

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2021.02.42>

prof. dr hab. Aleksander LIPIŃSKI

<https://orcid.org/000-0002-9947-0007>

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: a.lipinski@ujd.edu.pl

Na marginesie monografii A. Kazimierskiej- -Patrycznej, *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019, ss. 292

Ochrona przyrody od dawna była i nadal pozostaje przedmiotem regulacji prawnej. Związane z tym wymagania początkowo były kształtowane prawodawstwami poszczególnych państw. Dwudziesty wiek przyniósł natomiast rozwój rozwiązań o charakterze międzynarodowym i ponadnarodowym. Prawdą jest jednak, że rozróżnienie pomiędzy ochroną „środowiska” oraz „przyrody” może być zarzewiem sporów. W prawie polskim środowiskiem są bowiem „elementy przyrodnicze”¹ (w tym również przetworzone przez człowieka), jak również wzajemnie oddziaływania pomiędzy nimi (art. 3 pkt 39 Prawa ochrony środowiska²). Szczegółowe zasady ochrony obszarów i obiektów o wartościach przyrodniczych, krajobrazu, zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem oraz drzew, krzewów i zieleni – określają odrębne przepisy, przede wszystkim zaś ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³. Wspomniana ochrona pierwotnie miała charakter konserwatorski; jej istotą było zachowanie wyróżniających się elementów przyrodniczych w stanie nie pogorszonym. Za sprawą rozwiązań międzynarodowych zaczęła ona przybierać również postać czynną, czyli polegającą na odtwarzaniu tych wartości przyrodniczych, które wyginęły. Powszechnie też wiadomo, że podstawową przyczyną niekorzystnych zmian środowiska, w tym dotyczących cennych elementów przyrodniczych, jest obecny model rozwoju go-

¹ Oczywiście tylko takie, które objęte są jurysdykcją RP.

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. z 2020 r., poz. 2019 ze zm., dalej cyt. jako „pr.o.ś.”

³ Dz.U. z 2020 r., poz. 55 ze zm. (dalej cyt. jako „u.op.”).

spodarczego. Zakłada on m.in. nadmierną eksploatację zasobów środowiska, w tym o charakterze nieodnawialnym. Wyważenie związanych z tym akcentów, rozstrzyganie konfliktów odnoszących się do wykorzystywania (czy też odnawiania) składników środowiska, w tym cennych z przyrodniczego punktu widzenia, wymaga zatem precyzyjnej regulacji prawnej, a nadto jest źródłem licznych konfliktów (społecznych, gospodarczych) oraz kosztów. Ustalenie istoty „wartości przyrodniczych” nie jest natomiast łatwe, przede wszystkim ze względu na niezwykle ocenny charakter oraz relatywizm związanych z tym kryteriów. Wartości występujące pospolicie mogą nie wymagać ochrony; ich zanik może jednak uzasadniać potrzebę jej wdrożenia. Przemianom ulega również wiedza o środowisku, w tym o potrzebie ochrony jego składników, albo świadomość jej braku.

Literatura dotycząca prawnych instrumentów „idealnej” ochrony przyrody⁴ wzbogaciła się niedawno o monografię pióra Anety Kazimierskiej-Patrzyczej. Poświęcono ją zagadnieniu, które wprawdzie było już przedmiotem analiz, ale miały one charakter daleki od wyczerpującego. Omawiana monografia stanowi natomiast rezultat kompleksowego podejścia do tematu, zarówno z punktu widzenia prawa międzynarodowego, ponadnarodowego, jak i polskiego.

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia tematu należy przypisać Konwencji o Różnorodności Biologicznej, sporządzonej w dniu 5 czerwca 1992 r. w Rio de Janeiro. Polska nie spieszyła się z jej wdrożeniem. Ustawa o zgodzie na ratyfikację została uchwalona 31 sierpnia 1995 r., ratyfikacji dokonano 13 grudnia 1995 r., w stosunku do Polski weszła ona w życie z dniem 19 grudnia 1996 r., natomiast na promulgację tekstu w Dzienniku Ustaw trzeba było czekać aż do 2002 r.⁵

Książka składa się z sześciu rozdziałów. Dwa pierwsze poświęcono pojęciu różnorodności biologicznej i zakresowi jej ochrony oraz ewolucji prawnej regulacji związanych z tym wymagań. Wspomniana konwencja definiuje przedmiot tej ochrony jako „zróżnicowanie wszelkich żywych organizmów pochodzących, *inter alia*, z ekosystemów lądowych, morskich i innych wodnych ekosystemów oraz zespołów ekologicznych, których są one częścią. Dotyczy to różnorodności biologicznej w obrębie gatunku, pomiędzy gatunkami oraz ekosystemami” (art. 2). Celem monografii jest natomiast ustalenie istoty instrumentów „idealnej” ochrony przyrody, a więc obejmującej działania zarówno o charakterze konserwatorskim, jak i zmierzające do restytucji składników zagrożonych wyginięciem, jak i tych, które wyginęły. Trudność polega natomiast na tym, że rozróżnienie pomiędzy tak rozumianą ochroną, a „zrównoważonym użytkowaniem” przyrody (różnorodności biologicznej) jest niezmiernie trudne (s. 29 i nast.), w znaczne mierze ze względu na brak dostatecznej wiedzy o zależnościach pomiędzy po-

⁴ Czyli rozumianej jako wartość sama dla siebie. Z powodzeniem można jednak bronić zapatrywania, że ochrona przyrody jest częścią ochrony środowiska. W połączeniu z zasadą zrównoważonego rozwoju daje się zatem uzasadnić ocenę, że w istocie jej celem ochrona gatunku ludzkiego, a jej granice wyznacza interes człowieka.

⁵ Dz.U. z 2002 r., Nr 184, poz. 1532 oraz 1533.

szczególnymi składnikami środowiska, ich wzajemnych oddziaływaniach, a także ustaleniem, do jakiego stopnia człowiek może ingerować w te zależności.

Podstawowym źródłem prawa w omawianym zakresie jest ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Przedmiotem jej ochrony jest przyroda (żywa, nieożywiona) oraz krajobraz. Wskazanie na ten ostatni element zdaje się prowadzić do wniosku, że nie jest on elementem przyrody. Jego ochrona nie jest zresztą objęta zakresem przedmiotowym konwencji o ochronie różnorodności biologicznej. Zasady ochrony krajobrazu określa zarówno ustawa o ochronie przyrody, jak i ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Trudno więc zgodzić się z oceną, jakoby ochrona krajobrazu mieściła się w zakresie przedmiotowym różnorodności biologicznej (s. 30 i nast.). Autorka dwukrotnie (s. 34, s. 137) podkreśla, że pojęcie „krajobrazu” zostało wprowadzone do prawa polskiego dopiero w wyniku nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokonanej w 2015 r. Wcześniejszą definicję tego pojęcia zawiera natomiast Europejska Konwencja Krajobrazowa⁶, która w wyniku ratyfikacji (z mocą od 1 stycznia 2005 r.) stała się częścią polskiego porządku prawnego (art. 91 Konstytucji). Przy okazji warto zwrócić uwagę, że definicje te (aczkolwiek bardzo bliskie sobie), nie są tożsame. Pytanie więc, czy powoduje to jakieś konsekwencje prawne.

Podejmując próbę ustalenia istoty wspomnianego „zrównoważonego użytkowania”, należy w tym miejscu wytknąć niechlujstwo prawodawcy. Ustawa o ochronie przyrody wielokrotnie posługuje się określeniem „użytkowanie”⁷, jednak tylko w niektórych sytuacjach odnosząc je do prawa rzeczowego ograniczonego o tej nazwie⁸ (np. art. 8h ust. 1 pkt 7, art. 10 e ust. 2–3, art. 10f ust. 1), przeważnie natomiast nadając temu określeniu znaczenie potoczne, będące synonimem „korzystania” (z rzeczy, dóbr o innym charakterze). Przykładem mogą być takie określenia, jak „użytkowanie oraz odnawianie zasobów, tworów i składników przyrody” (art. 2 ust. 1), „użytkowanie różnorodności biologicznej” (art. 3 pkt 4), „użytkowanie obiektów przyrodniczych, obszarów, zasobów, tworów, składników przyrody” (art. 15 ust. 1 pkt 6). Problem bowiem w tym, że wspomniane „użytkowanie” (różnorodności, obiektów, obszarów itd.) nie ma nic wspólnego z „użytkowaniem” rozumianym jako prawo podmiotowe (prawo rzeczowe ograniczone). Uchybienie to pojawia się zresztą w wielu innych ustawach (nie tylko w zakresie tematu), czego przykładem mogą być art. 3 pkt 3 oraz pkt 31b, art. 76, art. 101a, art. 135 oraz inne pr.o.s. czy chociażby Prawo budowlane. O ile w języku potocznym określenie „użytkowanie” zasobów przyrody (bądź podobne) może być poprawne, o tyle w tekście aktu normatywnego jest błędem. Użycie go w tekście prawniczym wymagało zatem stosownego komentarza.

⁶ Sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r., Dz.U. z 2006, Nr 14, poz. 98 oraz 99.

⁷ Pomijam problematykę „użytkowania wieczystego”.

⁸ Czyli w rozumieniu przyjętym w art. 252 i nast. k.c.

Trafnie też rozporządzenie Parlamentu Europejskiego I Rady (UE) nr 511/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków zapewniających zgodność użytkowników w Unii z wymogami wynikającymi z Protokołu z Nagoi dotyczącego dostępu do zasobów genetycznych oraz uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów definiuje „użytkownika” (w tekście angielskim określonego jako „user”) jako tego, kto wykorzystuje zasoby genetyczne [...].

Treścią rozdziału trzeciego jest przede wszystkim analiza tych zasad prawa ochrony środowiska i wymagań ochrony przyrody, które odnoszą się do różnorodności biologicznej. Autorka trafnie przyjmuje, że są to zwłaszcza przewidziane Prawem ochrony środowiska zasady zrównoważonego rozwoju, a także kompleksowości i przezorności. Szkoda tylko, że omawiając rozwiązania, które bezpośrednio odnoszą się do ochrony przyrody, Autorka ogranicza się do zreferowania wypowiedzianych w tej mierze zapatrywań przedstawionych w literaturze przedmiotu (s. 98 i nast.), trafnie przypisując istotną rolę systemowi ocen oddziaływania na środowisko. Obserwacja otaczającej rzeczywistości dostarcza natomiast przykładów nadużywania omawianych rozwiązań; nie do rzadkości należą np. żądania uzupełnienia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko o informacje dotyczące wpływu zamierzonej działalności na takie elementy środowiska, które ze względu na specyfikę tej ostatniej w oczywisty sposób pozostają poza jej wpływami. Warto było też zwrócić uwagę, że wymagania dotyczące wspomnianych ocen po części są bardziej rygorystyczne niż wymaga dyrektywa dotycząca ocen przedsięwzięć, w pewnym jednak zakresie nie w pełni implementują rozwiązania prawa UE. Co prawda przedstawione wyżej zasady ochronne znajdują również zastosowanie w odniesieniu do działań o charakterze niewładczym, jednak ich wdrożenie generuje koszty; nic więc dziwnego, że w praktyce bywają pomijane.

Rozdział czwarty zawiera omówienie prawnych form ochrony przyrody, trafnie ocenionych jako podstawowe instytucje ochrony różnorodności biologicznej. Obszerność związanej z tym regulacji prawnej nie pozwoliła na rozwinięcie wielu szczegółowych wątków dotyczących tej problematyki, a zwłaszcza konfliktów społecznych powstających w związku z tworzeniem obszarowych oraz indywidualnych (obiektowych) form ochrony przyrody⁹. Autorka trafnie podkreśla niezwykle ocenny charakter przesłanek uzasadniających zastosowanie tych rozwiązań. Rzecz jasna szczegóły zależą od rodzaju danej formy ochrony. Tytułem przykładu dla parku narodowego są to „szczególne wartości przyrodnicze, naukowe, społeczne, kulturowe i edukacyjne”; dla rezerwatu przyrody „szczególne wartości przyrodnicze, naukowe, kulturowe lub walory krajobrazowe”. Park krajobrazowy tworzy się natomiast dla ochrony „wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych w celu zachowania,

⁹ Znany jest przykład referendum przeprowadzonego w jednej z gmin beskidzkich, będącego formą protestu przeciwko projektowi utworzenia na jej terytorium obszaru Natura 2000.

popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju”, a przedmiotem ochrony w obszarze chronionego krajobrazu ma być „wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych”. Dalsze szczegóły można pominąć. Nie ma wątpliwości, że wspomniane formy ochrony przyrody tworzone są w drodze normatywnej, przeważnie w drodze aktów prawa miejscowego. Wyjątkiem są parki narodowe (tworzone w drodze ustawy) i obszary Natura 2000 (w zasadzie tworzone w drodze rozporządzeń ministra właściwego do spraw środowiska). Brak miejsca nie pozwala wprowadzić na rozwinięcie szczegółów, ale poniekąd automatycznie pojawia się problem kontroli zgodności takich aktów (zwłaszcza miejscowych) z ustawą. Jeżeli wyjść z założenia, że określone w ustawie o ochronie przyrody wymagania (przesłanki) uzasadniające utworzenie wspomnianych form ochronnych w istocie przesądzają o dopuszczalności wydania stosownych aktów normatywnych, to w konsekwencji istnienie tych przesłanek musi podlegać kontroli. Inaczej mówiąc organ, który zamierza utworzyć daną formę ochronną musi dysponować dowodem istnienia wspomnianych okoliczności. W przeciwnym razie wspomniane formy ochronne mogłyby być tworzone w sposób całkowicie dowolny. Ustawodawca nie dostrzegł tego problemu i nie uzależnił możliwości podjęcia aktów tworzących wspomniane formy ochronne od zgromadzenia dokumentacji wykazującej istnienie omawianych wartości. Autorka trafnie dostrzega, że roli tej nie spełniają (mające ustawowe umocowanie) rejestry form ochrony przyrody, co zresztą znajduje swe potwierdzenie w wynikach kontroli¹⁰. Zdaniem sądów administracyjnych obowiązujące przepisy prawa nie przewidują, by akt prawa miejscowego tworzący formę ochrony przyrody był poprzedzony sformalizowanym postępowaniem dowodowym. Nie stosuje się w tych sprawach kodeksu postępowania administracyjnego. Istnienie materiałów (opinii i ekspertyz), na jakich się oparł organ tworzący daną formę ochronną dowodzi, że dany akt nie został podjęty dowolnie, a ocena treści poszczególnych ekspertyz nie należy do sądu¹¹. Wedle NSA ograniczony zakres kontroli aktów normatywnych wyłącza możliwość badania celowości czy potrzeby wydania zaskarżonego aktu. Organ uprawniony do stanowienia aktów prawa miejscowego nie został przez ustawodawcę zobowiązany do zasięgania opinii biegłych i ekspertyz. Tym samym sądy administracyjne, dokonując kontroli legalności aktów normatywnych, muszą ograniczyć się wyłącznie do zbadania zgodności aktu normatywnego z aktami wyższego rzędu, bez analizy jego celowości czy słuszności, a także analizy środków dowodowych, które legły u podstaw jego podjęcia¹². Ciekawego przykładu dostarcza natomiast orzecznictwo w sprawach skarg na uchwały rad

¹⁰ Informacje o wynikach kontroli. Lokalne formy ochrony przyrody. Najwyższa Izba Kontroli. Warszawa 2018, s. 43 i nast.

¹¹ Nieprawomocny wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lutego 2019 r., II SA/Kr 1276/18.

¹² Wyrok z dnia 16 maja 2005 r., OSK 1497/04.

powiatów podejmowane na podstawie art. 116 ust. 1 pr.o.ś., wedle którego „rada powiatu, w drodze uchwały [...], ograniczy lub zakaże używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. W literaturze trafnie przyjęto, że dopuszczalność takich ograniczeń (zakazów) zależy od ustalenia, czy są one niezbędne dla zapewnienia wspomnianych warunków¹³. Zdaniem NSA nie można podzielić oceny, że zapewnienie wspomnianych warunków akustycznych jest uzależnione od uprzedniego zbadania i dokonania pomiarów poziomu hałasu w środowisku¹⁴. Aprobata tego stanowiska oznacza natomiast niemal całkowitą dowolność w kreowaniu ograniczeń określonych w art. 116 ust. 1 pr.o.ś. Zgodzić się należy z oceną, że za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, co obejmuje m.in. procedurę podejmowania aktu prawa miejscowego¹⁵. Elementem tej procedury musi natomiast być ustalenie, czy istnieją przesłanki niezbędne do wydania danego aktu prawa miejscowego. Co prawda można spotkać się z oceną, że nie muszą one być określone tak dokładnie, jak w odniesieniu do w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych¹⁶, tyle że podstawą takiego wniosku nie może być art. 94 Konstytucji, wedle którego akty prawa miejscowego stanowią „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Zwrot „upoważnienie” oznacza bowiem swego rodzaju prawo podmiotowe do działania w razie zaistnienia określonych okoliczności. Te ostatnie nie mogą być interpretowane dowolnie. Stosownie bowiem do art. 184 Konstytucji sądowa kontrola działalności administracji publicznej obejmuje m.in. orzekanie o zgodności aktów prawa miejscowego z ustawami. W konsekwencji konstrukcja zakładająca, że sąd administracyjny nie jest uprawniony do badania istnienia materialnoprawnych przesłanek stanowienia takich aktów oznacza, że wspomniana kontrola może stać się pustym hasłem. Ocenę tę należy również odnieść do aktów prawa miejscowego tworzących określone ustawą firmy ochrony przyrody. W przeciwnym razie mogłyby one być tworzone dowolnie. Prawdą jest natomiast, że ustawodawca nie dostrzegł tego problemu.

Bezspornie aktem prawa miejscowego jest uchwała rady gminy w przedmiocie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan ten musi spełniać szczegółowe wymagania określone zarówno ustawą z dnia 27

¹³ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz do art. 116*, Lex/el 2019, aczkolwiek z powołaniem się na wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, które zostały uchylone.

¹⁴ Wyrok z dnia 25 września 2019 r., II OSK 2657/17. Stanowisko to jest powielane w późniejszym orzecznictwie.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2020 r., II OSK 766/18.

¹⁶ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business 2007, s. 88 i nast. wyrok NSA 2657/17 - SPR.

marca 2003 r., jak i wieloma przepisami odrębnymi, jak np. Prawem ochrony środowiska, ustawą o ochronie przyrody, Prawem geologicznym i górnictwem oraz wieloma innymi. Co ciekawe, wymagania te są przedmiotem drobiazgowej analizy i kontroli sądów administracyjnych.

Kolejnym problemem, z pozoru banalnym, jest ustalenie granic przestrzennych wspomnianych form ochrony obszarowej i obiektowej. Tworzące je akty normatywne koncentrują się na ustaleniu „powierzchniowego” przebiegu tych granic, niestety nierzadko czyniąc to dość nieudolnie¹⁷. Powstaje natomiast pytanie, czy wspomniane formy ochronne obejmują tylko określone „obszary”, czy być może również przestrzeń nad i pod ich powierzchnią. Konsekwencją utworzenia każdej formy ochrony przyrody są liczne zakazy i ograniczenia. Co prawda np. w parku narodowym „ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe” (art. 8 ust. 1), to jednak obowiązujące tam zakazy nie dotyczą „obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego” (art. 15 ust. 2 pkt 5), czego konsekwencją bywa m.in. wycinka drzewostanu. Zabronione jest tam również „pozyskiwanie skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu” (art. 15 ust. 1 pkt 8 u.op.). Powstaje więc pytanie, czy dotyczy to wyłącznie „pozyskiwania” metodą odkrywkową, czy być może również obejmuje wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się pod powierzchnią nieruchomości objętych takimi formami ochronnymi, w tym zalegających na głębokości kilkuset metrów (lub większej) poniżej powierzchni. Bardzo często istnieje technologiczna możliwość prowadzenia takiej działalności w sposób niepowodujący negatywnych oddziaływań na chronione wartości przyrodnicze. Warto też zwrócić uwagę, że „skały, torfy, minerały oraz bursztyn” są kopalinami w rozumieniu Prawa geologicznego i górnictwa, czego uparcie nie chce dostrzec prawodawca. Zasygnalizowane wyżej wątpliwości odnoszą się również do pozostałych form ochrony co powoduje, że dotyczący ich reżim ochronny trudno ocenić jako dostatecznie przejrzysty i racjonalny. Pytanie więc, czy zapewnia on należyłą ochronę różnorodności biologicznej.

Wiadomo również, że ostatni park narodowy został utworzony dwadzieścia lat temu. Późniejsze zabiegi zmierzające do utworzenia kolejnych parków narodowych nie dały rezultatu. Szkoda, że Czytelnik nie może się wiedzieć, jakie były tego przyczyny i jak można im przeciwdziałać.

¹⁷ Przykładem może być wyznaczanie przebiegu tych granic w oparciu o zmienne formy terenowe (np. „wzdłuż potoku”) lub niedokładne kryteria (np. „przez dolinę do miejscowości”) czy też w oparciu o mapy, które nie są nigdzie publikowane (np. mapy „oddziałów leśnych”). Zob. również A. Lipiński, *Z problematyki tworzenia niektórych form ochrony przyrody*, [w:] *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), Rzeszów 2010, s. 159 i nast.; E. Radecka, *Rezerwat jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019, s. 97 i nast. oraz (prawomocny) wyrok WSA z dnia 7 lutego 2013 r., II SA/Kr 1180/12.

W ślad za dominującymi w literaturze przedmiotu poglądami Autorka przyjmuje, że analizowane formy ochrony przyrody (obszarowej oraz obiektowej) są przykładami „obszarów specjalnych” (np. 142). Powstaje natomiast pytanie, jaka może być praktyczna konsekwencja takiej konkluzji. Wspomniane „obszary specjalne” mogą się na siebie nie nakładać. Przykładem może być uzdrowisko, w granicach którego znajdują się grunty leśne objęte strefą ochronną ujęcia wody, na której znajdują się pomniki przyrody oraz stanowiska dokumentacyjne przyrody nieożywionej. Konsekwencją jest nakładanie się wielu reżimów ochronnych (zakazów, ograniczeń), co rzecz jasna wymaga ustalenia ich wzajemnych relacji. Ocena, że są to „obszary specjalne” w istocie nic nie daje. Można nawet zaryzykować tezę, że obejmują one znaczną część powierzchni kraju, tyle że niewiele z tego wynika. Automatycznie powstaje natomiast pytanie, jakie mają być ich granice przestrzenne, a zwłaszcza, czy wspomniane „obszary specjalne” obejmują tylko „powierzchnię”, czy również znajdujące się poniżej wnętrza skorupy ziemskiej. Wbrew pozorom problem ten ma ogromne znaczenie praktyczne, w tym wykraczające poza ochronę różnorodności biologicznej¹⁸.

Do istotnych instrumentów ochrony różnorodności biologicznej trafnie zaliczono system ocen oddziaływania na środowisko (s. 147 i nast.). Nie zawsze działa on jednak prawidłowo, a w dodatku polski wykaz przedsięwzięć które podlegają (bądź mogą podlegać) takiej ocenie nie jest zgodny z wymaganiami dyrektywy 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁹. Nie jest też prawdą, że koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin²⁰ muszą być poprzedzone decyzją w sprawie środowiskowych uwarunkowań (s. 156). Z dniem 1 stycznia 2015 r. stan prawny w tym zakresie uległ zmianie, tyle że dokonanej w sposób całkowicie bezmyślny. Nowe brzmienie uzyskał bowiem art. 72 u.o.oś. określający katalog decyzji, których uzyskanie musi być poprzedzone decyzją środowiskową, prawodawca „zapomniał” natomiast zmienić dalsze przepisy wspomnianej ustawy, pozostawiając w nich wspomniane koncesje (art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. „j”, art. 80 ust. 3 u.o.oś.). *De lege ferenda* nasuwa się natomiast myśl, czy nie należałoby wykorzystać mechanizmów ocen oddziaływania na środowisko w procedurze tworzenia co najmniej niektórych form ochrony przyrody.

Zarówno prawo międzynarodowe, jak i europejskie oraz polskie (w ślad za Deklaracją Sztokholmską) przywiązując znaczącą rolę do aktów planowania

¹⁸ NSA postanowieniem z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt II OW 43/11 przyjął, że „terenem zamkniętym” jest przestrzeń znajdująca się kilkaset metrów poniżej linii kolejowej, w związku z którą został on wyznaczony. Zob. moją głosę do tego postanowienia, „Casus” 2012, nr 64, s. 60 i nast.

¹⁹ Dz.U.UE.L 26 z 28.1.2012, s. 1.

²⁰ Dotyczące działalności zaliczonej do kategorii „mogących (zawsze bądź potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko”.

(programowania) działań w zakresie ochrony przyrody. Powstaje natomiast pytanie, kogo mają wiązać wynikające stamtąd ustalenia. Z punktu widzenia tematu kluczowe znaczenie ma „program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z projektem planu działań”; jego projekt opracowuje minister właściwy do spraw środowiska, a w drodze uchwały zatwierdza Rada Ministrów (art. 111 u.o.p.). Podjęta w tej sprawie uchwała nr 213 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie zatwierdzenia „Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020”²¹, jako akt podjęty na czas oznaczony, utraciła moc z jego upływem. Istotne jest natomiast, że tego rodzaju akt może mieć charakter tylko „wewnętrzny” i w konsekwencji obowiązuje tylko jednostki organizacyjne podległe Radzie Ministrów (art. 93 ust. 1 Konstytucji). Co prawda cele ochrony przyrody mają być realizowane m.in. przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 pr.o.ś., w 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, to jednak ustalenia dokonane przez Radę Ministrów nie mogą w tym zakresie mieć charakteru wiążącego dla samorządów terytorialnych. Nawiasem mówiąc, liczba strategii, programów, planów zagospodarowania środowiskiem czy też niektórymi jego elementami, jak również innych dokumentów planistycznych odnoszących się do funkcjonowania państwa (zwłaszcza jego gospodarki) jest imponująca, ale przeważnie niewiele z tego wynika. Przyjęte tam rozwiązania bardzo często nie wpływają na działania władz publicznych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę Czytelnikom młodszego pokolenia, że historia poniekąd zatoczyła koło. Funkcjonujący w czasach „słusznie minionych” system gospodarki nakazowo-rozdzielczej również oparty był na planowaniu związanych z nią zamierzeń gospodarczo-inwestycyjnych²². Wielu z nich nie zrealizowano. Co ciekaw, powołana uchwała nr 213 Rady Ministrów zwraca uwagę na potrzebę rewizji zasad tworzenia obszarowych form ochrony przyrody, podjęcia działań na rzecz zwiększenia społecznej akceptacji mechanizmów ochrony bioróżnorodności, a wreszcie tworzenia nowych parków narodowych i powiększania już istniejących. Zamierzenia te nie zostały zrealizowane.

Autorka trafnie zalicza plany ochrony (parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych oraz obszarów Natura 2000) do kluczowych instrumentów ochrony przyrody, indywidualizujących działania ochronne. Dla

²¹ Mon.Pol. 2015, poz. 1207.

²² W znikomym stopniu wiązały się one z ochroną środowiska.

parków narodowych określają je rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska. Do czasu podjęcia takich aktów ich substytutami są „zadania ochronne” (określone jako „tymczasowe plany ochrony”), przyjmowane w drodze zarządzeń wspomnianego ministra (art. 19 u.op. i nast.). Określają one m.in. obszary objęte ochroną ścisłą, czynną i krajobrazową, co w praktyce oznacza niekonstytucyjną próbę regulacji sytuacji prawnej podmiotów niepodporządkowanych wspomnianemu organowi²³.

Problemem, który nadaje się do odrębnego i dość obszernego opracowania, jest analiza ograniczeń (zakazów) stanowiących konsekwencję ustanowienia poszczególnych form ochrony przyrody. Dla parków narodowych, rezerwatów przyrody oraz obszarów Natura 2000 wynikają one bezpośrednio z ustawy), a w pozostałych sytuacjach katalog dopuszczalnych ograniczeń (zakazów) określa ustawa. Zdaniem Autorki w tej ostatniej sytuacji „organy wyznaczające obszarowe formy ochrony przyrody mają niemal nieograniczoną swobodę rozstrzygnięcia, jakie zakazy wybrać i czy mają one obowiązywać na całym terenie danej formy ochrony, czy tylko w pewnej jego części” (s. 181). Pytanie, czy nie należy w takich sytuacjach kierować się zasadą proporcjonalności, przede wszystkim uwzględniając rzeczywiste potrzeby ochronne. Nie podzielam zapatrywania Autorki, która, w ślad za K. Gruszeckim, przyjmuje, że katalog ograniczeń obowiązujących w parku narodowym i rezerwacie przyrody jest precyzyjny i nie budzi trudności interpretacyjnych (s. 177 i nast.). Tytułem przykładu – w skład Słowińskiego Parku Narodowego wchodzi m.in. pas wód morskich o szerokości 2 mil morskich²⁴. Reżim ochronny parku narodowego przewiduje natomiast m.in. zakaz używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego, uprawiania sportów wodnych i motorowych, pływania i żeglowania, z wyjątkiem akwenów lub szlaków wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego (art. 15 ust. 1 pkt 21 u.op.). Umyślne naruszenie tego zakazu jest wykroczeniem (art. 127 u.op.). Powstaje w związku z tym pytanie, czy rzeczywiście taki zakaz ma swoje merytoryczne uzasadnienie, a zwłaszcza, czy koresponduje z zasadą proporcjonalności. Podobną wątpliwość można zgłosić pod adresem reżimów ochronnych parków krajobrazowych obejmujących wody stojące i płynące, gdzie standardem przeważnie jest znaczące ograniczenie „używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego na otwartych zbiornikach wodnych” (art. 17 ust. 1 pkt 14 u.op.), bez względu na moc silnika i emisję hałasu. Tytułem przypomnienia, park krajobrazowy jest obszarem chronionym ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu ich zachowania oraz popu-

²³ Zob. np. zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych dla Tatrzańskiego Parku Narodowego na rok 2021, Dz.Urz.MKiŚ 2020, poz. 25. Zob. także A. Gawrysiak-Zabłocka, *Oplaty za wstęp do polskich parków narodowych*, „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego” 2020, nr 20 (3), s. 294.

²⁴ Zob. § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie Słowińskiego Parku Narodowego, Dz.U. z 2004 r., Nr 43, poz. 390.

laryzacji w warunkach zrównoważonego rozwoju (art. 16 ust. 1). Praktyka dostarcza natomiast licznych przykładów znacznej emisji hałasu mającej swe źródło w pracach polowych, wycince lasu i innych podobnych działaniach prowadzonych w granicach tych form ochronnych.

Przedstawione wyżej uwagi bynajmniej nie umniejszają wartości recenzowanego opracowania, które stanowi cenny (aczkolwiek mało krytyczny) i bogato udokumentowany wkład do nauki prawa ochrony środowiska oraz ochrony przyrody.