochrony przyrody, które można podzielić na trzy rodzaje:

1) formy ochrony obszarowej obejmujące:

- a) tradycyjne: parki narodowe i rezerwaty przyrody,
- b) nowsze: parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu,
- c) europejskie: obszary Natura 2000,

przy czym nie jest to podział rozłączny, ponieważ obszary Natura 2000 mogą pokrywać się (całkowicie lub częściowo) z innymi formami ochrony obszarowej (a także obiektowej),

2) formy ochrony obiektowej obejmujące:

- a) tradycyjne: pomniki przyrody,
- b) nowsze: stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe,

przy czym zwłaszcza użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe mają także charakter przestrzenny,

3) formy ochrony gatunkowej: roślin, zwierząt i grzybów.

Walory turystyczne mogą towarzyszyć każdej z wyróżnionych form ochrony przyrody, przy czym jest zrozumiałe, że są one najwyższe w parkach narodowych i rezerwach przyrody, od których rozpoczną rozważania. Ochrona walorów przyrodniczych, a tym samym turystycznych w parkach narodowych i rezerwach przyrody opiera się na czterech filarach, którymi są:

- 1) specjalny reżim prawny,
- 2) działalność dyrektora parku narodowego lub podmiotu sprawującego nadzór nad rezerwatem przyrody, w tym szczególnie istotne jest wydawanie zarządzeń regulujących korzystanie z parku narodowego w celach turystycznych,
- 3) opłaty za korzystanie oraz
- 4) plany ochrony.

#### Reżim prawny parków narodowych i rezerwatów przyrody

W odróżnieniu od ustaw o ochronie przyrody z lat 1934, 1949 i 1991, które zakładały indywidualizowanie reżimu prawnego konkretnego parku narodowego i rezerwatu przyrody, dając organom kreującym te formy ochrony względną swobodę w wyborze zakazów, nakazów i ograniczeń, ustawa obowiązująca w swym art. 15 w sposób całościowy i jednakowy dla wszystkich parków narodowych i rezerwatów przyrody określa reżim prawny parku i rezerwatu, nie dopuszczając do indywidualizacji w odniesieniu do konkretnego parku narodowego

lub rezerwatu przyrody w akcie kreującym (rozporządzeniu Rady Ministrów w odniesieniu do parku narodowego bądź rozporządzeniu wojewody w odniesieniu do rezerwatu przyrody). Według art. 153 ustawy o ochronie przyrody utworzone wcześniej formy ochrony przyrody (w tym parki narodowe i rezerwaty przyrody) stają się formami ochrony przyrody w rozumieniu tej ustawy, a wobec tego art. 15 automatycznie wszedł w miejsce indywidualnego reżimu parkowego lub rezerwatowego. To ujednoczenie reżimu prawnego parków narodowych i rezerwatów przyrody nie oznacza braku możliwości jakiegokolwiek indywidualizacji, ale jej mechanizm jest inny niż w okresie obowiązywania poprzednich ustaw, polega mianowicie nie na indywidualizacji w akcie kreującym, lecz na operowaniu dopuszczonymi przez art. 15 wyjątkami.

Reżim prawny parku narodowego i rezerwatu przyrody jest wyznaczony przez art. 15 ustawy o ochronie przyrody, który:

- 1) w ust. 1 zawiera listę dwudziestu siedmiu zakazów obowiązujących z mocy samego prawa,
- 2) w ust. 2 wskazuje na pięć wyjątków od zakazów,
- 3) w ust. 3 upoważnia ministra właściwego do spraw środowiska do zezwalania na indywidualne odstępstwa od zakazów.

Jeśli chodzi o zakazy z art. 15 ust. 1, to dają się one podzielić na kilka kategorii.

Kategoria I – zakazy *bezwzględne*, od których sam ust. 1 w art. 15 nie przewiduje żadnych wyjątków; są to zakazy: chwytania lub zabijania dziko występujących zwierząt, zbierania lub niszczenia jaj, postaci młodocianych i form rozwojowych zwierząt, umyślnego płoszenia zwierząt kręgowych, zbierania poroży, niszczenia nor, gniazd, legowisk i innych schronień zwierząt oraz ich miejsc rozrodu (pkt 3), pozyskiwania, niszczenia lub umyślnego uszkodzenia roślin i grzybów (pkt 5), użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczania i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody (pkt 6), pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu (pkt 8), niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów (pkt 9), stosowania chemicznych i biologicznych środków ochrony roślin i nawozów (pkt 12), zakłócania ciszy (pkt 20), wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu (pkt 22), wprowadzania organizmów genetycznie zmodyfikowanych (pkt 26).

Kategoria II – zakazy w zasadzie bezwzględne, ale dopuszczające wyjątki, jeżeli czynności służą ustawowo określonym celom; są to zakazy: budowy lub rozbudowy obiektów bu-

Prof. dr hab. W. Radecki — Instytut Nauk Prawnych PAN, Zespół Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław

dowlanych i urzędzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urzędzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody (pkt 1), zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody (pkt 7), umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody, udostępnianiem parku albo rezerwatu przyrody, edukacją ekologiczną, z wyjątkiem znaków drogowych i innych znaków związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku powszechnego (pkt 19).

Kategoria III — zakazy względne, które mogą być uchylone w planie ochrony albo w zadaniach ochronnych; są to zakazy: rybactwa, z wyjątkiem obszarów ustalonych w planie ochrony albo w zadaniach ochronnych (pkt 2), polowania, z wyjątkiem obszarów wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych ustanowionych dla rezerwatu przyrody (pkt 4) — zwracam uwagę, że w parkach narodowych zakaz polowania nie może być uchylony; prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony (pkt 11), amatorskiego połowu ryb, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych (pkt 14), wprowadzania psów na obszary objęte ochroną ścisłą i czynną, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony oraz psów pasterskich wprowadzanych na obszary objęte ochroną czynną, na których plan ochrony albo zadania ochronne dopuszczają wypas (pkt 16).

Kategoria IV — zakazy względne, które mogą być uchylone przez wyznaczenie lub wskazanie miejsc dozwolonych dla takich czynności: w parku narodowym — przez dyrektora parku, a w rezerwacie przyrody — przez organ uznający obszar za rezerwat przyrody; są to zakazy: palenia ognisk i wyrobów tytoniowych oraz używania światła o otwartym płomieniu, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych (pkt 10), zbioru dziko występujących roślin i grzybów oraz ich części, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych (pkt 13), ruchu pieszego, rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, z wyjątkiem szlaków i tras narciarskich wyznaczonych (pkt 15), wspinaczki, eksploracji jaskiń lub zbiorników wodnych, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych (pkt 17), ruchu pojazdów poza drogami publicznymi i wskazanymi niepublicznymi położonymi na nieruchomościach będących w trwałym zarządzie parku narodowego (pkt 18), używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego, uprawiania sportów wodnych i motorowych, pływania i żeglowania, z wyjątkiem akwenów lub szlaków wyznaczonych (pkt 21), biwakowania, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych (pkt 22).

Kategoria V — zakazy względne, które mogą być uchylone przez zgodę właściwego organu; są to zakazy: prowadzenia badań naukowych w parku narodowym bez zgody dyrektora parku, a w rezerwacie przyrody bez zgody organu uznającego obszar za rezerwat (pkt 24), wprowadzania gatunków roślin, zwierząt lub grzybów bez zgody ministra właściwego do spraw środowiska (pkt 25), organizacji imprez rekreacyjno-sportowych w parku narodowym bez zgody dyrektora parku, a w rezerwacie przyrody bez zgody uznającego obszar za rezerwat (pkt 27).

Według art. 15 ust. 2 zakazy, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą:

- 1) wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych,
- 2) likwidacji nagłych zagrożeń oraz wykonywania czynności nieujętych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych, za zgodą organu ustanawiającego plan ochrony lub zadania ochronne,
- 3) prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym,
- 4) wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa,
- 5) obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego.

Wyjątki ujęte w pkt 1 i 3 tego przepisu można uznać za mniej więcej oczywiste. Pozostałe punkty mogą rodzić wątpliwości i różne interpretacje.

Jeśli chodzi o wyjątek z pkt 2 zasygnalizowano wątpliwość, czy określa on dwie niezależne od siebie przesłanki zwalniające z obowiązku przestrzegania zakazów, czy też jedną składającą się z dwóch elementów. Opowiedziano się za wykładnią, że jest to jedna przesłanka składająca się z dwóch elementów, gdyby bowiem miało być inaczej, to część druga tego punktu uzyskałaby charakter uniwersalny, usprawiedliwiający wszystko [1]. Powstaje wszakże pytanie, czy naprawdę likwidacja nagłych zagrożeń (a tylko o takie w art. 15 ust. 2 pkt 2 chodzi) zawsze wymaga uprzedniej zgody ministra wyrażonej w formie decyzji administracyjnej. Nie jest wykluczona interpretacja, że to jednak byłoby nadmierne formalizowanie zagadnienia. Dlatego można bronić innego poglądu, że o likwidacji nagłego zagrożenia decyduje dyrektor parku i dopiero na dalsze działania z tym związane musi wyrazić zgodę minister.

Jeśli chodzi o wyjątek z pkt 4, to w praktyce pojawiła się próba jego rozszerzającej interpretacji i wykazania, że „czyszczenie pasa granicznego z drzew i krzewów” na terenie parku narodowego pozwala na wykonanie takich czynności bez czyjejkolwiek zgody, gdyż przepisy o ochronie granicy państwowej mają charakter nadrzędny. Taka wykładnia przepisu jest mocno wątpliwa, nie jest bowiem przypadkiem, że pkt 4 dopuszcza zwolnienie od nakazu tylko w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Można się zapewne zgodzić, że w ramach czyszczenia pasa granicznego dopuszczalne jest usunięcie krzewów bądź przycięcie gałęzi, ale usuwania drzew nawet pogarszających widoczność pasa granicznego usprawiedliwić nie można. Nawiasem mówiąc, te rozważania mogą mieć znaczenie już tylko na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, w odniesieniu do południowej granicy Polski są jawnie bezprzedmiotowe.

Najpoważniejsze wątpliwości budzi pkt 5. W praktyce można się spotkać z poglądem, że na terenach użytkowanych gospodarczo i stanowiących własność prywatną w parku narodowym wolno wszystko, gdyż art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody wyłącza wszystkie zakazy z ust. 1 tego artykułu. Tak jednak nie jest, ponieważ taka interpretacja prowadziłaby do uznania pojęcia „ochrony krajobrazowej” za kategorię pustą. Tymczasem art. 117 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody nakazuje stosowanie ochrony krajo-

brazowej na gruntach użytkowanych gospodarczo w parku narodowym, a definicję ochrony krajobrazowej znajdujemy w art. 5 pkt 8 tej ustawy — zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu. Te przepisy, wraz z art. 73 Prawa ochrony środowiska, nakazującym uwzględniać ograniczenia wynikające z utworzenia obszaru chronionego nie tylko w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, lecz także w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dają dyrektorowi parku narodowego pełne podstawy do odmówienia uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy gruntu prywatnego w parku narodowym, gdyby zabudowa miała naruszać charakterystyczne cechy danego krajobrazu [2].

Przepis art. 15 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody pozwala ministrowi właściwemu do spraw środowiska na zezwolenie (w formie, co oczywiste, decyzji administracyjnej) na odstąpienie od wszelkich zakazów, jeżeli są spełnione jednocześnie trzy warunki:

- 1) odstępowanie jest uzasadnione którąś z taksatywnie (wyczerpująco) wymienionych przesłanek:
  - a) potrzeba ochrony przyrody,
  - b) wykonywanie badań naukowych,
  - c) cele edukacyjne, kulturowe, turystyczne, rekreacyjne, sportowe,
  - d) cele kultu religijnego,
  - e) realizacja inwestycji liniowych celu publicznego,
- 2) brak rozwiązań alternatywnych,
- 3) przeprowadzenie kompensacji przyrodniczej.

Na tle tej regulacji powstają dwa istotne pytania. Po pierwsze, czy warunek drugi i trzeci dotyczą wszystkich przesłanek merytorycznych, czy tylko ostatniej, mianowicie realizacji inwestycji liniowych celu publicznego. Przepis art. 15 ust. 3 jest sformułowany tak niejasno, że są możliwe obie odpowiedzi. Po drugie, co ma szczególnie doniosłe znaczenie w kontekście turystyki — czy budowa lub rozbudowa na terenie parku narodowego obiektów budowlanych i urządzeń technicznych służących turystyce odpowiada dyspozycji art. 15 ust. 1 pkt 1 — nie ma zakazu, ponieważ takie obiekty i urządzenia służą celom parku narodowego lub rezerwatu przyrody (jest bowiem bezsporne, że i park, i rezerwat pełnią również funkcje turystyczną), czy też dopiero dyspozycji art. 15 ust. 3 — jest wymagane zezwolenie ministra na odstąpienie od zakazu uzasadnione celami turystycznymi. Rozwiązania tego dylematu należy szukać w istocie funkcji turystycznej parku narodowego i rezerwatu przyrody. Otóż ta funkcja jest i musi być podporządkowana funkcji ochronnej. Jeżeli zatem budowa lub rozbudowa obiektów budowlanych i urządzeń turystycznych na terenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody nie koliduje w funkcją ochronną tych terenów, to stosuje się art. 15 ust. 1 pkt 1 — zakazu nie ma. Jeżeli natomiast koliduje, to zakaz jest, ale może być uchylony przez ministra na podstawie art. 15 ust. 3.

Dla turystyki szczególnie istotna jest kategoria IV zakazów, ponieważ są to w istocie zakazy użytkowania turystycznego parku lub rezerwatu. Ale, i to jest najważniejsze, przewidziane w tych przepisach wyjątki wskazują na granice, w jakich parki narodowe i rezerwaty przyrody służą turystyce.

## Status prawny dyrektora parku narodowego

Przystępując do analizy tego problemu wywołującego kontrowersje w literaturze, należy zacząć od poprzedniej ustawy z 16 października 1991 o ochronie przyrody, która w art. 6 w brzmieniu pierwotnym do organów administracji w zakresie ochrony przyrody zaliczała — obok ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa i wojewody — także (w pkt 3) dyrektora parku narodowego. Przepis art. 9 ust. 1 tamtej ustawy w brzmieniu pierwotnym stanowił, że dyrektor parku narodowego jest organem administracji specjalnej w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego, a w ust. 2 zawierał regulację, według której zadania i kompetencje wojewody z zakresu ochrony przyrody na terenie parku narodowego wykonuje dyrektor tego parku. Ustawą z 24 lipca 1998 o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej — w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.) skreślono pkt 3 w art. 6 oraz ust. 1 w art. 9, co doprowadziło do tego, że nowe brzmienie art. 9 już niepodzielonego na ustępy było następujące: „Zadania i kompetencje wojewody z zakresu ochrony przyrody na terenie parku narodowego wykonuje dyrektor tego parku”. Formalnie dyrektor parku narodowego utracił status organu administracji. Pociągnęło to za sobą bardzo poważne skutki. W literaturze pojawił się pogląd, że dyrektor parku narodowego został podporządkowany wojewodzie i stał się organem administracji zespolonej (dawnej specjalnej) w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego [3]. Krytycy tego poglądu, przypisując zasadnicze znaczenie artykułowi 9 ustawy z 1991 r. w brzmieniu znowelizowanym, bronili stanowiska, że dyrektor parku narodowego nadal jest organem administracji niezespolonej [4].

Powstaje pytanie, jak to jest w obowiązującym stanie prawnym. Ustawa z 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody wyciągając w art. 91 organy w zakresie ochrony przyrody wymienia tylko ministra właściwego do spraw ochrony środowiska, wojewodę, starostę, wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Nie ma wśród nich dyrektora parku narodowego, ale art. 94 tej ustawy — tak samo, jak art. 9 jej poprzedniczki — stanowi, że zadania w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego wykonuje dyrektor tego parku. Na tle tej regulacji ponownie ujawniła się kontrowersja. Moim zdaniem dyrektor parku narodowego jest organem administracji publicznej [5], zdaniem autorów podręcznika nie jest organem administracji, lecz tylko wchodzi w skład służb ochrony przyrody [6]. To nie jest tylko kwestia teoretyczna, chodzi bowiem o to, czy dyrektor parku narodowego wydając zarządzenia dotyczące korzystania z parku działa jako organ administracji publicznej, czy tylko jako „gospodarz parku”, a wobec tego czy jego zarządzenia mają moc powszechnie obowiązującą. Niezależnie od odpowiedzi na pytanie, czy to „organ” czy „gospodarz”, nie da się zakwestionować związania każdego korzystającego z parku narodowego zarządzeniami dyrektora tego parku, w tym zarządzeniami określającymi zasady korzystania z parku narodowego w celach turystycznych.

## Podmiot sprawujący nadzór nad rezerwatem przyrody

Art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody zobowiązuje wo-



jewodę, aby rozporządzeniem uznającym obszar za rezerwat przyrody wskazał podmiot sprawujący nadzór nad rezerwatem. Wskazanie takiego podmiotu nie nadaje mu cech organu i nie ma podstaw prawnych do uznania, że ten podmiot (a może nim być np. nadleśniczy lub dziekan wydziału biologii uniwersytetu) może wydawać zarządzenia regulujące korzystanie z rezerwatu w celach turystycznych. To jest kompetencja tylko wojewody.

### **Oplaty za wstęp i korzystanie z parku narodowego i rezerwatu przyrody**

Już poprzednia ustawa z 16 października 1991 o ochronie przyrody przewidywała opłaty za wstęp do parków narodowych. Obowiązująca ustawa z 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody istotnie rozbudowała przepisy o opłatach w art. 12 ust. 3–10, różnicując:

- 1) opłaty za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary — wstęp został zdefiniowany w art. 5 pkt 26 jako wejście lub wjazd na obszar objęty ochroną ścisłą lub czynną w celu naukowym, edukacyjnym, turystycznym lub rekreacyjnym,
- 2) opłaty za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów — udostępnianie zostało zdefiniowane w art. 5 pkt 22 jako umożliwianie fotografowania lub filmowania w celach zarobkowych oraz korzystania z zasobów, tworów i składników przyrody w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych.

Wysokość opłaty, zarówno za wstęp, jak i za udostępnianie, ustala dyrektor parku narodowego (art. 12 ust. 4), ale w odniesieniu do opłat za wstęp (a nie za udostępnianie) dyrektor parku narodowego jest związany:

- górną wysokością opłaty jednorazowej — 6 zł z uwzględnieniem wskaźnika inflacji (art. 12 ust. 5),
- zwolnieniami z opłat (art. 12 ust. 7: dzieci do lat 7, osoby prowadzące badania naukowe, uczniowie i studenci odbywający zajęcia dydaktyczne, mieszkańcy gmin parkowych i graniczących z parkiem, osoby udające się na plaże, osoby udające się do miejsc kultu religijnego),
- obniżeniem opłat o połowę (art. 12 ust. 8: uczniowie i studenci, emeryci i renciści, osoby niepełnosprawne, żołnierze służby czynnej).

Jeśli zaś chodzi o rezerwaty przyrody, to art. 23 ust. 7 ustawy z 1991 r. upoważniał wojewodę do wprowadzenia rozporządzeniem opłat za wstęp na obszar rezerwatu przyrody lub za korzystanie z wartości jego przyrody, kierując się potrzebą utrzymania infrastruktury turystycznej i edukacyjnej w tym rezerwacie przyrody. Rozwiązanie to zostało powtórzone w art. 13 ust. 4–6 ustawy obowiązującej, ale z dość istotnymi zmianami. Wojewoda nadal może rozporządzeniem wprowadzić opłaty za wstęp na obszar rezerwatu przyrody, ale ma się kierować już tylko potrzebą ochrony przyrody. Wojewoda ustala stawki opłat, przy czym opłata za jednorazowy wstęp nie może przekraczać kwoty 6 zł waloryzowanej o wskaźnik inflacji. Opłaty są przeznaczane tylko na ochronę przyrody (art. 13 ust. 6), a więc nie na utrzymanie np. infrastruktury turystycznej, co było możliwe według poprzedniej ustawy. Najistotniejsze znaczenie praktyczne mają opłaty w parkach

narodowych. Sam ust. 3 w art. 12 obowiązującej ustawy o ochronie przyrody wskazuje, że za wstęp i udostępnianie mogą być pobierane opłaty, natomiast ust. 10 w tymże art. 12 zobowiązuje ministra właściwego do spraw środowiska do określenia rozporządzeniem parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty. To ostatnie sformułowanie nie może oznaczać nic innego niż obowiązek pobierania opłat, gdyż nie sposób inaczej interpretować zwrotu „pobiera się”. Ta różnica między ust. 3 (możliwość) i ust. 10 (obowiązek) doprowadziła do znaczącej kontrowersji w literaturze. W chronologicznie pierwszym komentarzu do ustawy jego autor wyraził pogląd, że postępowanie w sprawie wprowadzenia opłat za wstęp do parku ma charakter dwuetapowy: w pierwszym minister wyznacza parki, w których będą wprowadzone opłaty za wstęp, w drugim natomiast dyrektor parku w zarządzeniu określa wysokość opłaty [7]. Pisząc kolejny komentarz do ustawy zakwestionowałem trafność tego stanowiska argumentując, że gdyby tak było, to w okresie od 1 maja 2004 (data wejścia w życie ustawy o ochronie przyrody) do 7 czerwca 2005 (następnego dnia, tj. 8 czerwca 2005 weszło w życie rozporządzenie Ministra Środowiska z 18 maja 2005 w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty — Dz.U. Nr 91, poz. 765) opłaty za wstęp do parków narodowych byłyby pobierane bezprawnie, a taki wniosek jest w świetle założenia racjonalności ustawodawcy nie do przyjęcia. Zaproponowałem przeto inną interpretację polegającą na tym, że w odniesieniu do parków narodowych i obszarów wymienionych w rozporządzeniu opłaty za wstęp muszą być pobierane, natomiast w odniesieniu do innych parków lub obszarów opłaty za wstęp mogą (ale nie muszą) być pobierane [8].

Jakie znaczenie ma ta kontrowersja można wykazać na przykładzie Kampinoskiego Parku Narodowego i Ojcowskiego Parku Narodowego, które w tym rozporządzeniu w ogóle nie zostały wymienione. Przyjęcie pierwszej interpretacji zmusza do wniosku, że na terenie tych dwóch parków opłaty za wstęp w ogóle nie mogą być pobierane, natomiast przyjęcie drugiej interpretacji prowadzi do wniosku, że opłaty za wstęp na teren tych dwóch parków mogą, ale nie muszą być wprowadzone.

Dodam, że wybitny znawca problematyki prawnej ochrony środowiska i przyrody opowiedział się zdecydowanie za pierwszym stanowiskiem i nie cofnął się przed oceną, że w okresie od 1 maja 2004 do 7 czerwca 2005 (ponad rok) opłaty za wstęp do parków narodowych były pobierane bezprawnie [9]. Także autor podręcznika prawa turystycznego, poddając zdecydowanej krytyce mój pogląd, stwierdził kategorycznie, że przed 8 czerwca 2005 opłaty były pobierane bez podstawy prawnej [10].

Krytyka ta mnie nie przekonuje i nie skłania do zmiany poglądu. Jeżeli dyrektor parku narodowego na podstawie ustawy z 1991 r. wprowadził opłaty za wstęp (najzupełniej zgodnie z prawem!), to trzeba zapytać: a co się stało 1 maja 2004? Otóż zajął do ustawy obowiązującej, zobaczył ust. 3 w art. 12 i ocenił, że może nadal opłaty pobierać. W ogóle nie musiał się zainteresować przepisem ust. 10 w tymże art. 12, ponieważ ten ostatni nie dotyczy możliwości pobierania opłat, lecz obowiązku pobierania opłat, dyrektor mógł przeto spokojnie poczekać, w jakich sytuacjach minister zobowiąże go

do pobierania opłat (nawet jeśli sam dyrektor nie widziałby takiej potrzeby) i dostosować się do rozporządzenia po jego wejściu w życie. Uznanie, że ust. 10 w art. 12 dotyczy możliwości pobierania opłat za wstęp do parku narodowego, siłą rzeczy prowadzi do utożsamienia „możliwości” (ust. 3 w art. 12) z „obowiązkiem” (ust. 10 w art. 12), a ku temu brak jakichkolwiek podstaw prawnych. To jest wprawdzie już przeszłość, ale udowodnienie, że w okresie od 1 maja 2004 do 7 czerwca 2005 opłaty za wstęp do parków narodowych były pobierane zgodnie z prawem, rzutuje na bieżącą wykładnię art. 12 ustawy o ochronie przyrody i prowadzi do wniosku, że za wstęp do parku i na szlaki wskazane w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 18 maja 2005 dyrektorzy parków narodowych opłaty pobierać muszą, za wstęp do parków nieujętych w rozporządzeniu i na szlaki niewskazane w rozporządzeniu dyrektorzy parków narodowych opłaty pobierać mogą, ale nie muszą.

Dodać trzeba, że żadnych wątpliwości nie wywołują opłaty za udostępnienie parku narodowego lub niektórych jego obszarów. Dyrektor parku narodowego zawsze może pobierać takie opłaty i swobodnie ustalać ich wysokość bez ograniczeń, wyłączeń i ulg, jakie w odniesieniu do opłat za sam wstęp narzucają mu przepisy ust. 5, 7 i 8 w art. 12 ustawy o ochronie przyrody.

W jakim tedy znaczeniu możemy mówić, że opłaty za wstęp i udostępnianie parków narodowych są prawnym środkiem ochrony walorów turystycznych parku? Myślę, że w co najmniej dwojakim. Po pierwsze, w jakimś stopniu ograniczają nadmierną presję na najbardziej uczęszczane szlaki ze strony raczej przypadkowych „turystów” (cudzołłów nieprzypadkowy), którym może być żal tych 6 zł (jest to przecież równość dwóch piw). Po drugie, opłaty stanowiąc przychody gospodarstw pomocniczych przy parkach narodowych są przeznaczane m.in. na tworzenie i utrzymanie infrastruktury turystycznej.

### Plany ochrony parków narodowych i rezerwatów przyrody

Jednym z ważniejszych problemów prawnych wymagających rozwiązania na tle tak ustawy o ochronie przyrody, jak i innych przepisów, jest ustalenie, jaki charakter prawny ma plan ochrony parku narodowego bądź rezerwatu przyrody, jaki jest tryb jego ustanawiania i jaka jest jego moc prawna.

Zacznę od spostrzeżenia czysto formalnego. Kiedy poprzednia ustawa z 16 października 1991 o ochronie przyrody wchodziła w życie, obowiązywała ustawa z 12 lipca 1984 o planowaniu przestrzennym (Dz.U. 1989 Nr 17, poz. 99 ze zm.), która знаła kategorię prawną „planów obszarów funkcjonalnych”. Art. 25 poprzedniej ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu pierwotnym uznawał plany ochrony parku narodowego i krajobrazowego za plany obszaru funkcjonalnego. Także dla rezerwatu przyrody sporządzano plan ochrony, ale ten nie był uznawany za plan obszaru funkcjonalnego. Po kilku latach weszła w życie ustawa z 7 lipca 1994 o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415, późniejszy tekst jednolity Dz.U. 1999 Nr 15, poz. 139 ze zm.), która kategorię planów obszarów funkcjonalnych usunęła z naszego systemu prawnego, wobec czego art. 25 ustawy z 1991 r. o ochro-

nie przyrody został uchylony. Po kolejnych nowelizacjach do tamtej ustawy wprowadzono w art. 2a pkt 9 prawną definicję planu ochrony jako podstawowego dokumentu opracowywanego dla wskazanych form ochrony przyrody, zawierającego opis formy ochrony oraz cele prowadzenia działań ochronnych, katalog zadań i sposobów ich wykonania. Zauważyć należy, że wprawdzie na podstawie art. 13a ust. 5 tamtej ustawy minister rozporządzeniem ustanawiał plan ochrony dla parku narodowego (a wojewoda rozporządzeniem dla rezerwatu przyrody — art. 13a ust. 6), ale ustawa nie nazywała planu ochrony aktem prawnym, lecz tylko „dokumentem”, aczkolwiek według jej art. 13a ust. 4 ustalenia planu ochrony były wiążące dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W literaturze powstałej na gruncie znowelizowanej ustawy z 16 października 1991 o ochronie przyrody opowiedziano się za stanowiskiem, że plany ochrony są planami przestrzennymi, aczkolwiek nie mieszczą się w systemie planów przestrzennych określonym w ówczesnych przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym. Plany ochrony są przeto specjalnymi planami przestrzennymi zawierającymi normy powszechnie obowiązujące, gdyż są wprowadzane w życie w drodze rozporządzenia [11].

Jest rzeczą zastanawiającą, że w obszernym „słowniczku” z art. 5 obowiązującej ustawy z 16 kwietnia 2004 akurat definicji planu ochrony nie ma, a w jej tekście nie ma odpowiednika przepisu wskazującego wprost na to, że ustalenia planu ochrony są wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Owo kategorię związanie zastąpiono nieco enigmatycznym określeniem „ustaleń do” (art. 20 ust. 3 pkt 7):

- studiów i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin,
- miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- planów zagospodarowania przestrzennego województw,
- planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej;

przy czym owe „ustalenia” mogą dotyczyć tylko eliminacji lub ograniczenia zagrożeń zewnętrznych. Nie jest wcale jasne, czy inne ustalenia planu ochrony są wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza dla decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tj. w obowiązującym stanie prawnym stworzonym ustawą z 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) — decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy dla innych inwestycji. Podkreślić należy, że w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego ustanowienie planu ochrony parku narodowego bądź rezerwatu przyrody nie zobowiązuje gmin do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku lub rezerwatu.

Na tym wszakże wątpliwości prawne się nie kończą. Otóż projekt planu ochrony wymaga współdziałania z radami gmin, przy czym to współdziałanie według art. 19 ust. 2 przybiera dwojaką postać:

- 1) zasadniczo — opinii (art. 19 ust. 2 pkt 1) ale

2)uzgodnienia (art. 19 ust. 2 pkt 2), jeżeli chodzi o ustalenia dotyczące:

- a) infrastruktury technicznej,
- b) zagospodarowania turystycznego,
- c) sposobu użytkowania gruntów,
- d) eliminacji lub ograniczenia zagrożeń zewnętrznych,
- e) ustaleń do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

w odniesieniu do nieruchomości niebędących własnością Skarbu Państwa.

Różnica między opinią (pkt 1) a uzgodnieniem (pkt 2) ma charakter zasadniczy, ponieważ opinia nie jest wiążąca, należy się jedynie z nią zapoznać, ale nie ma obowiązku jej uwzględnienia, natomiast uzgodnienie jest wiążące i bez uzgodnienia z radami gmin w zakresie objętym przez art. 19 ust. 2 pkt 2 żadne ustalenie do planu ochrony parku narodowego nie może być wprowadzone. Następuje przeto swoiste „odwrócenie związania”; otóż wprowadzenie ustalenia planu ochrony są wiążące dla rad gmin, ale to rady gmin rozstrzygają, czym — w odniesieniu do nieruchomości niebędących własnością Skarbu Państwa — pozwolą się związać.

Powstaje pytanie, czy i jaki środek prawny przysługuje występującemu o uzgodnienie w razie odmowy uzgodnienia. W literaturze pojawiły się odmienne interpretacje. Według pierwszej do uzgodnień stosuje się art. 89 ustawy z 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.) mający charakterystyczną „symetryczną” budowę: w ust. 1, 1a i 2 chodzi o taką sytuację, kiedy rozstrzygnięcie rady gminy wymaga stanowiska innego organu, w ust. 3 o sytuację „odwrotną”, kiedy rozstrzygnięcie innego organu wymaga zajęcia stanowiska przez radę gminy. Jeżeli rada gminy odmawia uzgodnienia, to od tego stanowiska odwołać się nie można, bo nie ma do kogo — nie ma żadnego organu nadrzędnego nad radą gminy. Można natomiast wystąpić do sądu administracyjnego — na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) — ze skargą na akt rady gminy (uchwałę) odmawiający uzgodnienia [12]. Przeciwnik tego stanowiska uważa, że zastosowanie znajduje nie art. 89, lecz art. 101 ustawy po samorządzie gminnym [13], wobec czego organ ustanawiający plan jako organ rozstrzygający nie ma legitymacji do wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego. Za pierwszym stanowiskiem, którego jestem zwolennikiem, przemawia uchwała składu powiększonego Naczelnego Sądu Administracyjnego przyznająca gminie prawo skargi do sądu administracyjnego na stanowisko organu uprawnionego do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [14]. W odniesieniu do uzgodnienia projektu planu ochrony chodzi wprawdzie o sytuację „odwrotną” — to rada gminy odmawia uzgodnienia, ale ze względu na „symetryczną” budowę art. 89 ustawy o samorządzie gminnym jeszcze silniejsze argumenty przemawiają za przyznaniem prawa skargi do sądu administracyjnego na negatywne stanowisko rady gminy.

Znaczenie planu ochrony parku narodowego i rezerwatu przyrody dla turystyki polega przede wszystkim na tym, że zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody plan ochrony

zawiera z jednej strony identyfikację oraz określenie sposobów eliminacji lub ograniczenia istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz ich skutków (pkt 2), a więc także zagrożeń walorów turystycznych parków i rezerwatów, z drugiej zaś wskazanie obszarów i miejsc udostępnianych dla celów m.in. turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, amatorskiego połowu ryb oraz określenie sposobów ich udostępniania (pkt 5).

### Zadania ochronne

Ustanowienie planu ochrony dla parku narodowego lub rezerwatu przyrody może przeciągać się w czasie. Do tego czasu na podstawie art. 22 ustawy o ochronie przyrody funkcję planu przejmują zadania ochronne ustanawiane zarządzeniem ministra właściwego do spraw środowiska dla parku narodowego, a zarządzeniem wojewody, po zasięgnięciu opinii ministra, dla rezerwatu przyrody. Zadania ochronne są surrogatem planu ochrony i do czasu jego ustanowienia pełnią ograniczone funkcje planu ochrony, a ponieważ uwzględniają m.in. identyfikację i ocenę zagrożeń oraz sposoby eliminacji lub ograniczenia tych zagrożeń i ich skutków, mogą być traktowane jako czasowy środek ochrony także walorów turystycznych parków narodowych i rezerwatów przyrody.

### Odpowiedzialność za naruszenie lub zagrożenie walorów turystycznych parków narodowych i rezerwatów przyrody

Każde naruszenie zakazów tworzących reżim prawny parku narodowego i rezerwatu przyrody jest co najmniej wykroczeniem, a w poważniejszych przypadkach — przestępstwem. Ponieważ jednak problematyka odpowiedzialności jest złożona i wielowątkowa, będzie ona omawiana jako zagadnienie autonomiczne w ostatnim odcinku mego turystycznego cyklu.

### LITERATURA

- [1] Gruszecki K.: Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, s. 83–84, Kraków 2005
- [2] Radecki W.: Paragraf i Środowisko. Inwestycje w parkach narodowych, *Aura*, nr 12, s. 36, 2004
- [3] Nowacki K.: [w:] Ustrój administracji publicznej, pod red. E. J. Nowackiej, s. 111, Warszawa 2000
- [4] Radecki W.: Status prawny dyrektora parku narodowego, *Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka* nr 3 (21), s. 8, 2000
- [5] Radecki W.: Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, s. 281, Warszawa 2006
- [6] Ciechanowicz–McLean J., Biernat K., Mierzejewski P., Trzczińska D.: Polskie prawo ochrony przyrody, s. 122 i n, Warszawa 2006
- [7] Gruszecki K.: Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, s. 68, Kraków 2005
- [8] Radecki W.: Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, s. 87, Warszawa 2006
- [9] Lipiński A.: Opłaty za wstęp do parku narodowego, *Problemy Ekologii*, nr 3, s. 159, 2006
- [10] Gospodarek J.: Prawo w turystyce, s. 197, Warszawa 2006.
- [11] Prawo o ochronie przyrody. Komentarz, pod red. J. Sommera, s. 95–96, Wrocław 2001
- [12] Radecki W.: Paragraf i Środowisko. Opiniowanie i uzgadnianie planów ochrony, *Aura* 2004, nr 10, s. 36
- [13] Gruszecki K.: Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, s. 117–118, Kraków 2005
- [14] Uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 grudnia 2002 — OPS 8/02, *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, nr 3, poz. 85, 2003