



# Procedura powstawania parków narodowych

Autorka: r. pr. Dominika Bobek

Kraków, maj 2024

## Spis treści

Wprowadzenie .....	3
Przedmiot analizy .....	3
Wykorzystane akty prawne/dokumenty .....	3
Analiza .....	4
Stan prawny .....	4
Utworzenie parku narodowego – szczegółowa analiza .....	6
Utworzenie parku narodowego – podsumowanie .....	9
Odpowiedź na pytania Zleceniodawcy .....	10
Pytanie nr 1 .....	10
Pytanie nr 2 .....	11
Pytanie nr 3 .....	12
Podsumowanie .....	14

# Wprowadzenie

## Przedmiot analizy

Niniejsza analiza przygotowana została na zlecenie Centrum Strategii Środowiskowych. Przedmiotem analizy jest odpowiedź na następujące pytania dotyczące procedury powstawania parków narodowych uregulowanej w ustawie o ochronie przyrody:

- 1. Czy ustawa o ochronie przyrody w obecnym kształcie daje jednoznaczna podstawę do utworzenia parku narodowego w Polsce? Innymi słowy, czy ewentualne utworzenie parku narodowego na podstawie istniejących przepisów da pewność przed (uzasadnionym) kwestionowaniem takiego ustanowienia.*
- 2. Jeżeli odpowiedź na powyższe jest twierdząca, to jaka powinna być procedura i sekwencja wydarzeń, a w szczególności: przyjęcie którego aktu powinno nastąpić w jakiej kolejności – ustawy sejmowej, rozporządzenia RM w sprawie określenia granic? i jak powinna być procedura uzgadniania z jednostkami samorządu terytorialnego. tj. czy JST w pierwszej kolejności, w uchwałach właściwych Rad wyrażają wsparcie dla powstania parku czy powinny one raczej uzgodnić projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia granic (vide: Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 maja 2009 r., sygn. II SA/Lu: [https://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-lu-112-09,ochrona\\_przyrody\\_sa-morzad\\_terytorialny,2ca2de.html](https://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-lu-112-09,ochrona_przyrody_sa-morzad_terytorialny,2ca2de.html))?*
- 3. Jakie powinny być szczegółowe rekomendacje dotyczące procedury powołania Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry na podstawie aktualnie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody, przy założeniu następujących warunków:*
  - a. jednostki samorządu terytorialnego deklaratywnie popierają utworzenie parku narodowego*
  - b. teren, na którym ma zostać utworzony park narodowy jest w całości własnością Skarbu Państwa.*

Z zakresu niniejszej analizy wyłączona została problematyka uzgadniania określania granic z organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności zgodność z Konstytucją prawa tzw. weta samorządowego.

## Wykorzystane akty prawne/dokumenty

Do przygotowania niniejszej analizy wykorzystane zostały następujące akty prawne i dokumenty:

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.).

Dokumenty:

1. Opinia prawna w sprawie procedury tworzenia parków narodowych oraz zmiany granic istniejących parków narodowych z dnia 27 kwietnia 2012 roku, znak: BAS-WAUiP-976/12, autorstwa dr. P. Czarnego;
2. Opinia prawna dotycząca obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (druk nr 23) z dnia 11 maja 2012 roku, autorstwa A. Karczmarska;
3. Opinia prawna dotycząca obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (druk nr 23) oraz propozycji zgłoszonych do projektu w trakcie wysłuchania publicznego w dniu 13 marca 2012 r., z dnia 20 listopada 2012 roku, autorstwa M. Gwiazdowicza i A. Karczmarska;
4. Opinia prawna w sprawie niektórych aspektów nowelizacji ustawy z dnia 16 czerwca 2004 r. o ochronie przyrody z dnia 18 czerwca 2013 roku, autorstwa dr Katarzyny Kubuj.

## Analiza

### Stan prawny

Park narodowy, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody (dalej: **u.o.p.**), obejmuje **obszar** wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. 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<sup>1</sup>.

Park narodowy jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup>. Z tego powodu w obecnym stanie prawnym park narodowy tworzy się i likwiduje na podstawie odpowiednich ustaw o utworzeniu albo likwidacji parku narodowego. Procedura ustanawiania parków narodowych uregulowana została w art. 10 u.o.p. Artykuł ten stanowi m.in. że:

1. *Określenie i zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa*

---

<sup>1</sup> Art. 8 ust. 2 u.o.p.

<sup>2</sup> Art. 8a ust. 1 u.o.p.

*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.*

Dodatkowo, w kwestii powstawania parków narodowych istotny jest również art. 7 ust. 2 u.o.p., który stanowi, że:

*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 2023 r. poz. 344).*

*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.*

Zaznaczyć należy, iż art. 10 u.o.p. został dnia 1 stycznia 2012 roku znowelizowany w zakresie procedury powstawania parków narodowych<sup>3</sup>. Przed zmianą przepisów utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja następowało w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

Od momentu nowelizacji art. 10 u.o.p. żaden park narodowy nie został utworzony, tym samym brak jest możliwości analizy i odwołania się do jakiegokolwiek praktyki w tej sprawie. Ponadto praktycznie brak jest poglądów doktryny w tej materii<sup>4</sup>, sporządzonych zostało wyłącznie kilka opinii Biura Analiz Sejmowych (dalej: **BAS**), które to opinie zostały uwzględnione w niniejszej analizie.

## Utworzenie parku narodowego – szczegółowa analiza

Jak widać z przytoczonych powyżej przepisów, ustawa o ochronie przyrody zawiera regulację dotyczącą tworzenia parków narodowych. Jednakże regulacja ta budzi pewne wątpliwości, które zostaną omówione poniżej.

Utworzenie parku narodowego następuje w drodze **ustawy** (art. 10 ust. 3 i 3b u.o.p.). Natomiast określenie granic parku narodowego następuje w drodze **rozporządzenia** Rady Ministrów, które określa:

- obszar
- przebieg otuliny,
- nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu.

Rada Ministrów wydając rozporządzenie kieruje się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru.

Określenie granic parku narodowego w drodze rozporządzenia może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego (JST), 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. Organami uchwałodawczymi JST będą w przypadku gminy: rada gminy, powiatu: rada powiatu, województwa: sejmik województwa.

Ustawa stanowi, że z dniem wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego 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. Nabycie tych praw potwierdza wojewoda w drodze decyzji administracyjnej wydanej w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego.

---

<sup>3</sup> Zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 224, poz. 1337).

<sup>4</sup> Aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące procedury tworzenia parku narodowego omówione zostały w komentarzu do ustawy o ochronie przyrody autorstwa W. Radeckiego i D. Daneckiej. Jednakże brak jest tam poruszenia najistotniejszych problemów i zagadnień dotyczących procedury tworzenia parków narodowych, w szczególności relacji między ustawą i rozporządzeniem.

Zatem do skutecznego powstania parku narodowego, który będzie mógł realizować swoje funkcje, konieczne jest wydanie dwóch aktów prawnych: ustawy o utworzeniu parku narodowego i rozporządzenia określającego granice parku. Taka konstrukcja może budzić w praktyce wiele wątpliwości. Wątpliwości te wynikają z faktu, że rozporządzenie w sprawie określenia granic parku musi zostać uzgodnione z organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego (brak zgody organów uchwałodawczych JST uniemożliwia wydanie rozporządzenia, a tym samym uniemożliwia skuteczne powstanie parku narodowego; uzgodnienie takie nie jest wymagane w stosunku do samej ustawy o utworzeniu parku, brak zgody uniemożliwi wydanie). Może w związku z tym dojść do sytuacji, w której ustawa o utworzeniu parku zostanie wydana, zaś rozporządzenie z uwagi na brak współpracy organów uchwałodawczych JST nie zostanie wydane. W takiej sytuacji będzie funkcjonować w obrocie prawnym ustawa, która będzie stanowiła o utworzeniu parku narodowego, którego sytuacja nie będzie jasna. Brak wydanego rozporządzenia określającego granice parku powoduje, że nie jest znany dokładny obszar, który jest objęty przez park i na terenie, którego ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. W konsekwencji brak jest określenia „istoty” parku. Powstaje zatem pytanie czy w sytuacji braku wydania rozporządzenia o określeniu granic parku **w ogóle** powstaje park narodowy, czy też jest to park narodowy „w zawieszaniu”, w procesie tworzenia. Ustawa o ochronie przyrody wskazuje, że samo utworzenie parku narodowego następuje w drodze ustawy, zatem wydaje się, że z momentem wejścia w życie ustawy powstaje państwowa osoba prawna – park narodowy, jednakże nie będzie on w stanie realizować swoich działań i spełniać swojej funkcji do momentu wydania rozporządzenia.

Wejście w życie ewentualnej ustawy o ustanowieniu parku powoduje nabycie z mocy prawa użytkownika wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonych w jego granicach i służących realizacji jego celów oraz własność położonych na tych nieruchomościach budynków, innych urządzeń i lokali. Nabycie tych praw potwierdza wojewoda w drodze decyzji w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy ustanawiającej park. Powstaje w tym miejscu pytanie, w którym momencie musi zostać wydane rozporządzenie w sprawie granic parku – czy powinno ono funkcjonować w obrocie prawnym w dniu wejścia w życie ustawy o ustanowieniu parku czy też wystarczające będzie, aby zostało wydane w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Ustawa o ochronie przyrody z uwagi na występujące skutki prawne niejako wymaga, aby już w momencie wejścia w życie ustawy o ustanowieniu parku funkcjonował w obrocie prawnym akt określający jego granice. W przeciwnym bowiem wypadku trudno będzie o zaistnienie skutków prawnych jakie ustawa o ochronie przyrody wiąże z wejściem w życie ustawy o utworzeniu parku.

Na problemy wynikające z braku wydania rozporządzenia w sprawie określenia granic parku zwracano uwagę w opiniach BAS. W opinii prawnej BAS z dnia 27 kwietnia 2012 roku<sup>5</sup> zauważono, że *Powstaje pytanie, jakie byłyby skutki prawne w sytuacji, gdy do dnia wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku, nie zostanie wydane (a dokładniej nie wejdzie w życie) rozporządzenie w sprawie ustalenia jego granic.*

---

<sup>5</sup> Opinia prawna w sprawie procedury tworzenia parków narodowych oraz zmiany granic istniejących parków narodowych z dnia 27 kwietnia 2012 roku, znak: BAS-WAUip-976/12, autorstwa dr. P. Czarnego;

*Brak rozporządzenia powoduje, iż nie można ustalić, jakich nieruchomości dotyczą skutki opisane w art. 10 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Rodzi się zatem stan „niepewności prawnej”. (...) Dodatkowo ustawa stanowi, iż wojewoda winien wydać decyzję o nabyciu przez park narodowy prawa użytkowania wieczystego określonych w ustawie nieruchomości położonych na jego terenie w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Jeśli więc we wskazanym w ustawie terminie nie zostanie wydane rozporządzenie w sprawie granic parku, to wojewoda nie będzie mógł podjąć decyzji na podstawie art. 10 ust. 3b ustawy.*

Kolejna trudność w procedurze ustanawiania parku wynika z relacji między art. 10 i art. 7 ust. 2 u.o.p. Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.o.p. *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 wyłączenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.* Nie jest jasne w jakim momencie zgoda właścicieli nieruchomości miałyby zostać wyrażona ani w jaki sposób. Nie jest jasne czy zgoda ta powinna być udzielona przed uchwaleniem ustawy, czy przed wydaniem rozporządzenia, ewentualnie czy też byłby to proces następczy, mający miejsce już po wejściu w życie wszystkich aktów prawnych i będący niejako wyborem dla właścicieli nieruchomości objętych obszarem parku narodowego: albo wyrażą zgodę na funkcjonowanie ich nieruchomości w ramach parku albo nieruchomość będąca ich własnością zostanie wyłączone. Z literalnego brzmienia art. 7 ust. 2 u.o.p. mogłoby wynikać, iż ustawodawca miał na myśli zgodę na utworzenie parku narodowego, czyli zgodę na przyjęcie ustawy, w ramach której park jest tworzony. Z drugiej, jednakże strony na etapie przyjmowania ustawy o utworzeniu parku nie jest znany jego dokładny obszar i jego dokładne granice, stąd brak jest nawet możliwości ustalenia kręgu podmiotów, które powinny wyrazić zgodę. Krąg takich podmiotów będzie możliwy do określenia dopiero na etapie wydawania rozporządzenia. Ponadto polskiemu porządkowi prawnemu nie jest znana instytucja uzyskiwania zgody indywidualnych podmiotów na przyjęcie ustawy. Co więcej, rozwiązania takie budzi uzasadnione i istotne zastrzeżenia co do jego zgodności z Konstytucją, w szczególności art. 4 ust. 2 i art. 104 ust. 1 dot. kompetencji Sejmu, z uwagi na naruszenie roli Sejmu jako organu przedstawicielskiego. Dlatego też zaproponować należy inną interpretację art. 7 ust. 2 u.o.p. zgodnie z którą zgody właścicieli na utworzenie parku, o których mowa we wspomnianym artykule, są to zgody na objęcie ich nieruchomości ochroną w postaci parku narodowego, a więc są to *de facto* zgody na proponowaną i konsultowaną z nimi treść rozporządzenia w sprawie granic parku. W ten sposób już na etapie ustalania granic parku narodowego Rada Ministrów będzie posiadać informacje o nieruchomościach, w stosunku do których konieczne będzie przeprowadzenie procedury wyłączeniowej, możliwe będzie wycenienie tych nieruchomości i ustalenie skutków finansowych proponowanych rozwiązań.

Powyższe wątpliwości potwierdza opinia BAS z dnia 27 kwietnia 2012 roku, w której wskazano, że *Wprowadzenie do ustawy o ochronie przyrody rozwiązania polegającego na tym, iż utworzenie parku narodowego wymaga formy ustawy połączone zostało z przyjęciem (a raczej pozostawieniem) regulacji, zgodnie z którą określenie granic parku (i ich zmian) należy do Rady Ministrów. Powoduje to istotne komplikacje, związane z pozostawieniem w mocy bez żadnej zmiany art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. Chodzi o to, iż w sytuacji, gdy „decyzja” parlamentu o utworzeniu parku narodowego musi znaleźć swoją konkretyzację w postaci rozporządzenia Rady Ministrów określającego (dokładnie) granice parku, to w momencie wydania ustawy nie da się precyzyjnie ustalić, jaki obszar zajmować ma tworzony park, a zatem*



kto jako właściciel gruntu położonego na tym obszarze ma wyrazić zgodę na jego utworzenie. Ponadto koncepcja ta zakłada, iż jeśli tereny mające się znaleźć – według koncepcji powstania parku narodowego – w jego obszarze byłyby własnością prywatną, to właściciele wyrażaliby zgodę na uchwalenie ustawy. **Rozwiązanie takie wydaje się niepraktyczne i naruszające rolę Sejmu jako organu przedstawicielskiego (art. 4 ust. 2 i art. 104 ust. 1 Konstytucji RP).**

W doktrynie wskazuje się w tym zakresie, że *Ustawa o ochronie przyrody nie wskazuje, kiedy taką zgodę należy uzyskać, ale jasne jest, że w każdym razie przed wydaniem aktu o wyznaczeniu granic parku narodowego (...).* Dodatkowo przyjmuje się, że zgoda taka powinna mieć formę aktu notarialnego, z uwagi na jej zbliżony charakter do ograniczonego prawa rzeczowego<sup>6</sup>. Pogląd ten wydaje się być jednak dyskusyjny, albowiem ustawa o ochronie przyrody nie zawiera w tym zakresie żadnej regulacji, podczas gdy wymóg zachowania formy szczególnej jest wprost wskazywany w ustawach, a nie domniemywany.

## Utworzenie parku narodowego – podsumowanie

**Przedstawione powyżej rozważanie pokazują, iż aktualnie obowiązująca procedura powstawania parków narodowych jest niejasna, niespójna, może powodować liczne problemy w praktyce tworzenia parku narodowego, ale przede wszystkim rodzi uzasadnione wątpliwości co jej zgodności z Konstytucją.** Jak wskazano w opinii BAS z dnia 27 kwietnia 2012 roku *wprowadzony w wyniku nowelizacji ustawy o ochronie przyrody z sierpnia 2011 r. tryb tworzenia parków narodowych uznać należy za uregulowany w sposób niespójny z innymi niezmiennymi przepisami ustawy o ochronie przyrody oraz za wzbudzający poważne wątpliwości interpretacyjne.* **Niejasności te stanowią mogą podstawę do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją niektórych uregulowań z uwagi na sprzeczność z zasadami poprawnej legislacji stanowiącymi część zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).** W szczególności chodzi tu o problemy wynikające ze złożonej procedury tworzenia parku, w którym niektóre skutki wejścia w życie ustawy o jego utworzeniu uzależnione są treści rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia granic konkretnego parku. Powodować to może nierozwiązywalne w praktyce problemy w sytuacji, gdy ustawa o utworzeniu parku weszłaby w życie przed wydaniem rozporządzenia o określeniu granic parku.

Podobnie procedura ta została oceniona w kolejnej opinii BAS z dnia 18 czerwca 2013 roku, w której stwierdzono, że **Sposób ukształtowania przez ustawodawcę podziału kompetencji w zakresie tworzenia, a następnie określania i zmiany granic parku narodowego budzi natomiast wątpliwości konstytucyjne** w tym znaczeniu, iż **dopuszcza do sytuacji, w której brak aktu wykonawczego określającego jego granice spowoduje, iż ustawa o utworzeniu parku narodowego nie wywoła skutków prawnych, nie spowoduje bowiem jego faktycznego powstania.** **Może to prowadzić do stanu swoistej niepewności prawnej. Rozwiązanie to należy uznać za dysfunkcjonalne oraz trudne do pogodzenia ze znajdującą umocowanie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego – zasadą prawidłowej legislacji, której jedną z przesłanek jest obowiązek tworzenia spójnych i nie budzących wątpliwości w praktyce przepisów prawa.**

---

<sup>6</sup> Por. W. Radecki [w:] *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wydanie V, 2018 roku, str. 93

W związku z tym nasuwa się wniosek, że omawiana nowelizacja została przeprowadzona w sposób nieprzemyślany, a wprowadzona nią zasada tworzenia parków narodowych w ustawie pominęła inne przepisy ustawy o ochronie przyrody oraz kompetencje innych organów, w tym w szczególności Rady Ministrów. Prowadzić to może bądź do stwierdzenia, że obecna procedura tworzenia parków narodowych jest sprzeczna z Konstytucją, a tym samym niemożliwa do zrealizowania w praktyce, bądź do próby takiej wykładni przepisów ustawy -- przy uwzględnieniu wszystkich dyrektyw interpretacyjnych tekstu prawnego, w tym w szczególności wykładni systemowej i funkcjonalnej - która zapewni możliwość jej stosowania w zgodzie z zapisami Konstytucji.

## Odpowiedź na pytania Zleceniodawcy

### Pytanie nr 1

*Czy ustawa o ochronie przyrody w obecnym kształcie daje jednoznaczna podstawę do utworzenia parku narodowego w Polsce? Innymi słowy, czy ewentualne utworzenie parku narodowego na podstawie istniejących przepisów da pewność przed (uzasadnionym) kwestionowaniem takiego ustanowienia.*

Jak zostało omówione we wcześniejszej części analizy, ustawa o ochronie przyrody reguluje procedurę powstawania parków narodowych, jednakże jest ona niejasna, niespójna i trudna do zrealizowania w praktyce. Oczywistym rozwiązaniem wydaje się zmiana przepisów ustawy o ochronie przyrody i wprowadzenie dobrze ukształtowanej procedury tworzenia parków narodowych, która z jednej strony nie będzie rodzić praktycznych trudności, z drugiej strony nie będzie rodzić wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją. Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż w przypadku zmiany procedury w zakresie tworzenia parków narodowych poddać należy pod rozwagę również kwestię tzw. weta samorządowego i jego ewentualnej zgodności z Konstytucją.

Jednakże w sytuacji braku możliwości zmiany ustawy o ochronie przyrody, należy rozważyć możliwość utworzenia parku narodowego na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów. Przepisy ustawy o ochronie przyrody, jak wszystkie inne ustawy, korzystają z domniemania zgodności z Konstytucją. Oznacza to, że przepisy regulujące procedurę tworzenia parków narodowych uznaje się za zgodne z Konstytucją, dopóki Trybunał Konstytucyjny nie stwierdzi w wyroku ich niezgodności z Konstytucją.

Osobną kwestią jest to czy samej ustawie tworzącej park i rozporządzeniu określającemu granice parku będzie można postawić zarzut niekonstytucyjności. Jeżeli oba te akty w sposób skuteczny tworzyłyby w pełni funkcjonujący park narodowy i zostałyby przyjęte i wydane według procedury opisanej w dalszej części analizy, wydaje się, że ryzyko stwierdzenia ich niekonstytucyjności z powodu wątpliwości związanych z procedurą byłoby niewielkie<sup>7</sup>. Aczkolwiek zwrócić należy uwagę na

---

<sup>7</sup> Poza zakresem rozważań pozostaje kwestia oceny zgodności z Konstytucją udziału organów uchwałodawczych JST w postaci uzgodnienia i wiążące się z tym ewentualne tzw. prawo weta.

problematykę związaną z art. 7 ust. 2 u.o.p. Przedstawiona w niniejszej analizie interpretacja tego artykułu wydaje się być logiczna, jednakże mogą pojawić się zarzuty dot. wadliwości utworzenia parku zgodnie z przedstawioną interpretacją.

## Pytanie nr 2

*Jeżeli odpowiedź na powyższe jest twierdząca, to jaka powinna być procedura i sekwencja wydarzeń, a w szczególności: przyjęcie, którego aktu powinno nastąpić w jakiej kolejności – ustawy sejmowej, rozporządzenia RM w sprawie określenia granic? i jak powinna być procedura uzgadniania z jednostkami samorządu terytorialnego. tj. czy JST w pierwszej kolejności, w uchwałach właściwych Rad wyrażają wsparcie dla powstania parku czy powinny one raczej uzgodnić projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia granic (vide: Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 maja 2009 r., sygn. II SA/Lu: [https://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-lu-112-09,ochrona\\_przyrody\\_sa-morząd\\_terytorialny,2ca2de.html](https://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-lu-112-09,ochrona_przyrody_sa-morząd_terytorialny,2ca2de.html))?*

W ocenie Autorki niniejszej analizy skorzystanie z niespójnej i niejasnej procedury tworzenia parków narodowych, obowiązującej w niniejszej ustawie, wymagałoby aby ustawa tworząca park narodowy weszła w życie w tym samym dniu co rozporządzenie określające granice parku.

W pierwszej kolejności podjęta powinna zostać ustawa o utworzeniu parku narodowego, jednakże moment jej wejścia w życie powinien zostać znacznie oddalony w czasie, np. o rok lub kilkanaście miesięcy. Następnie w tym okresie przygotowany powinien zostać projekt rozporządzenia określającego granice parku narodowego. Projekt ten powinien zostać uzgodniony z organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, które powinny podjąć uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na odpowiednie określenie granic parku narodowego i jako ich podstawę wskazać m.in. art. 10 ust. 2 u.o.p. Organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego są w przypadku:

- gminy: rada gminy,
- powiatu: rada powiatu
- województwa: sejmik województwa.

Zgoda powinna zostać wyrażona przez organy uchwałodawcze tych jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze planowane jest powstanie parku narodowego<sup>8</sup>. W doktrynie wskazuje się, że uzgodnienie powinno toczyć się według procedury określone w art. 89 ustawy o samorządzie gminnym, art. 77b ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 80a ustawy o samorządzie województwa. Organy uchwałodawcze JST w takiej sytuacji powinny podjąć uchwałę w terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu rozporządzenia. Jeżeli organ nie podejmie w tym terminie uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody uważa się, że projekt został uzgodniony w brzmieniu przedłożonym przez Radę Ministrów<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Por. W. Radecki [w:] *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wydanie V, 2018 roku

<sup>9</sup> J.w.

Ponadto w tym okresie konieczne byłyby również konsultacje z właścicielami nieruchomości, które będą znajdować się na terenie parku narodowego celem uzyskania ich zgód na objęcie parkiem narodowym lub uzyskania informacji o konieczności wyłączenia nieruchomości będących ich własnością.

Po uzyskaniu zgód wszystkich organów uchwałodawczych JST i zapytaniu o stanowisko wszystkich właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 7 ust. 2 u.o.p., Rada Ministrów powinna wydać rozporządzenie, tak aby weszło w życie w tym samym dniu co ustawa o utworzeniu parku narodowego. W ten sposób możliwe będą do ziszczenia się skutki prawne, które ustawa o ochronie przyrody wiąże z wejściem w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego.

Jeżeli inicjatorem projektu ustawy byłaby Rada Ministrów wówczas wydaje się, że proces legislacyjny mógłby toczyć się wobec dwóch aktów (ustawa i rozporządzenie) równocześnie. Istotne jest aby zapewnić równoczesne wejście w życie tych dwóch aktów prawnych.

### Pytanie nr 3

*Jakie powinny być szczegółowe rekomendacji dotyczące procedury powołania Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry na podstawie aktualnie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody, przy założeniu następujących warunków:*

- a. jednostki samorządu terytorialnego deklaratywnie popierają utworzenie parku narodowego
- b. teren, na którym ma zostać utworzony park narodowy jest w całości własnością Skarbu Państwa.

Odpowiedź na powyższe pytanie może być różna, w zależności od tego kto będzie inicjatorem procesu legislacyjnego w zakresie ustawy o utworzeniu parku narodowego.

- I. Inicjator procesu legislacyjnego w zakresie ustawy: Rada Ministrów

Przyjmując założenie, że **inicjatorem procesu legislacyjnego** w zakresie ustawy o utworzeniu parku narodowego Doliny Dolnej Odry (dalej: DDO) byłaby **Rada Ministrów**, to procedura powoływania parku narodowego mogłaby wyglądać następująco:

Rada Ministrów rozpoczęłaby i równoległe prowadziła proces legislacyjny dotyczący ustawy o utworzeniu parku narodowego i rozporządzenia w sprawie granic parku. Projekt ustawy i projekt rozporządzenia mogłyby zostać przygotowane i opublikowane w tym samym czasie. Poza ogólnymi krokami, które należy podjąć w związku z procedurą legislacyjną, projekt rozporządzenia musiałby zostać uzgodniony z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi JST, na wszystkich szczeblach<sup>10</sup>. Fakt, że organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego na terenie których potencjalnie może zostać utworzony park narodowy DDO już teraz wyrażają zgodę na jego utworzenie

---

<sup>10</sup> Gmina, powiat i województwo.

nie zwalnia z obowiązku uzgodnienia z nimi konkretnego projektu rozporządzenia w sprawie granic parku.

Projekt rozporządzenia powinien zostać również przedstawiony do zaopiniowania zainteresowanym organizacjom pozarządowym. Może nastąpić to np. poprzez przesłanie projektu ustawy do organizacji pozarządowych, które w ocenie Rady Ministrów mogą być zainteresowane wyrażeniem opinii. Ponadto informacja o możliwości przedłożenia opinii powinna zostać opublikowana w internecie w odpowiedni sposób, tak aby jak najszersza grupa organizacji pozarządowych mogła powziąć informacje o toczącym się etapie opiniowania projektu rozporządzenia.

Jeżeli teren na którym miałyby zostać utworzony park narodowy DDO należałby w całości do Skarbu Państwa, wówczas brak jest konieczności konsultacji z właścicielami nieruchomości.

Następnie, po:

- umożliwieniu zainteresowanym organizacjom pozarządowym wyrażenia opinii w przedmiocie projektu rozporządzenia;
- pozytywnym uzgodnieniu projektu rozporządzenia z wszystkimi organami uchwałodawczymi jednostek samorządów terytorialnych<sup>11</sup>, na terenie których znajdować się ma proponowany park narodowy,
- spełnieniu wszystkich pozostałych ogólnych warunków wynikających z procesu legislacyjnego dla rozporządzeń i dla ustaw,

ustawa o utworzeniu parku narodowego mogłaby zostać uchwalona przez Sejm, a rozporządzenie przyjęte przez Radę Ministrów. W ocenie Autorki ustawa o utworzeniu parku narodowego DDO powinna być osobną, indywidualną ustawą tworząca park narodowy DDO, ale powinna wprowadzać również zmianę do Załącznika do ustawy o ochronie przyrody zawierającego Wykaz Parków Narodowych. Tak jak wskazywane było już wcześniej, zasadne jest aby ustawa o utworzeniu parku narodowego DDO i rozporządzenie w sprawie jego granic weszły w życie w tym samym dniu.

## II. Inicjator procesu legislacyjnego w zakresie ustawy: inny podmiot niż Rada Ministrów

W przypadku, gdy inicjatorem procesu legislacyjnego w zakresie ustawy o utworzeniu parku narodowego DDO byłby inny podmiot niż Rada Ministrów, w pierwszej kolejności musiałaby zostać uchwalona ustawa o utworzeniu parku narodowego. Następnie mógłby zostać rozpoczęty proces legislacyjny dotyczący rozporządzenia w sprawie granic parku. W tym zakresie proces legislacyjny wyglądałby podobnie do opisanego w pkt. I. Z tym, że istotne jest, co było już podnoszone w niniejszej analizie, aby ustawa i rozporządzenie weszły w życie w tym samym dniu.

---

<sup>11</sup> W tym organami uchwałodawczymi na wszystkich szczeblach, tj. z organami uchwałodawczymi gminy, powiatu i województwa.

## Podsumowanie

Aktualnie obowiązująca procedura tworzenia parków narodowych na podstawie ustawy o ochronie przyrody jest niejasna, niespójna, może powodować liczne problemy w praktyce tworzenia parku narodowego, ale przede wszystkim rodzi uzasadnione wątpliwości co jej zgodności z Konstytucją. W ocenie Autorki niniejszej analizy uzasadniona jest zmiana ustawy o ochronie przyrody w tym zakresie, tak aby wprowadzić jasną i niebudzącą wątpliwości procedurę tworzenia parku narodowego. Jednakże, w razie konieczności podjęcia działań na podstawie aktualnych przepisów, przedstawiona została powyżej procedura, która teoretycznie umożliwiłaby powstanie parku narodowego. Teoretyczność tej procedury wynika z faktu, iż wymaga ona bardzo dużego nakładu pracy i przygotowań, podjęcia wielu czynności i wielu aktów, z drugiej strony wymaga niezwyklej sprawności działania z uwagi na ograniczony czas. Mimo to jej przeprowadzenie nie daje gwarancji, że utworzenie w oparciu o nią parku narodowego będzie zgodne z Konstytucją. Stąd okazać się może, iż procedura ta jest wyłącznie teoretyczna, gdyż w praktyce okaże się niemożliwa do przeprowadzenia. Okoliczność ta tym bardziej będzie uzasadniać konieczność zmiany art. 10 ustawy o ochronie przyrody.