

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(11)2026 • DOI: 10.17951/ppa.2026.11.109-130

UNIwersytet Śląski w Katowicach

EWA RADECKA

ewa.radecka@us.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4669-3327>

Między ochroną deklaratywną a ochroną rzeczywistą. Prawo ochrony przyrody w świetle projektowanych zmian legislacyjnych

*Between Declarative Protection and Real Protection: Nature
Conservation Law in Light of Proposed Legislative Amendments*

Wprowadzenie

Dbalność o przyrodę, będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym, jest obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, co wynika z art. 4 ust. 1 u.o.p.¹. Realizacja tego obowiązku nie może jednak ograniczać się do deklaratywnego uznania wartości przyrody, lecz powinna znajdować odzwierciedlenie w spójnym i efektywnym systemie norm prawnych, zdolnych do zapewnienia rzeczywistej, a nie jedynie formalnej ochrony jej zasobów. Skuteczność ochrony przyrody zależy bowiem w decydującym stopniu nie tyle od przyjmowanych na poziomie poli-

¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2026, poz. 13, ze zm.).

tycznym celów i strategii, ile od jakości rozwiązań legislacyjnych, ich wewnętrznej spójności, zgodności z zasadami konstytucyjnymi oraz zdolności do efektywnego wdrażania i egzekwowania. Analiza aktów normatywnych uchwalonych w ostatnim dziesięcioleciu², jak również projektów ustaw procedowanych w tym czasie³ ujawnia liczne mankamenty, w tym fragmentaryczność, brak konsekwencji oraz tendencję do osłabiania standardów ochronnych.

Zjawiska te mają charakter systemowy i nie mogą być analizowane wyłącznie przez pryzmat bieżących uwarunkowań politycznych. Niezależnie bowiem od nich dostrzegalny jest brak spójnej i długofalowej koncepcji ochrony przyrody.

Na poziomie Unii Europejskiej problematyka ta wpisuje się w szerszy kontekst polityki ochrony i odbudowy bioróżnorodności, w tym w szczególności Strategii na rzecz bioróżnorodności do 2030 r.⁴ oraz nowych instrumentów prawnych, takich jak rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869⁵, które ustanawiają wiążące cele odbudowy zdegradowanych ekosystemów⁶. W najnowszym raporcie Europejskiej Agencji Środowiska podkreślono, że „stan środowiska w Europie nie jest dobry, a najpoważniejsze wyzwania dotyczą zagrożeń dla przyrody”⁷. Choć w Polsce odsetek powierzchni kraju objętej formami ochrony przyrody – wynoszący około 40%⁸ – jest wyraźnie

² Choćby ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz.U. 2016, poz. 2249), tzw. Lex Szyszko.

³ Zob. np. E. Radecka, *Kilka uwag na temat propozycji zmian w ustawie o parkach narodowych*, [w:] *Na rozdrożach prawa publicznego i prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ryszarda Mikosza*, red. G. Dobrowolski, F. Nawrot, Ł. Strzępek, Toruń 2024, s. 543–556; eadem, *Parki narodowe – wnioski de lege ferenda (cz. 1)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, nr 1, s. 101–116; eadem, *Parki narodowe – wnioski de lege ferenda (cz. 2)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, nr 2, s. 185–196.

⁴ European Commission, *Biodiversity Strategy for 2030*, https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en#the-business-case-for-biodiversity (dostęp: 23.04.2026); S. Prakash, C. Liqueste, *Biodiversity Conservation: A Knowledge Synthesis and Analysis of Biodiversity Conservation Measures Highlighting the Relevant EU Policies, Projects and Initiatives*, Luxembourg 2023.

⁵ Dz.Urz. L 2024/1991, 29.07.2024.

⁶ E. Dallagiacoma, R. Torelli, *Biodiversity Conservation under Nature Restoration Law: The Empowering Role of the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, [w:] *Biodiversity Finance: The Economic, Operational, and Societal Impacts of Biodiversity Loss*, eds. T. Walker, H. Naffa, R.K. Tharumar, S. Donders, Cham 2025, s. 171–205.

⁷ European Environment Agency, *Stan środowiska w Europie nie jest dobry: najważniejsze wyzwania to zagrożenia dla przyrody i skutki zmian klimatu*, <https://www.eea.europa.eu/en/newsroom/news/state-of-europes-environment-2025/poland-eea25-press-release-polish.pdf/@@download/file> (dostęp: 4.01.2026).

⁸ Trading Economics, *Poland – Terrestrial Protected Areas (% of Total Land Area)*, <https://tradingeconomics.com/poland/terrestrial-protected-areas-percent-of-total-land-area-wb-data.html> (dostęp: 4.02.2026).

wyższy niż średnia unijna, to stan ochrony większości siedlisk przyrodniczych oraz znacznej części gatunków objętych dyrektywą siedliskową⁹ oceniany jest jako niezadowolający¹⁰. To z kolei skłania do refleksji nad efektywnością instrumentów prawnych. Powstaje pytanie, czy ich ograniczona skuteczność nie jest powiązana z szerszym zjawiskiem obniżania standardów ochrony środowiska, analizowanych w literaturze w ramach koncepcji regresji ochrony środowiska (*environmental backsliding*), pozostającej w napięciu z zasadą nieregresji (*non-regression*). Koncepcję regresji ochrony środowiska ujmuje się najczęściej jako konstrukcję prawną, która uniemożliwia władzy publicznej zmniejszanie już ustanowionego poziomu ochrony środowiska poprzez uchylanie lub nowelizowanie obowiązujących przepisów, wypowiedanie umów międzynarodowych lub uchwalanie regulacji dopuszczających działania, które wcześniej były zakazane. Powinna być ona stosowana w taki sposób, aby nakładała obowiązek utrzymania dotychczasowego poziomu ochrony środowiska, a nie zachowania w mocy konkretnych rozwiązań legislacyjnych¹¹. Nie powinna być odczytywana jako „zamrożenie” prawa, dopuszczalne są bowiem modyfikacje, o ile nie prowadzą do pogorszenia stanu środowiska ani do obniżenia poziomu jego ochrony.

Na tle powyższego szczególnego znaczenia nabierają krajowe inicjatywy legislacyjne dotyczące ochrony przyrody. Pierwsza z nich dotyczy ustawy o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry¹², której przyjęcie uzasadniane było potrzebą objęcia ochroną cennych ekosystemów Odry. Prace nad tym aktem wpisują się w szerszy kontekst wieloletnich postulatów rozszerzenia sieci parków

⁹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. L 206/7, 22.07.1992, ze zm.).

¹⁰ European Environment Agency, *Europe's Environment 2025: Poland*, 29.09.2025, <https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025/countries/poland?activeAccordion=bf3383aa-5478-4c33-91b7-a8d6707886ed> (dostęp: 4.01.2026).

¹¹ Zasada ta stopniowo kształtuje się zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie międzynarodowym, znajdując odzwierciedlenie w dokumentach i debacie towarzyszącej procesom globalnego zarządzania środowiskiem. Zob. M. Prieur, *The Principle of Non-Regression*, [w:] *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, ed. M. Faure, Cheltenham 2016, s. 251–259; E. da Silva, *Post-Accession Compliance and the Environmental Acquis in Poland: Putting the EU Enforcement Mechanisms to the Test?*, “20 Years of EU Membership Paper Series”, Institute for European Studies, University of Malta, 2024, s. 1–20. Zob. także: A. Buzogány, B. Cotta, *Post-Accession Backsliding and European Union Environmental Policies*, “Post-Communist Economies” 2022, vol. 34(5), s. 647–665.

¹² Ustawa ta została przyjęta przez Sejm i Senat, a następnie zawetowana przez Prezydenta RP Karola Nawrockiego. Zob. Sejm RP, X kadencja, Rządowy projekt ustawy o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry, druk nr 1721, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1721> (dostęp: 4.01.2026); Prezydent RP, Wniosek dotyczący odmowy podpisania ustawy, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2025/11/7/35ec969737e30a3b-5b2938a02186b7b8/Wniosek%20ws.%20odmowy%20podpisania%20ustawy%20o%20utworzeniu%20Parku%20Narodowego%20Doliny%20Dolnej%20Odry.pdf (dostęp: 3.01.2026).

narodowych w Polsce. Jednocześnie w toku prac legislacyjnych podnoszono argumenty dotyczące potencjalnych korzyści społeczno-gospodarczych, w tym możliwości pozyskania środków finansowych, co wskazuje na wieloaspektowy charakter tej inicjatywy. Druga aktywność legislacyjna warta uwagi to projekt nowelizacji ustawy o ochronie przyrody oznaczony numerem UD233¹³.

Oba przedsięwzięcia legislacyjne są prezentowane jako instrumenty służące wzmocnieniu ochrony przyrody, co uzasadnia potrzebę ich pogłębionej analizy pod kątem rzeczywistego zakresu i charakteru wprowadzanych instytucji. W szczególności wymaga rozważenia, czy projektowane przepisy nie prowadzą do instrumentalnego traktowania ochrony przyrody, w tym do jej podporządkowania celom innym niż *stricte* ochronne, takim jak np. cele fiskalne, organizacyjne czy wizerunkowe. W niniejszym opracowaniu podjęto się odpowiedzi na pytanie, czy przewidziane zmiany rzeczywiście usuwają mankamenty obowiązujących regulacji.

Artykuł stanowi krytyczny komentarz do wybranych rozwiązań wynikających z wyżej wspomnianych prac legislacyjnych. Analiza prowadzona jest z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej, uzupełnionej elementami analizy prawnoporównawczej.

Ustawa o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry

Koncepcja powstania nowego parku narodowego niewątpliwie zasługuje na aprobatę z punktu widzenia celów ochrony przyrody. Ma to szczególne znaczenie w polskich uwarunkowaniach, gdzie ostatni Park Narodowy Ujście Warty został utworzony w 2001 r.¹⁴ (a więc jeszcze na mocy poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.¹⁵). Okoliczność ta nie świadczy jednak o braku obszarów wymagających objęcia tą najwyższą formą ochrony przyrody, lecz raczej o trudnościach w realizacji tego rodzaju inicjatyw¹⁶.

¹³ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawu-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-przyrody-oraz-niektorych-innych-ustaw> (dostęp: 3.01.2026); Minister Klimatu i Środowiska, Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, 24.03.2026, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12408504> (dostęp: 26.03.2026).

¹⁴ Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody, <https://crfop.gdos.gov.pl/CRFOP/widok/view-parknarodowy.jsf?fop=PL.ZIPOP.1393.PN.23> (dostęp: 4.01.2026).

¹⁵ Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 1991, nr 114, poz. 492, z późn. zm.).

¹⁶ Zob. np. Turnicki Park Narodowy, <https://turnickipn.pl/#:~:text=Turnicki%20Park%20Narodowy%20%7C%20Przyjed%C5%BA%20na%20Pog%C3%B3rze%20Przemyskie%2C%20do%20projektowanego%20Turnickiego%20Parku%20Narodowego> (dostęp: 5.01.2026).

Wątpliwości rodzi natomiast sposób ukształtowania ram prawnych dotyczących tworzenia nowego parku. Badania w tym zakresie wskazują na szereg niepokojących działań. Problem nie dotyczy samej idei powstania tej formy ochronnej, lecz tkwi w jakości prawa. Szczególnie wyraźne są przy tym próby wypracowania kompromisów gospodarczych, które w przypadku parków narodowych – jako najwyższej formy ochrony przyrody – powinny mieć charakter absolutnie wyjątkowy. Ocena przedstawiona w tym punkcie nie zmierza do podważenia zasadności kreacji tej formy ochronnej, lecz do merytorycznej analizy tego aktu.

Ustawa o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry¹⁷ liczy siedem artykułów. Dalsze rozważania koncentrują się na tych, które należy uznać za najbardziej newralgiczne z punktu widzenia spójności oraz efektywności systemu prawnej ochrony przyrody.

Szczegółnej uwagi wymaga art. 2 ust. 1 pkt a i b u.p.n.d.o., w którym dokonano modyfikacji definicji ustawowej „udostępniania” zawartej w ustawie systemowej – ustawie o ochronie przyrody. Choć zmianę tę próbowano przeprowadzić w sposób formalnie wyraźny, nie sposób uznać jej za zgodną z zasadami prawidłowej legislacji. Ustawa o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry ma charakter incydentalny i przedmiotowo ograniczony (do utworzenia konkretnej formy ochrony przyrody¹⁸), tymczasem ingerowała w ujęcie legalne o znaczeniu ogólnym, właściwe dla ustawy podstawowej dla danej dziedziny spraw. Tego rodzaju zabieg narusza reguły systematyzacji poziomej aktu normatywnego¹⁹, gdyż prowadzi do przekroczenia zakresu przedmiotowego ustawy o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry oraz jest sprzeczny z zasadami poprawnej legislacji²⁰. Dodatkowo nowo wprowadzane do definicji udostępniania pojęcie „kulturowego połowu ryb” nie zostało ograniczone li tylko do ustawy o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry. Pozostaje to w sprzeczności z § 148 ZTP²¹, zgodnie z którym odstępstwo od znaczenia pojęć ustalonych w ustawie podstawowej wymaga wyraźnego wskazania zakresu odniesienia nowej definicji.

¹⁷ Tekst po trzech czytaniach w Sejmie. Zob. Tekst ustawy z dnia 26 września 2025 r. o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry przekazany do Senatu zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu, http://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/dok?OpenAgent&1721_u3 (dostęp: 3.01.2026), dalej: u.p.n.d.o.

¹⁸ Nie jest to ustawa zmieniająca. Zob. pomocniczo § 93 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283, ze zm.; dalej: ZTP), w świetle którego „w ustawie zmieniającej nie zamieszcza się przepisów regulujących sprawy nieobjęte zakresem unormowania ustawy zmienianej”.

¹⁹ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2001, s. 117.

²⁰ Zob. § 3 ust. 2 ZTP.

²¹ Zgodnie z jego treścią: „Jeżeli w ustawie zachodzi wyjątkowo potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie określonej jako «kodeks» lub «prawo» lub innej ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia

Można podnieść argument, że dodanie „kulturowego połowu ryb” w ustawie o ochronie przyrody było podyktowane potrzebą zapewnienia jednolitości terminologicznej oraz prawidłowego ukształtowania reżimu ochronnego Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry. Nie można jednak zgodzić się z takim podejściem. Jednolitość terminologiczna nie może bowiem tego usprawiedliwiać, zwłaszcza gdy ustawodawca dysponował alternatywnymi rozwiązaniami zgodnymi z Zasadami techniki prawodawczej, takimi jak wprowadzenie definicji o ograniczonym zakresie zastosowania albo dokonanie odrębnej nowelizacji ustawy o ochronie przyrody.

Zastrzeżenia te uzasadniają analizę modyfikacji definicyjnych, które – choć formalnie zawarte w ustawie o charakterze szczególnym – wywierają skutki normatywne wykraczające poza jej zakres przedmiotowy. Nowe brzmienie „udostępniania”²² obejmuje również kulturowy²³ i amatorski połów ryb oraz rybactwo. Budzi to poważne wątpliwości, zwłaszcza że obecne ujęcie zawarte w art. 5 ust. 22 u.o.p. ma charakter szeroki i funkcjonalny, dotyczy bowiem korzystania z przyrody w celach rekreacyjnych, sportowych oraz zarobkowych, co w sposób naturalny obejmuje zarówno amatorski (cel rekreacyjny czy sportowy) połów ryb, jak i rybactwo (cel zarobkowy).

Co więcej, dla dopuszczania tego rodzaju aktywności nie trzeba wprowadzać opisywanych tu zmian. Wszak w obowiązującym art. 15 ust. 1 pkt 14 u.o.p. zawarto następujące uregulowanie: „W parkach narodowych (...) zabrania się: (...) połowu ryb i innych organizmów wodnych, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych”. Oznacza to, że ewentualne dopuszczenie połowu w parku mogłoby nastąpić na etapie planowania ochronnego, bez ingerencji w treść ustawy systemowej. Zresztą sama ustawa o Parku Narodowym Doliny Dolnej Odry w art. 5 takie modyfikacje (i planu ochrony, i zadań ochronnych) przewiduje. Nie byłoby zatem konieczności przyjmowania nowych aktów planowania ochronnego, a można by zmienić te już istniejące.

i zakres jego odniesienia, używając zwrotu: «w rozumieniu niniejszej ustawy określenie ... oznacza ...» albo zwrotu: «ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o ..., należy przez to rozumieć ...».

²² Zgodnie z art. 5 ust. 22 u.o.p. udostępnianie to umożliwianie korzystania z parku narodowego, rezerwatu przyrody lub niektórych ich obszarów i obiektów w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, filmowania, fotografowania, a także w celach zarobkowych.

²³ Wypada tylko odnotować, że w pierwotnym brzmieniu projektu proponowano następującą poprawkę: „rybactwa, w tym rybactwa kulturowego, i rybołówstwa kulturowego”, co przez Państwową Radę Ochrony Przyrody zostało odczytane jako wyjątkowo niefortunne ujęcie. Zob. Państwowa Rada Ochrony Przyrody – Komisja ds. Prawa Ochrony Przyrody, Opinia w sprawie projektu ustawy o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry, 2.09.2025, <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12401307/13151376/13151379/dokument735438.pdf> (dostęp: 3.01.2026).

Powstaje również pytanie o zasadność wyodrębnienia „kulturowego połowu ryb” z rybactwa. Jako kulturowy połów ryb rozumie się „wykonywanie połowów organizmów wodnych metodami i narzędziami połowowymi tradycyjnymi dla danego regionu na wodach śródlądowych lub wodach morskich” (tak art. 2 ust. 1 lit. b u.p.n.d.o.). Nie jest jasne, kto i w jakim trybie miałby określić, co to znaczy, że dany połów jest „tradycyjny”. Jest to szczególnie istotne, gdyż dla niektórych regionów „tradycyjnymi” ciągle są metody nielegalne, np. połów ryb prądem²⁴. Brak normatywnych kryteriów pozwalających na jednoznaczne odróżnienie „kulturowego” połowu ryb od innych form prowadzi do istotnego obniżenia pewności prawa oraz stwarza ryzyko arbitralności w stosowaniu przepisów ochronnych.

Nie można tracić z pola widzenia tego, że za udostępnienie mogą być pobierane opłaty²⁵, a te nie mają ustawowego limitu górnej granicy (w odróżnieniu od opłat za wstęp²⁶). Jeśli o wątku fiskalnym już mowa, nie bez znaczenia pozostają również konkretne wyliczenia kwotowe zawarte na stronach Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Są one podawane jako jeden z argumentów za powstaniem omawianej formy ochrony przyrody²⁷, a to tylko potęguje wrażenie, że ustawa ta miała duże znaczenie ekonomiczne.

Dalsze wątpliwości wiążą się również z przypadkami, w których nie stosuje się zakazów z art. 15 ust. 1 u.o.p. W art. 2 ust. 4 lit. a u.p.n.d.o. wprowadza się wyłączenie zakazów na potrzeby realizacji przez „Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie lub na jego zlecenie zadań utrzymywania lub inwestycji w zakresie: śródlądowych dróg wodnych w sposób zapewniający bezpieczną żeglugę, bezpieczeństwa lub eksploatacji urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz zapobiegania lub zwalczania zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi oraz środowiska wodnego, na obszarze parków narodowych określonych w załączniku nr 2 do ustawy”. Jednocześnie zdecydowano się na umieszczenie

²⁴ Zob. pomocniczo o metodach zakazanych ze względu na użyte środki lub sposoby: W. Radecki, *Oceny prawne kłusownictwa rybackiego*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 9, s. 13; art. 8 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (t.j. Dz.U. 2022, poz. 883, ze zm.).

²⁵ Zob. art. 12 ust. 1, 3 i 6 u.o.p.

²⁶ Zob. art. 12 ust. 5 u.o.p.

²⁷ Jak podano na stronie Ministerstwa, „prognozowane zwiększenie subwencji ogólnej dla gminy Kołbaskowo wynosi 273 tys., gminy Widuchowa około 1,07 mln, a dla miasta Szczecin 25 tys.” Ponadto utworzenie parku narodowego wiąże się z możliwością skorzystania z rezerwy celowej budżetu państwa (art. 91 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2024, poz. 1572). „Według algorytmu przekazanego przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska do Ministerstwa Finansów wartość środków z rezerwy celowej dla gminy Widuchowa wyniesie 4,9 mln zł (dla wariantu utworzenia parku narodowego na obszarze trzech gmin: Widuchowa, Kołbaskowo i Szczecin)”. Zob. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Pierwszy od 24 lat nowy park narodowy – Park Narodowy Doliny Dolnej Odry*, 23.09.2025, <https://www.gov.pl/attachment/6dc3480e-6bef-4873-97d7-63b5cf817da9> (dostęp: 8.12.2025).

w tym załączniku tylko Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry. Ponownie podnieść trzeba sprzeczność z zasadami prawidłowej legislacji oraz fakt modyfikowania ustawy o ochronie przyrody – i to w tak znamiennej obszarze jak zakazy – przez ustawę incydentalną.

Na odrębną uwagę zasługuje uregulowanie dotyczące otuliny parku narodowego. Kwestionowana ustawa miała również wprowadzać przepis dający podstawy do tego, by w otulinie tego parku dopuszczało się realizację przez „Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie lub na jego zlecenie zadań w zakresie utrzymywania śródlądowych dróg wodnych w sposób zapewniający bezpieczną żeglugę i inwestycji w tym zakresie, bezpiecznej eksploatacji urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz zapobiegania i zwalczania zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi oraz środowiska wodnego”. Tego rodzaju rozwiązanie pogłębia fragmentaryzację ochrony przyrody. Niezrozumiałe pozostaje, dlaczego jedynie w odniesieniu do tego parku zdecydowano się na odrębne, szczegółowe dookreślenie reżimu prawnego otuliny, zamiast przyjęcia unormowań o charakterze ogólnym i systemowym. Wypada bowiem odnotować, że od lat zgłasza się w doktrynie potrzebę doprecyzowania reżimu obowiązującego w otulinie²⁸.

W ustawie o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry zmieniano również art. 15 ust. 3 u.o.p., dodając w nim pkt 3. Oznaczało to, że w przypadku wykonywania zadań z zakresu obronności kraju konieczne byłoby uzyskanie decyzji zezwalającej na odstępstwa od zakazów z art. 15 ust. 1 u.o.p. Wydawana byłaby ona przez ministra właściwego ds. środowiska, po zasięgnięciu niewiążącej opinii dyrektora parku. Tym sposobem dochodziło niejako do rozróżnienia dwóch rodzajów wykonywania zadań obronności kraju, tj.:

- a) tych związanych z zagrożeniem bezpieczeństwa państwa (wówczas w świetle art. 15 ust. 2 pkt 4 u.o.p. zakazy z art. 15 ust. 1 u.o.p. nie dotyczą takich sytuacji);
- b) tych niezwiązanych z bezpośrednim zagrożeniem (tutaj istnieje już konieczność uzyskania zezwolenia na odstępstwo od zakazów).

Należy wskazać, że ustawa została pozbawiona *vacatio legis* i miała wejść w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia²⁹, co dodatkowo potęguje zastrzeżenia z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji. Również tempo procedowania ustawy rodzi obiekcyjne co do zachowania standardów rzetelnego procesu legislacyjnego³⁰.

²⁸ Zob. uwagi E. Radeckiej (*Rezerwat jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019, s. 173 i n.) w odniesieniu do otuliny dotyczącej rezerwatu przyrody. Rozważania te pozostają aktualne względem otuliny parku narodowego.

²⁹ Zob. art. 7 u.p.n.d.o.

³⁰ Trzy czytania projektu odbyły się na posiedzeniach w dniach 24–26 września 2025 r. Ponadto odstąpiono od 7-dniowego terminu, jaki powinien upłynąć od wniesienia projektu ustawy do

Nie sposób również nie odnieść się do weta Prezydenta RP Karola Nawrockiego do przedmiotowej ustawy, które dodatkowo unaocznia konflikt dwóch interesów publicznych: ochrony przyrody oraz obrony narodowej (bezpieczeństwa narodowego). Weto oparto na dwóch filarach. Pierwszy z nich odwołuje się do „poważnych wątpliwości przede wszystkim z perspektywy konieczności racjonalnej i zrównoważonej ochrony przyrody jako dobra wspólnego”. Natomiast drugi do „zagrożenia dla bezpieczeństwa gospodarczego państwa oraz interesów państwa”.

Zastrzeżenia prezentowane w wecie biegną dwutorowo, tj. w odniesieniu do utworzenia parku oraz do zmian dotychczasowych zasad ochrony przyrody. Szalenie niepokojący jest jednak fragment, który trzeba przytoczyć w całości: „Dostrzegam kierunek zmian dążących do usprawnienia realizacji zadań z zakresu obronności państwa na obszarach objętych ochroną przyrody we wszystkich parkach narodowych. Należy jednak podkreślić, że w aktualnych uwarunkowaniach geopolitycznych oraz wobec potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa wprowadzona modyfikacja art. 15 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody ma charakter dalece niewystarczający. Jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych RP zwracam uwagę, iż decyzje dotyczące realizacji inwestycji niezbędnych dla zapewnienia i rozwijania potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej nie mogą być uzależnione od decyzji Ministra Klimatu i Środowiska opartej na opinii dyrektora parku narodowego (...). W mojej ocenie zasadne jest stworzenie wyraźnej ścieżki prawnej umożliwiającej realizację o znaczeniu strategicznym dla obronności i bezpieczeństwa państwa w sposób niezależny od procedur środowiskowych przewidzianych dla inwestycji cywilnych, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiednich mechanizmów kompensacyjnych i minimalizujących wpływ na środowisko. Takie rozwiązanie zapewni spójność systemu prawnego, a także umożliwi skuteczne i terminowe prowadzenie inwestycji infrastrukturalnych o znaczeniu obronnym”. Choć trafne jest stwierdzenie, że ochrona przyrody nie ma charakteru absolutnego, to argumentacja ta opiera się na fałszywym założeniu, jakoby obowiązujące regulacje z zakresu ochrony przyrody oraz procedury środowiskowe realnie uniemożliwiały lub wręcz paraliżowały realizację inwestycji obronnych. Teza ta nie znajduje potwierdzenia w obowiązującym stanie prawnym. Ustawa o ochronie przyrody zawiera bowiem rozbudowany katalog wyjątków ustawowych, przewiduje procedurę udzielania zezwoleń na odstępstwa od zakazów, a także wprowadza automatyczne wyłączenie stosowania zakazów w przypadku wystąpienia zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa (art. 15 ust. 2 pkt 4 u.o.p.;

pierwszego czytania. Podobnie odbyło się to podczas drugiego czytania. Zob. Sejm RP, X kadencja, Rządowy projekt ustawy o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry, druk nr 1721, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1721> (dostęp: 4.01.2026).

co więcej, projekt numer UD233 dotyczący zmian ustawy o ochronie przyrody zakłada zezwolenie na odstępstwo, gdy tego bezpośredniego zagrożenia nie ma). Również ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³¹ zna rozwiązania szczególne dla inwestycji strategicznych, które procedurze oceny oddziaływania na środowisko poddawane są w wyjątkowych przypadkach (zob. art. 103 i n. u.i.o.ś.). W tym kontekście argument o „niewystarczalności” obowiązujących rozwiązań prawnych nie został w uzasadnieniu weta wykazany w sposób przekonujący i ma charakter wyłącznie deklaracyjny. Co więcej, postulat wyłączenia inwestycji obronnych spod „procedur środowiskowych przewidzianych dla inwestycji cywilnych” pomija fundamentalne założenie państwa prawnego, zgodnie z którym obronność państwa nie funkcjonuje poza systemem prawa, lecz w jego ramach. Także inwestycje o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa narodowego podlegają (czy też powinny podlegać) regulacji prawnej, choćby w formie procedur szczególnych, a nie arbitralnych wyłączeń spod reżimu. Dodatkowo odwołanie się w uzasadnieniu weta do bezpieczeństwa gospodarczego państwa w sposób istotny osłabia argumentację opartą na przesłankach obronności *sensu stricto*. Sugeruje bowiem, że rzeczywistą stawką rozważanych zmian nie jest wyłącznie zapewnienie bezpieczeństwa państwa, lecz także zwiększenie elastyczności korzystania z obszarów objętych ochroną przyrody. Tego rodzaju podejście sprzyja instrumentalizacji ochrony przyrody i pozostaje w sprzeczności z jej konstytucyjnym ujęciem jako wartości samoistnej, a nie jedynie funkcji podporządkowanej bieżącym interesom gospodarczym lub infrastrukturalnym.

Projekt nowelizacji ustawy o ochronie przyrody (UD233)

Przedłożony projekt numer UD233 jest rozbudowaną, jedną z największych w ostatnich latach, propozycją zmian ustawy o ochronie przyrody. W tej części opracowania przedstawione zostaną jedynie węzłowe zagadnienia proponowanej nowelizacji wraz z ich oceną. Nie oznacza to jednak, że w pozostałym zakresie projekt nie budzi żadnych zastrzeżeń.

³¹ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1112, ze zm., dalej: u.i.o.ś.

Wyznaczanie obszarów chronionych na wniosek właściciela nieruchomości

Zagadnienie dotyczy rozwiązań przewidzianych w projekcie poprzez dodanie do ustawy o ochronie przyrody art. 13a. Regulacja ta miałaby wprowadzać możliwość zainicjowania przez właściciela nieruchomości objęcia ochroną jego terenu w formie rezerwatu przyrody lub powiększenia istniejącego rezerwatu poprzez złożenie wniosku do regionalnego dyrektora ochrony środowiska. W przypadku, gdy obszar nie spełnia przesłanek właściwych dla tej formy ochrony, lecz odpowiada kryteriom ustanowienia użytku ekologicznego albo zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, przewidziano przekazanie wniosku do właściwej rady gminy. Jednocześnie zakłada się również rozwiązanie w odniesieniu do ustanowienia lub powiększenia użytku ekologicznego oraz zespołu przyrodniczo-krajobrazowego na wniosek właściciela nieruchomości, na obszarze której dana forma ochrony miałaby zostać ustanowiona albo rozszerzona (tak propozycja art. 44a ust. 1).

Szczególnie doniosłe znaczenie normatywne ma jednak brzmienie projektowanych art. 13a ust. 4 oraz 44a ust. 5, zgodnie z którymi w przypadku ustanowienia lub powiększenia – na wniosek właściciela – rezerwatu przyrody, użytku ekologicznego albo zespołu przyrodniczo-krajobrazowego wyłączone byłoby stosowanie przepisów art. 129–134 ustawy Prawo ochrony środowiska³², dotyczących roszczeń związanych z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości³³ (roszczeń o wykup lub odszkodowanie)³⁴.

To oznacza, że doszłoby do wykreowania konstrukcji rodzącej istotne wątpliwości prawne. Po pierwsze, powstawałby model, w którym inicjując objęcie nieruchomości ochroną, właściciel zostaje jednocześnie pozbawiony roszczeń. Dochodziłoby zatem do przenoszenia ciężaru realizacji celów publicznych³⁵ na

³² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2025, poz. 647, ze zm.).

³³ Obecnie w literaturze znajdują się poglądy, w świetle których: a) wyrażenie zgody na utworzenie rezerwatu przyrody nie zamyka właścicielowi możliwości dochodzenia roszczeń o odszkodowanie lub wykup nieruchomości, wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska (K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, LEX/el. 2024); b) właściciel nieruchomości, wyrażając zgodę, pozbawia się roszczenia o wykup (W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 93 – autor zastrzega jednocześnie, że w jego ocenie właściciel taki nie traci roszczeń odszkodowawczych wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska).

³⁴ Jak zauważa się w literaturze, to, z którego żądania skorzysta właściciel, pozostaje w jego swobodnym wyborze, gdyż jest to „konstytucyjne prawo jednostki, ażeby nawet przy istotnym ograniczeniu mogła ona władać nieruchomością, której z jakichś względów zbyć nie chce” (M. Pchałek, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 404).

³⁵ W świetle art. 7 ust. 1 u.o.p. utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest celem publicznym w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2026, poz. 399, ze zm.).

właściciela nieruchomości bez zapewnienia adekwatnych instrumentów ekonomicznych.

Po drugie, widoczna jest tu wyraźna asymetria – jednostka samorządu terytorialnego uzyskiwałaby wynikającą z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁶ subwencję ekologiczną za każdy powstały obszar przyrodniczo cenny, podczas gdy negatywne konsekwencje tych ograniczeń ponosiłby właściciel nieruchomości.

Po trzecie, zaproponowane rozwiązanie miałyby funkcjonować równolegle z obowiązującym i nieprzewidzianym do modyfikacji art. 7 ust. 2 u.o.p. Jasno w nim wskazano, że „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”. Wobec tego do już niedopracowanego³⁷ art. 7 ust. 2 u.o.p., który zakłada dwa tryby postępowania w odniesieniu do gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa (polubowny, oparty na zgodzie właściciela, oraz wywłaszczeniowy w przypadku jej braku), dodawałoby się trzecią ścieżkę opartą na inicjatywie właściciela, lecz pozbawioną roszczeń odszkodowawczych.

W rezultacie powstaje system wielotorowy, w którym współistnieją odmienne i niespójne modele, tj.:

- a) oparty na zgodzie właściciela przy braku jasnych regulacji, np. co do sposobu i momentu jej wyrażenia czy też roszczeń odszkodowawczych;
- b) wywłaszczeniowy z roszczeniami odszkodowawczymi (choć w niektórych przypadkach z problemem ustalenia podmiotu, do którego roszczenia te miałyby być kierowane)³⁸;
- c) „dobrowolny”, bez rekompensaty finansowej.

³⁶ Zob. np. art. 29 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1572, ze zm.). Zgodnie z art. 29 ust. 1 tej ustawy potrzeby ekologiczne ustala się dla jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione, przez które rozumie się parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, strefy ochrony krajobrazu ustanawiane w tych obszarach, a także obszary Natura 2000, zwane dalej „obszarami prawnie chronionymi”. Z kolei w świetle art. 29 ust. 2 tej ustawy kwotę potrzeb ekologicznych danej jednostki samorządu terytorialnego oblicza się mnożąc, właściwą dla danej kategorii jednostek samorządu terytorialnego, stawkę bazową za 1 ha powierzchni obszaru prawnie chronionego przez przeliczeniową powierzchnię obszarów prawnie chronionych. Zob. szerzej: K. Żmuda-Matan, *Czy nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wzmacnia zasadę samodzielności finansowej samorządu?*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2025, nr 4, s. 89–102; M. Szalast-Piwińska, *Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2024, nr 2, s. 59–100.

³⁷ Zob. szerzej: E. Radecka, *Rezerwat...*, s. 142 i n.

³⁸ *Ibidem*.

Tego rodzaju różnicowanie nie prowadzi do zwiększenia elastyczności, lecz do dalszej fragmentaryzacji ustawy i utraty jej przejrzystości. Projektowana nowelizacja nie usuwa istniejących mankamentów, lecz pogłębia niespójność, zwiększając jednocześnie ryzyko powstania wątpliwości praktycznych. Pod pozorem odbiurokratyzowania i uspołecznienia procesu tworzenia form ochrony przyrody dochodzi w istocie do przerzucenia ciężaru finansowego realizacji polityki ekologicznej państwa na właścicieli nieruchomości. Oparto się na nierealistycznym założeniu, że sama inicjatywa właściciela oraz formalne ustanowienie ochrony są wystarczające dla zapewnienia jej efektywności, co może prowadzić do zniechęcenia do podejmowania działań ochronnych.

Co ciekawe, w ustawodawstwie zarówno słowackim, jak i czeskim istnieją prawne możliwości tworzenia „prywatnych” form ochrony przyrody (tj. na podstawie umowy ochronnej czy też ustanowienia – tzw. prywatnego – np. rezerwatu przyrody).

W Słowacji jest to możliwość ustanawiania prywatnych obszarów chronionych (*súkromné chránené územie a jeho ochranné pásmo*). Jak wynika z § 31 ustawy nr 543/2002 Z.z. o ochronie przyrody i krajobrazu³⁹, właściciel gruntu, który spełnia określone ustawą warunki obszaru chronionego (§ 21), rezerwatu przyrody (§ 22) lub pomnika przyrody (§ 23), może na podstawie przedłożonego projektu ochrony (§ 54 ust. 10) wystąpić do okręgowego urzędu środowiska z wnioskiem o ustanowienie prywatnego rezerwatu przyrody. Uznanie za rezerwat przyrody następuje w drodze aktu (*vyhláška*) okręgowego urzędu ochrony środowiska, który określa także stopień ochrony i jej szczegóły. W przypadku tych prywatnych rezerwatów przyrody opłatę za wstęp może pobierać upoważniona przez organ organizacja ochrony przyrody lub właściciel prywatnego obszaru chronionego. Uprawnienia, jakie przysługują właścicielowi w takiej sytuacji, przewidziano w § 61–61c tej ustawy.

Z kolei ustawodawstwo czeskie przewiduje możliwości ochrony umownej (*smluvi ochrana*). Jak głosi § 39 ust. 1 ustawy nr 114/1992 Sb. o ochronie przyrody i krajobrazu⁴⁰, tereny o znaczeniu europejskim można – w miejsce ustanawiania narodowego rezerwatu przyrody, narodowego pomnika przyrody, rezerwatu przyrody, pomnika przyrody lub drzew pamiątkowych – uznać za obszar chroniony na podstawie pisemnej umowy zawartej między właścicielem gruntu a organem, który jest uprawniony do uznania tego terenu za chroniony. Do *essentialia negotii* tej umowy należy oznaczenie warunków ochronnych obszaru

³⁹ Zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

⁴⁰ Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny.

oraz sposobu troski o niego⁴¹. Ochrona ustanowiona w tej formie jest związana z nieruchomością poprzez konstrukcję służebności, ale jej skuteczność ma ograniczony zakres, gdyż bezpośrednio wiąże jedynie właściciela, natomiast wobec osób trzecich oddziałuje pośrednio poprzez ustawowy zakaz ingerencji w oznaczony obszar. W literaturze wskazuje się na istotne mankamenty tego przepisu, w szczególności na brak możliwości udzielania odstępstw od ustalonego reżimu ochronnego, ograniczone możliwości oddziaływania na zachowania podmiotów trzecich oraz brak systemowego rozwiązania finansowego dla właścicieli nieruchomości. W konsekwencji, pomimo swojego konsensualnego charakteru i potencjalnie mniejszej ingerencyjności względem prawa własności, instrument ten znajduje w praktyce jedynie ograniczone zastosowanie⁴².

Rozwiązania te nie są pozbawione wad, ale mogą stanowić istotny punkt odniesienia dla krajowego ustawodawcy, pozwalają bowiem – na podstawie doświadczeń państw sąsiednich – identyfikować zarówno potencjalne korzyści, jak i ryzyka związane z wprowadzaniem analogicznych instytucji w Polsce.

Planowanie ochronne poza obszarem formy ochrony przyrody

Wypada odnotować również niezwykle ważny wątek związany z planowaniem ochronnym. Rządowy projekt zakłada dodanie w art. 20 ustępu 3a o następującej treści: „Plan ochrony dla rezerwatu przyrody może określać zadania ochronne, o których mowa w ust. 3 pkt 4 [w brzmieniu nadanym projektem: «4) określenie zadań ochronnych i obszarów ich realizacji» – E.R.], na terenie poza granicami rezerwatu przyrody, za zgodą właściciela lub zarządcy terenu, jeżeli jest to konieczne dla osiągnięcia celów ochrony rezerwatu przyrody”.

Rozwiązanie to stanowi istotną zmianę w zakresie planowania ochronnego. Dotychczas plany ochrony odnosiły się wyłącznie do obszaru danej formy ochrony przyrody, natomiast nowa regulacja przewiduje możliwość oddziaływania planu na tereny pozostające poza jej granicami. Trafnie dostrzega się przy tym, że ekosystemy nie są ograniczone obrębami wskazanymi w akcie kreującym i wymagają działań także w dalszym otoczeniu. Sam kierunek można zatem ocenić co do zasady pozytywnie.

Jednocześnie jednak zakładana modyfikacja rodzi pewne zastrzeżenia. Kluczowym elementem jest wymóg uzyskania „zgody właściciela lub zarządcy te-

⁴¹ W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2010, s. 194.

⁴² Zob. szerzej: J. Knotek, *Smluvní nástroje v zákoně o ochraně přírody a krajiny*, “Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2015, no. 2, s. 37–49.

renu”, przy czym projektodawca nie dookreśla szczegółów, takich jak np. forma tej zgody, tryb jej wyrażenia czy skutki jej cofnięcia.

Co więcej, realizacja działań ochronnych poza granicami formy ochronnej może w praktyce prowadzić do ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, w tym do uniemożliwienia jej wykorzystywania zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Projekt nie przewiduje rozwiązań finansowych związanych z tego rodzaju ingerencją.

Nie może umykać uwadze jeszcze jedna, pozornie drugorzędna kwestia. Obszary, na których miałyby być realizowane wyżej wskazane zadania poza granicami form ochrony przyrody, mogą – lecz nie muszą – pokrywać się z otuliną⁴³, która dziś nie jest objęta planowaniem, a również – według definicji ustawowej – graniczy z daną formą ochronną. Prowadziłoby to do powstania różnych konfiguracji. Można to przeanalizować na przykładzie rezerwatu przyrody, który:

- a) ma wyznaczoną otulinę (tę w drodze aktu prawa miejscowego) i jednocześnie obszar ten w całości lub w części zostaje objęty planem ochrony (również akt prawa miejscowego), ale za – jakby należało się domyślać uprzednią – zgodą właściciela lub zarządcy terenu;
- b) ma wyznaczoną otulinę i nie zostaje ona uwzględniona w planowaniu ochronnym, gdyż nie uzyskano zgody właściciela lub zarządcy terenu;
- c) nie posiada otuliny, jednakże teren położony poza rezerwatem zostaje objęty ustaleniami planu ochrony za zgodą właściciela lub zarządcy terenu.

W każdym z powyższych wariantów prowadzi to do sytuacji, w której skuteczność ochrony w istotnym zakresie uzależniona jest od zgody właściciela nieruchomości sąsiedniej lub zarządcy terenu. Oznacza to, że ochrona staje się w dużej mierze zależna od struktury własnościowej oraz indywidualnych zapartywań właścicieli gruntów.

W ocenie autorki intencje projektodawcy były szczytne, ale projektowane brzmienie przepisu nie rozwiązuje podnoszonych od lat problemów związanych z dookreśleniem reżimu prawnego otuliny⁴⁴. W sytuacji, gdy otulina bywa niekiedy większa od obszaru chronionego⁴⁵, powstaje pytanie o sens jej wyznaczania, skoro planowanie działań ochronnych i tak uzależnione jest od uzyskania

⁴³ Jak stanowi art. 5 pkt 14 u.o.p., otulina to strefa ochronna granicząca z formą ochrony przyrody i wyznaczona indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka.

⁴⁴ K. Różowicz, *Problematyka pojęcia „otuliny” w polskim systemie prawnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 4, s. 152 i n.; M. Zgorzelski, *Uwagi na temat otulin w polskim, przestrzennym systemie obszarów chronionych*, „Prace i Studia Geograficzne” 2011, vol. 46, s. 201 i n.; R. Mikosz, *Otulina parku narodowego (wybrane zagadnienia prawne)*, [w:] *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, red. M. Kowalska, Warszawa 2015, s. 159 i n.; W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody...*, s. 179.

⁴⁵ Zob. E. Radecka, *Rezerwat...*, s. 114 i n.

wspomnianej zgody. W konsekwencji skuteczność ochrony może zależeć nie od obiektywnych przesłanek przyrodniczych, lecz np. od nastawienia właścicieli. Realne zarządzanie otuliną wymagałoby wprowadzenia instrumentów o charakterze normatywnym, co z kolei mogłoby wiązać się z powstaniem roszczeń odszkodowawczych. Przyjęty model oparty na uzyskiwaniu zgody – choć nie generuje bezpośrednich kosztów po stronie państwa – może w praktyce prowadzić do istotnego osłabienia skuteczności ochrony przyrody.

Przesłanki likwidacji i zmniejszenia obszaru ochronnego

W projekcie zakłada się dodanie w art. 13 następującego ustępu 9: „Likwidacja, zmniejszenie obszaru rezerwatu lub wyłączenie z rezerwatu nieruchomości następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, kulturowych lub walorów rezerwatu lub wyłączanej nieruchomości, lub utworzenia na jego lub jej terenie parku narodowego lub innego rezerwatu przyrody”. Z powyższego wynika, że dochodziłoby do rozszerzenia przesłanek dopuszczalności likwidacji lub do zmniejszenia tej formy ochronnej. O ile w obowiązującym stanie prawnym kryterium to ogranicza się do bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, dla których rezerwat został ustanowiony (art. 13 ust. 3 u.o.p. *in fine*), o tyle proponowane modyfikacje przewidują rozszerzenie także o wartości kulturowe oraz bliżej nieokreślone „walory” rezerwatu. Wprowadzenie tak sformułowanych, nieostrych kategorii prowadzi do zwiększenia uznaniowości organów stosujących prawo. Jednocześnie projekt dopuszcza likwidację lub zmniejszenie rezerwatu w związku z utworzeniem na jego obszarze innej formy ochrony przyrody (parku narodowego lub rezerwatu). O ile nie wzbudza większych zastrzeżeń kreacja formy ochronnej o „mocniejszym” reżimie (parku narodowego)⁴⁶, o tyle powstaje pytanie, dlaczego i po co zastrzega się możliwość likwidacji rezerwatu już istniejącego w związku z utworzeniem kolejnego rezerwatu na tym samym terenie. W szczególności nie jest jasne, czemu ten przepis miałby służyć, skoro można rozszerzyć już istniejący rezerwat lub utworzyć nowy, przyległy do tego starego, bez konieczności jego znoszenia. Pytaniem otwartym pozostaje, czy nie jest to furtka do dużej elastyczności i uznaniowości.

Niepokój budzi również dopuszczalność wyłączania poszczególnych nieruchomości czy to z rezerwatu (o czym powyżej), czy to z parku narodowego⁴⁷. Jeśli próbować uchwycić różnicę między zmniejszeniem a wyłączeniem nieruchomości

⁴⁶ W zasadzie tylko w zakresie bezwzględnego zakazu polowania w parku narodowym. Zob. art. 15 ust. 1 pkt 4 u.o.p.

⁴⁷ Projekt zakłada zmianę brzmienia art. 10 ust. 1a u.o.p. *in fine* poprzez wprowadzenie następującej treści: „zmniejszenie obszaru parku narodowego lub wyłączenie z parku narodowego nieruchomości”.

ści, to można by postawić tezę, że zmiana granicy jest na obrzeżach krawędzi, a wyłączenie ma charakter punktowy i może dokonać się np. w środku danej formy ochronnej. To z kolei w praktyce może prowadzić do selektywnej likwidacji i naruszenia integralności ekosystemów pod pretekstem doraźnych potrzeb, być może pozaprzrodniczych. Pytaniem retorycznym, jakie należałoby zadać w odniesieniu do takiej propozycji legislacyjnej, jest to, czy przepis ten chroni przed naruszeniem spójności i celu ochrony omawianych tu form ochronnych w przypadku wyłączenia poszczególnych jego części z ochrony.

Modyfikacja katalogu zakazów w ustawie o ochronie przyrody

Dość istotne zmiany zakładane są w obrębie art. 15 u.o.p. Wśród modyfikacji odnotować należy te najważniejsze:

a) w art. 15 ust. 1 u.o.p.:

- w pkt 4 wprowadza się bezwzględny zakaz polowania zarówno w parkach narodowych, jak i w rezerwach, co oznacza eliminację dotychczasowego wyjątku przewidzianego dla rezerwatów przyrody;
- dodano pkt 6a, ustanawiający odrębny zakaz użytkowania zasobów, tworów i składników przyrody,
- w pkt 16 postuluje się rozszerzenie zakazu wprowadzania nie tylko psów, ale w ogóle zwierząt domowych⁴⁸,
- w pkt 21 postuluje się, aby zakaz używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego, uprawiania sportów wodnych i motorowych, pływania i żeglowania nie dotyczył statków pływających szlakiem żeglownym po śródlądowych drogach wodnych, wyznaczonych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁴⁹,
- w pkt 24 stosuje się zmianę modelu dotyczącego prowadzenia badań naukowych poprzez usunięcie słów „w parku narodowym bez zgody dyrektora parku narodowego, w rezerwacie przyrody – bez zgody regionalnego dyrektora ochrony środowiska” oraz wyodrębnienie procedury w ramach dodawanego ust. 5a⁵⁰,

⁴⁸ W rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1580, ze zm.) są to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza.

⁴⁹ T.j. Dz.U. 2025, poz. 960, ze zm.

⁵⁰ „5a. Dyrektor parku narodowego może zezwolić na obszarze parku narodowego na odstępowanie od: 1) zakazu, o którym mowa w ust. 1 pkt 24, jeżeli jest to uzasadnione zakresem planowanych badań naukowych i ich przydatnością dla realizacji zadań parku narodowego, 2) zakazów, o których mowa w ust. 1 pkt 15, 17, 18, 21 i 28, jeżeli jest to uzasadnione wykonywaniem badań naukowych, 3) zakazu, o którym mowa w ust. 1 pkt 27, jeżeli jest to uzasadnione celami eduka-

- w pkt 25 utrzymano zakaz wprowadzania gatunków, eliminując jednocześnie wyraźne wskazanie kompetencji ministra właściwego do spraw środowiska do wyrażenia zgody,
 - w pkt 27 ma miejsce rozszerzenie katalogu zakazów z imprez rekreacyjno-sportowych także na handlowe i rozrywkowe,
 - dodano pkt 28, ustanawiający zakaz wykonywania lotów bezzałogowymi statkami powietrznymi⁵¹;
- b) w art. 15 ust. 2 u.o.p. postuluje się uchylenie pkt 5, dotyczącego obszarów objętych ochroną krajobrazową, przenosząc i istotnie rozbudowując tę regulację w ust. 2c–2d, co prowadzi do podkreślenia ich gospodarczego wykorzystania;
- c) uchylenie art. 15 ust. 4ba – zniesienie uprzywilejowania inwestycji strategicznych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 103a ust. 2 u.i.o.ś.;
- d) dodanie art. 15a, który wprowadzałby formalizację zasad udostępniania rezerwatów przyrody poprzez ustanowienie aktu prawa miejscowego, który mógłby określać m.in. miejsca, szlaki, sposoby korzystania oraz dopuszczalne obciążenie ruchem turystycznym⁵².

Z powyższego wynika, że projektowana nowelizacja charakteryzuje się wyraźnym dualizmem. Z jednej strony następuje zaostrzenie reżimu ochronnego (m.in. w zakresie polowania, użytkowania zasobów przyrody czy wykorzystania bezzałogowych statków powietrznych), z drugiej zaś istotna liberalizacja dotycząca obszarów objętych ochroną krajobrazową, prowadząca do zróżnicowania intensywności ochrony.

Oczywiście propozycja ta nie jest wolna od wad, chociażby w zakresie wprowadzenia zakazu wykonywania lotów statkami bezzałogowymi. Nie może umykać z pola widzenia, że ciągle obowiązuje rozporządzenie w sprawie wyłączenia zastosowania niektórych przepisów ustawy Prawo lotnicze do niektórych rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używa-

cyjnymi, kulturowymi, turystycznymi, rekreacyjnymi lub sportowymi – i nie spowoduje to negatywnego oddziaływania na przyrodę parku narodowego”.

⁵¹ Nie miałby on jednak charakteru absolutnego, gdyż proponuje się dodanie art. 15 ust. 2a, a w nim wskazuje się, że zakaz ten nie obowiązuje np. w przypadku wykonywania czynności służbowych przez pracowników Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, pracowników Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska, pracowników parków narodowych czy zarządzających rezerwatem.

⁵² Zob. również art. 28 projektu, w świetle którego „dotychczasowe akty wydane przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska dla rezerwatów przyrody wyznaczające lub wskazujące miejsca, szlaki i trasy narciarskie, szlaki, akweny i drogi, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 10, 13, 15–18, 21 i 23 ustawy zmienianej w art. 1, tracą moc z dniem wejścia w życie aktów prawa miejscowego wydanych dla tych samych rezerwatów przyrody na podstawie art. 15a ustawy zmienianej w art. 1, jednak nie później niż po 60 miesiącach od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

nia tych statków⁵³. W akcie tym wskazano, że lot nad terenem parku narodowego (strefa R – *Restricted Area*) wykonywany przez lotnie bez napędu, parolotnie bez napędu i bezzałogowe statki powietrzne (zarówno lekkie, jak i ciężkie) może odbyć się po uzyskaniu zgody zarządzającego tym terenem i na warunkach przez niego określonych. Analogiczne rozwiązanie nie zostało natomiast przewidziane w odniesieniu do rezerwatów przyrody. W konsekwencji powstaje niespójność polegająca na tym, że projektowana nowelizacja miałaby wprowadzać generalny zakaz wykonywania lotów zarówno nad parkami narodowymi, jak i nad rezerwatami przyrody, podczas gdy obowiązujące rozporządzenie – jako akt niższego rzędu – dopuszcza możliwość ich wykonywania w odniesieniu do parków narodowych, oczywiście po uzyskaniu zgody. Ponadto rozwiązania wynikające z omawianego rozporządzenia jawią się jako wątpliwe, chociażby ze względu na brak szczegółów co do formy uzyskania tej zgody czy przesłanek, jakimi ma się kierować zarządzający przy jej wydawaniu⁵⁴. Te niejasności pogłębia propozycja dodania w art. 15 ustępu 5a, a w nim możliwości wydania przez dyrektora parku narodowego zezwolenia na odstępstwo od omawianego tu zakazu, ale tylko jeżeli jest to uzasadnione wykonywaniem badań naukowych i nie spowoduje negatywnego oddziaływania na przyrodę parku narodowego.

Zakończenie

Analiza projektowanych zmian legislacyjnych prowadzi do konstatacji, że ochrona przyrody bywa ujmowana w sposób instrumentalny – jako komponent wtórny wobec celów gospodarczych, infrastrukturalnych czy organizacyjnych. Tworzenie aktów normatywnych w tych kwestiach nie może ograniczać się wyłącznie do zapewnienia formalnej zgodności hierarchicznej przepisów oraz eliminowania kolizji normatywnych. Równie istotne pozostaje zachowanie spójności systemowej, przejrzystości konstrukcji norm prawnych oraz poszanowanie funkcji, jaką pełni ustawa o ochronie przyrody jako akt systemowy, porządkujący całość regulacji w tej dziedzinie.

Zasadne jest postulowanie, aby akty prawne ustanawiające nowe parki narodowe ograniczały się do swojego zakresu przedmiotowego i nie ingerowały w treść normatywną ustawy o ochronie przyrody. Tylko takie podejście pozwala zachować przejrzystość, przewidywalność oraz stabilność podstawowych

⁵³ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie wyłączenia zastosowania niektórych przepisów ustawy – Prawo lotnicze do niektórych rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używania tych statków (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1497, ze zm.).

⁵⁴ E. Radecka, *Parki narodowe – wnioski de lege ferenda (cz. 1)*..., s. 111 i n.

standardów ochronnych. Zmiany o charakterze definicyjnym, systemowym lub modyfikujące reżim zakazów powinny być wprowadzane wyłącznie w drodze nowelizacji ustawy systemowej, z poszanowaniem zasad prawidłowej legislacji oraz po przeprowadzeniu rzetelnej oceny ich skutków normatywnych. Ponadto należy podjąć pilne prace legislacyjne nad wypracowaniem spójnego i efektywnego systemu prawa ochrony przyrody, który nie będzie oparty na asymetrycznym rozkładzie ciężarów i korzyści.

W szerszej perspektywie omawiane tu działania legislacyjne nie powinny być postrzegane jako odosobnione przypadki, lecz raczej jako przejaw *environmental backsliding*. Powyższe ustalenia wzmacniają potrzebę interpretowania i kształtowania prawa ochrony przyrody zgodnie z zasadą *non-regression*. Takie podejście nie wyklucza samej zmiany prawa, lecz wyznacza jej wyraźne granice, zakazując modyfikacji prowadzących do pogorszenia standardów ochrony. W konsekwencji zasada *non-regression* powinna stanowić kluczowy punkt odniesienia przy ocenie przyszłych interwencji legislacyjnych w dziedzinie ochrony przyrody, a także przy wyznaczaniu dopuszczalnego zakresu swobody ustawodawcy w kształtowaniu reżimów ochronnych.

Bibliografia

- Buzogány A., Cotta B., *Post-Accession Backsliding and European Union Environmental Policies*, "Post-Communist Economies" 2022, vol. 34(5), DOI: <https://doi.org/10.1080/14631377.2021.1965361>.
- Dallagiacomia E., Torelli R., *Biodiversity Conservation under Nature Restoration Law: The Empowering Role of the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, [w:] *Biodiversity Finance: The Economic, Operational, and Societal Impacts of Biodiversity Loss*, eds. T. Walker, H. Naffa, R.K. Tharumar, S. Donders, Cham 2025, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-032-02029-1_8.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, LEX/el. 2024.
- Knotek J., *Smluvní nástroje v zákoně o ochraně přírody a krajiny*, "Acta Universitatis Carolinae – Iuridica" 2015, no. 2.
- Mikosz R., *Otulina parku narodowego (wybrane zagadnienia prawne)*, [w:] *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, red. M. Kowalska, Warszawa 2015.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2001.
- Pchałek M., [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendroška, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Prakash S., Liqueste C., *Biodiversity Conservation: A Knowledge Synthesis and Analysis of Biodiversity Conservation Measures Highlighting the Relevant EU Policies, Projects and Initiatives*, Luxembourg 2023.
- Prieur M., *The Principle of Non-Regression*, [w:] *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, ed. M. Faure, Cheltenham 2016.

- Radecka E., *Kilka uwag na temat propozycji zmian w ustawie o parkach narodowych*, [w:] *Na rozdrożach prawa publicznego i prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Ryszarda Mikosza*, red. G. Dobrowolski, F. Nawrot, Ł. Strzępek, Toruń 2024.
- Radecka E., *Parki narodowe – wnioski de lege ferenda (cz. 1)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, nr 1, DOI: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0015.9086>.
- Radecka E., *Parki narodowe – wnioski de lege ferenda (cz. 2)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0016.0957>.
- Radecka E., *Rezerwat jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019.
- Radecki W., *Oceny prawne kłusownictwa rybackiego*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 9.
- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnopównawcze*, Warszawa 2010.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Różowicz K., *Problematyka pojęcia „otuliny” w polskim systemie prawnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 4.
- Silva E. da, *Post-Accession Compliance and the Environmental Acquis in Poland: Putting the EU Enforcement Mechanisms to the Test?*, “20 Years of EU Membership Paper Series”, Institute for European Studies, University of Malta, 2024.
- Szalast-Piwińska M., *Subwencja ekologiczna – instrument wsparcia dla gmin z obszarami chronionymi*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2024, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.48058/urms/82.2024.3>.
- Zgorzelski M., *Uwagi na temat otulin w polskim, przestrzennym systemie obszarów chronionych*, „Prace i Studia Geograficzne” 2011, vol. 46.
- Żmuda-Matan K., *Czy nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wzmocnia zasadę samodzielności finansowej samorządu?*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2025, nr 4.

Abstract: The article presents a critical analysis of selected proposed amendments concerning nature conservation law, namely the solutions envisaged in the draft Act on the Establishment of the Lower Odra Valley National Park and in the draft amendment identified as UD233. The study aims to assess whether the proposed regulations strengthen the system of legal protection of nature or, despite their declared objectives, perpetuate adverse legislative tendencies, such as the instrumentalisation of nature conservation law, the fragmentation of the framework statute, and the regression of protection standards. The article addresses selected issues which, in the author’s view, are the most problematic. The subject matter has not yet been presented to readers and concerns Polish law, with auxiliary use of elements of comparative legal analysis. The analysis leads to the conclusion that the proposed changes do not strengthen the system of legal protection of nature; on the contrary, they result in its weakening. Consequently, the article advocates for the adoption of an approach based on the principle of non-regression.

Keywords: nature conservation; forms of nature protection; conservation planning; environmental backsliding; principle of non-regression

Abstrakt: W artykule przeprowadzono krytyczną analizę wybranych projektowanych zmian dotyczących prawa ochrony przyrody, tj. rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy o utworzeniu Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry oraz w projekcie nowelizacji oznaczonym numerem UD233. Celem opracowania była ocena, czy projektowane regulacje prowadzą do wzmocnienia systemu prawnej

ochrony przyrody, czy też – pomimo deklarowanych założeń – utrwalają niekorzystne tendencje legislacyjne, takie jak instrumentalizacja prawa ochrony przyrody, fragmentaryzacja ustawy systemowej oraz regres standardów ochronnych. W artykule uwzględnione zostały wybrane, w ocenie autorki najbardziej problematyczne aspekty. Tematyka ta nie była dotychczas prezentowana czytelnikom i obejmuje prawo polskie, przy pomocniczym wykorzystaniu elementów prawnoporównawczych. Analiza prowadzi do wniosku, że proponowane modyfikacje nie wzmacniają systemu prawnej ochrony przyrody, lecz przeciwnie – prowadzą do jego osłabienia. W konsekwencji postuluje się przyjęcie podejścia opartego na zasadzie nieregresji.

Słowa kluczowe: prawo ochrony przyrody; formy ochrony przyrody; planowanie ochronne; osłabianie standardów ochrony środowiska; zasada nieregresji