



# **Wspólna strategia ochrony Krkonoskeho Narodniho Parku i Karkonoskiego Parku Narodowego**

**Załącznik 5.1**

**Analiza prawna**



Praga, dnia 22. 2. 2019

Zlecający: Dyrekcja Karkonoskiego Parku Narodowego  
z siedzibą: Dobrovského 3 , 543 01 Vrchlabí  
IČ: 00088455  
DIČ: CZ00088455

Wykonawca: Advokátní kancelář Petržílek, s. r. o.  
z siedzibą: Dvořákova 1624, 250 82 Úvaly  
IČ: 03144623  
Oddział: Kunětická 2534/2 , 120 00 Praha 2 – Vinohrady

Opracował: Mgr Petr Janeček, adwokat

## **Analiza prawna ustawodawstwa czeskiego i polskiego**

w przedmiocie przepisów regulujących kwestie ochrony przyrody oraz dotyczących  
działalności parków narodowych,  
tj. Krkonošského národního parku oraz Karkonoskiego Parku Narodowego

Załączniki:

1. Tabela zestawienie porównywanych systemów prawnych



## ZESTAWIENIE UŻYTYCH SKRÓTÓW

### Skróty ogólne

NP – park narodowy

KRNAP – czeski Karkonoski Park Narodowy

KPN – Karkonoski Park Narodowy

IUCN – International Union for Conservation of Nature (Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody)

EU – Unia Europejska

EVL – europejski obszar ochrony

DzU RP – Dziennik ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

MŽP – Ministerstwo Środowiska

Konwencja z Aarhus – Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska

### Czeskie przepisy prawa

ZOPK – ustawa nr 114/1992 Dz. U., o ochronie zdrowia publicznego, z późniejszymi zmianami,

Les Z – ustawa nr 289/1995 Dz. U., o lasach, z późniejszymi zmianami

Vod Z – ustawa nr 254/2001 Dz. U., o wodach (ustawa wodna), z późniejszymi zmianami

Ustawa EIA – ustawa nr 100/2001 Dz. U., o ocenie wpływów na środowisko naturalne, z późniejszymi zmianami

Z Mysl – ustawa nr 449/2001 Dz. U., o łowiectwie, z późniejszymi zmianami

Z Ryb – ustawa nr 99/2004 Dz. U., o rybołóstwie, z późniejszymi zmianami

Stav Z – ustawa nr 183/2006 Dz. U., o zagospodarowaniu przestrzennym oraz pozwoleniach na budowę (prawo budowlane), z późniejszymi zmianami



Ustawa o mieniu – ustawa nr 219/2000 Dz. U., o mieniu Republiki Czeskiej i jego występowaniu w stosunkach prawnych, z późniejszymi zmianami

Ustawa o urzędnikach – ustawa nr 234/2016 Dz. U., o urzędnikach państwowych, z późniejszymi zmianami

ZZVZ – nr 134/2016 Dz. U., o ogłaszaniu zamówień publicznych, z późniejszymi zmianami

Kodeks karny – ustawa nr 40/2009 Dz. U., kodeks karny, z późniejszymi zmianami

Ustawa o informacjach – nr 106/1999 Dz. U., o swobodnym dostępie do informacji, z późniejszymi zmianami

Ustawa o informacjach o ŚN – ustawa nr 123/1998 Dz. U., o dostępie do informacji o środowisku naturalnym, z późniejszymi zmianami

Kodeks postępowania administracyjnego – ustawa nr 500/2004 Dz. U., kodeks postępowania administracyjnego, z późniejszymi zmianami

Kodeks wykroczeń – ustawa nr 250/2016 Dz. U., o odpowiedzialności z tytułu wykroczeń oraz postępowaniach w ich przedmiocie, z późniejszymi zmianami

### **Polskie przepisy prawa**

UOP – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, z późniejszymi zmianami

UL – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, z późniejszymi zmianami

UPV – ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, z późniejszymi zmianami

Ustawa EIA – 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 środowisko, z późniejszymi zmianami

UPLw – ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, z późniejszymi zmianami

U Ryb Ś – ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, z późniejszymi zmianami

UPOŚ z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, z późniejszymi zmianami

UZPPR – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, z późniejszymi zmianami

UFP – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z późniejszymi zmianami



UoSC – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, z późniejszymi zmianami

Kodeks karny – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, z późniejszymi zmianami

PZP – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, z późniejszymi zmianami

UPLt – ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, z późniejszymi zmianami

UDIP – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, z późniejszymi zmianami

UPB – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, z późniejszymi zmianami

UOPZCZ – ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, z późniejszymi zmianami

UKW – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, z późniejszymi zmianami



## Spis treści

1	Opis parków narodowych.....	9
1.1	Definicja PN na poziomie narodowym oraz kompatybilność z definicją IUCN .....	9
1.2	Kategoryzacja IUCN dla obydwu parków.....	11
1.3	Przedmiot ochrony w obydwu parkach narodowych + przedmiot ochrony EVL oraz PO	12
1.4	Powierzchnia terenów oraz jej ustalenie .....	14
1.5	Zróźnicowanie terytorium PN (strefy, otulina, różnice trybów) .....	15
1.6	Podstawowe dokumenty operacyjne parków narodowych (czas obowiązywania, treść, zakres).....	17
1.7	Data pierwszego ogłoszenia .....	18
2	Analiza pozycji dyrekcji parku narodowego .....	20
2.1	Działalność administracji państwowej .....	20
2.1.1	Porównanie ogólne – ochrona przyrody.....	20
2.1.2	Lasy w parkach narodowych.....	21
2.1.3	Wody w parkach narodowych .....	21
2.1.4	Łowiectwo i rybołówstwo w parkach narodowych.....	22
2.1.5	Zagospodarowanie przestrzenne w PN .....	22
2.1.6	Ocena wpływów na środowisko naturalne.....	23
2.2	Pozycja majątkowa Administracji KRNAP oraz KPN .....	24
2.2.1	Status prawny organizacji oraz jej finansowanie .....	24
2.2.2	Dysponowanie mieniem dyrekcji NP.....	25
2.2.3	Niezbywalność nieruchomości stanowiących mienie PN .....	26
2.2.4	Restytucja w PN .....	27
2.3	Pozycja pracowników organizacji zarządzającej parkiem narodowym .....	28
2.4	Ochrona pracowników organizacji zarządzającej parkiem narodowym podczas wykonywania ich działalności .....	29
3	Regulacja udostępniania parku narodowego .....	31
3.1	Podstawowe warunki ochrony parków narodowych .....	31
3.2	Regulamin udostępniania parku narodowego.....	32
3.3	Możliwości naliczania opłat za wstęp do wybranych części PN.....	33
3.4	Zamówienia publiczne.....	33
3.5	Stanowisko straży przyrody.....	34
4	Metody angażowania społeczeństwa w zarządzanie parku narodowego.....	36



4.1	Rada parku.....	36
4.2	Prawo do informacji oraz obowiązek informacyjny.....	36
4.3	Udział stowarzyszeń w postępowaniach o udzielenie zezwolenia.....	37
4.4	Dostęp do ochrony sądowej.....	39
5	Wybrane zagadnienia .....	41
5.1	Obszar Natura 2000 oraz transgraniczna ocena koncepcji i projektów.....	41
5.2	Ochrona roślin drzewiastych w parkach narodowych.....	42
5.3	Ochrona jaskiń.....	42
5.4	Spójność krajobrazu i zagospodarowanie przestrzenne .....	44
5.5	Pozwolenia na budowę w parkach narodowych.....	45
5.6	Ochrona gatunków (system i narzędzia) .....	46
5.7	Egzekwowanie prawa (wykroczenia, czyny karalne i inne przestępstwa).....	47
6	Końcowa ocena analizy.....	50
6.1	Ad. Część 1 – Opis parków narodowych .....	51
6.1.1	Definicja PN na poziomie narodowym oraz kompatybilność z definicją IUCN 51	
6.1.2	Kategoryzacja IUCN.....	51
6.1.3	Przedmiot ochrony w obydwu parkach narodowych oraz przedmiot ochrony EVL oraz PO .....	51
6.1.4	Powierzchnia terenów oraz jej ustalenie .....	52
6.1.5	Zróznicowanie terytorium PN (strefy ochronny, pasmo ochronne – otulina, różnice form ochrony). .....	52
6.1.6	Podstawowe dokumenty operacyjne parków narodowych (obowiązywanie, treść, zakres obowiązywania).....	52
6.1.7	Data utworzenia parku .....	53
6.2	Ad. część 2 – Analiza pozycji administracji parku narodowego .....	53
6.2.1	Działalność administracji państwowej .....	53
6.2.2	Pozycja administracyjno – prawna Dyrekcji KRNAP oraz KPN .....	54
6.2.3	Status pracowników organizacji zarządzającej parkiem narodowym .....	55
6.2.4	Ochrona pracowników parku narodowego podczas wykonywania ich działalności.....	55
6.3	Ad. część 3 – Regulacja zasad udostępniania Parku .....	55
6.3.1	Podstawowe warunki ochrony parków narodowych.....	55
6.3.2	Regulamin odwiedzania parku narodowego .....	56
6.3.3	Możliwości naliczania opłat za wstęp do wybranych części PN .....	56



6.3.4	Zamówienia publiczne .....	56
6.3.5	Pozycja straży przyrody .....	56
6.4	Ad. część 4 – Udział społeczeństwa w zarządzaniu parkiem narodowym.....	56
6.4.1	Rada parku narodowego .....	56
6.4.2	Prawo do informacji oraz obowiązek informacyjny .....	57
6.4.3	Udział stowarzyszeń w postępowaniach o udzielenie zezwolenia.....	57
6.4.4	Dostęp do ochrony sądowej .....	57
6.5	Ad. Część 5 – Wybrane zagadnienia .....	58
6.5.1	Obszar Natura 2000 oraz transgraniczna ocena koncepcji i projektów .....	58
6.5.2	Ochrona zadrzewień w PN.....	58
6.5.3	Krajobraz kulturowy i zagospodarowanie przestrzenne .....	59
6.5.4	Pozwolenia na budowę w PN.....	59
6.5.5	Ochrona gatunków .....	59
6.5.6	Egzekwowanie przepisów (wykroczenia i czyny karalne) .....	60





## 1 Opis parków narodowych

### 1.1 Definicja PN na poziomie narodowym oraz kompatybilność z definicją IUCN

**W czeskim systemie prawnym park narodowy** został zdefiniowany w zapisie § 15 ust. 1 ustawy nr 114/1992 Dz. U., o ochronie przyrody i krajobrazu, z późniejszymi zmianami (dalej jako „ZOPK“, lub również jako „czeska ustawa o ochronie przyrody“), gdzie podano, że jest to **rozległy obszar z typową rzeźbą terenu i budową geologiczną oraz dominującym występowaniem naturalnych, lub w niewielkim stopniu zmienionych przez człowieka ekosystemów, wyjątkowy i cenny na skalę międzynarodową pod kątem ekologii, nauki i edukacji.**

Dalej zaś w § 15 ZOPK Określono podstawowe zasady wykorzystania parków narodowych, określono ich cel i misję, co należy uznać za część definicji w szerszym kontekście:

- udostępnianie obszarów parków narodowych musi być podporządkowane zachowaniu stabilności ekosystemów naturalnych, jak również utrzymaniu ich różnorodności biologicznej oraz zgodności z założeniami celów ochrony, dla których zostały powołane parki narodowe,
- długofalowy cel ochrony parków narodowych stanowi zachowanie lub stopniowe odtworzenie naturalnych ekosystemów wraz z zapewnieniem niezakłóconego przebiegu procesów naturalnych na przeważającej powierzchni terytorium parków narodowych, jak również zachowanie lub stopniowe poprawianie stanu ekosystemów, których istnienie uwarunkowane jest działalnością człowieka, istotnych pod kątem różnorodności biologicznej na pozostałej części terytorium parków narodowych.
- misją parków narodowych jest realizacja długofalowych celów ochrony parków narodowych, jak również umożliwienie wykorzystania terenów parków narodowych w celach edukacyjnych i badawczych oraz wykorzystanie zasobów przyrodniczych w celach turystycznych w formach, które nie stoją w sprzeczności z długofalowymi celami ochrony parku narodowego.

Bardzo ważnym aspektem jest to, że w ZOPK w sposób wiążący wskazano, że parki narodowe oraz ich otuliny wyznaczane są w oparciu o powyższą ustawę (§ 15 ust. 5 ZOPK).

**W polskim systemie prawnym termin „Park narodowy“** został określony w ustawie „z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 poz. 55 z późn. zm) (dalej „UOP“). W powyższej ustawie, w postanowieniach Art. 8. 1. pojawia się zapis prawny mówiący o tym, że **Park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1 000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe.**



Następnie w udst. 2., Art. 8 UOP podaje się, że 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.

W odróżnieniu od definicji podanej w czeskim systemie prawnym, w UOP nie podano wyraźnie, że park narodowy można ustanowić wyłącznie w drodze ustawowej. Niemniej jednak w art 8a ust. 2 UOP podano, że lista parków narodowych stanowi załącznik do ustawy, z czego można wnioskować, że utworzenie nowego parku narodowego wymagałoby zmiany tegoż załącznika, lub nowelizacji UOP. Do wyznaczenia oraz zmian granic parków narodowych upoważnione są jednakże władze Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z zapisami § 10 ust. 1 UOP.

**Jeśli porównamy definicje terminu park narodowy podane w obydwu systemach prawnych, dojdziemy do wniosku,** że definicja terminu park narodowy w Czechach jest bardziej szczegółowa w tym sensie, że w przeciwieństwie do polskiej wersji precyzyjniej określono wykorzystanie oraz misję parków narodowych. Z drugiej strony zaś polska definicja jest bardziej konkretna, ponieważ w odróżnieniu od czeskiej określa na przykład minimalną powierzchnię parku narodowego (1 000 ha) oraz wyraźnie podkreśla znaczenie ochrony w ujęciu holistycznym. Poza tym zasadniczo obydwie definicje podkreślają te same wartości, które stoją za ochroną przyrody w parkach narodowych. Brak określenia sposobu wykorzystania oraz misji parków narodowych w polskim systemie prawnym został jednoznacznie zastąpiony szczegółowym systemem zakazów oraz ograniczeń wynikających z warunków ochronnych dla parków narodowych.

**Kompatybilność obydwu powyższych definicji parku narodowego z definicją IUCN.** IUCN „International Union for Conservation of Nature“ to międzynarodowa organizacja założonej w 1948 roku, łączącej kraje, urzędy państwowe, jak również wszelkiego rodzaju organizacje pozarządowe w ramach jedynego w swoim rodzaju partnerstwa, z 1000 członków w blisko 160 krajach.

Jako unia międzynarodowa IUCN dąży do oddziaływania na społeczeństwa na całym świecie, by pomagać im oraz motywować je do podjęcia działań w celu ochrony integralności i różnorodności przyrody, jak również by były przekonane, że każdy sposób wykorzystania źródeł naturalnych będzie uwzględniał zrównoważony rozwój ekologiczny. IUCN stawia na siłę swoich członków, sieci i partnerów, dzięki czemu jej zdolności są większe. Wspiera globalny sojusz w celu ochrony źródeł naturalnych na poziomie lokalnym, regionalnym i globalnym.

Przy IUCN działa łącznie siedem specjalistycznych komisji, jedną z nich jest komisja do spraw obszarów chronionych. Komisja ta dokonała klasyfikacji na następujące międzynarodowe kategorie obszarów chronionych:

- Ia. Rezerwat ścisły (Natural Reserve),



- Ib. Obszar pierwotny (Wilderness),
- II. Park narodowy (National Park),
- III. Pomnik przyrody (National Monument),
- IV. Obszar ochrony gatunkowej/siedliskowej (Habitat),
- V. Obszar chronionego krajobrazu (Protected Landscape/Seascape)
- VI. Obszar czynnej ochrony zasobów przyrodniczych (Managed Resource Protected)

Kategoria II, tj. park narodowy, została oznaczona przez powyższą komisję IUCN jako naturalny obszar wyznaczony by: **I. chronić integralność jednego lub więcej ekosystemów dla obecnych i przyszłych pokoleń; II. wyeliminować jego eksploatację i działalność wpływającą na dany teren szkodliwie; III. umożliwić realizację celów naukowych, dydaktycznych rekreacyjnych i turystycznych, które muszą spełniać wymogi ochrony środowiska naturalnego i walorów kulturowych.**

Jeśli chodzi o zgodność powyższej definicji z definicjami terminu „park narodowy” zarówno w czeskim jak i polskim systemie prawnym należy podkreślić, iż z uwagi na charakter organizacji IUCN nie ma tutaj mowy o jakiejś umowie międzynarodowej, czy też, wiążącym prawie. **Zgodność definicji terminu park narodowy w prawie krajowym z definicją (kryteriami) opisanymi przez IUCN nie jest wymagana.** Oznacza to między innymi, że wszystkie parki narodowe nie muszą, a nawet nie są (jak zostanie to podane poniżej), zaklasyfikowane automatycznie do kategorii park narodowy zgodnie z wytycznymi IUCN.

Niemniej jednak jeśli porównamy tylko te dwie wspomniane powyżej definicje terminu „park narodowy” z definicją według IUCN, wówczas stwierdzimy, że szczególnie czeska definicja z uwagi na użytą terminologię (integralność przyrodnicza obszaru, wykluczenie niewłaściwego użytkowania zasobów przyrodniczych oraz umożliwianie promowania działań edukacyjnych i badań naukowych) znacząco pokrywa się z definicją IUCN. Sformułowania w definicji IUCN są bardziej ścisłe niż obydwie definicje w ustawodawstwach krajowych w tym sensie, że za park narodowy przyjmuje się tutaj obszar naturalny, który jest wyłącznie dedykowany do realizacji wyżej wskazanych celów.

## **1.2 Kategoryzacja IUCN dla obydwu parków**

Karkonoski Park Narodowy (KPN) znajduje się zgodnie z klasyfikacją IUCN w kategorii II., tj. park narodowy (National Park). Kategoria ta została określona jako naturalny obszar ziemi i/lub morza, przeznaczony do: I. ochrony integralności ekologicznej jednego lub więcej ekosystemów dla obecnych i przyszłych pokoleń; II. wykluczenia wykorzystania niezgodnego z celami ochrony danego obszaru; III. zapewnienie możliwości duchowych, edukacyjnych,



naukowych, rekreacyjnych i turystycznych, które muszą spełniać wymogi ochrony środowiska naturalnego i kultury

W przeciwieństwie do tego Czeski Karkonoski Park Narodowy (KRNAP) zgodnie z klasyfikacją IUCN znalazł się w kategorii V, tj. obszar chronionego krajobrazu (Protected Landscape/Seascape). Kategoria ta została określona jako teren gdzie wzajemne oddziaływanie człowieka i natury stworzyło obszar o odrębnym charakterze i znaczącej krajobrazowej, ekologicznej oraz kulturowej wartości, często o wysokiej różnorodności biologicznej. Głównym celem zarządzania tym obszarem jest utrzymanie integralności tej interakcji dla ochrony i zachowania wyjątkowego charakteru tych obszarów i związanej z nimi aktywnej ochrony przyrody i krajobrazu.

Co jest przyczyną tego, że każdy z parków narodowych znalazł się w innej kategorii IUCN, choć mowa o spójnym obszarze, który jest podzielony tylko granicą państwową, to już pytanie do przyrodnika, a nie autora niniejszej analizy prawnej. Zgodnie z wytycznymi IUCN kategorie National Park i Protected Landscape/Seascape nie można stosować wymiennie z terminami park narodowy, czy obszar chroniony krajobrazu, jak zostały zdefiniowane w ZOPK i UOP, bądź innymi dowolnymi definicjami form ochrony przyrody w systemach prawnych poszczególnych krajów, wraz z systemem prawnym. W Wielkiej Brytanii na przykład do kategorii V. Protected Landscape/Seascape zostały zaklasyfikowane kompletnie wszystkie tamtejsze parki narodowe.

### **1.3 Przedmiot ochrony w obydwu parkach narodowych + przedmiot ochrony EVL oraz PO**

**KRNAP** w czeskim systemie prawnym regulują postanowienia § 15 ZOPK, w którym podano, że przedmiot ochrony, określenie granic, jak również pogłądowa ilustracja przebiegu granic Karkonoskiego Parku Narodowego oraz słowne określenie granic, jak również pogłądowa ilustracja przebiegu granic ochronnego pasma Karkonoskiego Parku Narodowego, zostały wskazane **w załączniku nr 2 do powyższej ustawy**. Znajduje się on w części A załącznika nr 2 i stanowią go **naturalne ekosystemy związane z najcenniejszą pod kątem przyrodniczym częścią masywu górskiego Karkonoszy**. Przedmiot ochrony stanowią również **mające znaczenie w skali europejskiej gatunki i typy siedlisk europejskich, dla których na terytorium parku narodowego wyznaczono europejskie obszary ochrony Natura 2000**.

**KPN** nie posiada ustawowej, podobnej definicji przedmiotu ochrony, jak jest to w przypadku KRNAP. Autor niniejszej analizy podejrzewa jednakże, że nie stanowi to żadnego uchybienia w sprawie, bowiem logicznie rzecz ujmując można wywnioskować w zasadzie, że zgodnie z powszechnymi celami ochrony przyrody w Polsce, jednoznacznie określonymi w UOP, można uznać za przedmiot ochrony KPN to samo, co po stronie czeskiej, a więc cenne



przyrodniczo ekosystemy masywu górskiego Karkonoszy. (not. KPN: *Przedmioty ochrony w prawodawstwie polskim opisywane są na poziomie dokumentów operacyjnych niższej rangi niż ustawa: w postaci rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska dla planu ochrony lub zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska dla zadań ochronnych. Przedmioty ochrony opisane w dokumentach operacyjnych KPN są tożsame z opisanymi w ustawie dla KRNAP.*)

Jeśli chodzi o porównanie przedmiotu ochrony w obydwu parkach narodowych pod kątem tzw. ochrony natury, to wyjaśnienie podstaw prawnych instytutu Natura 2000, jak również porównanie obydwu systemów prawnych na poziomie prawa, zgodnie z intencją analizy zostało opisane dopiero w części 5, która dedykowana jest wybranym instyutom. W tej części koncentrujemy się wyłącznie na ochronie natury w obydwu parkach narodowych.

**W Czechach** krajowa lista europejskich obszarów ochrony (dalej jako „EVL”) w systemie Natura 2000 została ogłoszona w rozporządzeniu rządu nr 318/2013 Dz. U., ustanawiającym krajową listę europejskich obszarów ochrony, przy czym poszczególne EVL, ich zakres oraz dane dotyczące siedlisk oraz gatunków europejskich zostały określone w załącznikach od 1 do 1075. W załączniku nr 556 tegoż rozporządzenia rządu pod kodem lokalizacji nr CZ0524044 wprowadzono **Europejski obszar ochrony Karkonosze**, na całym obszarze KRNAP, z uwzględnieniem pasma ochronnego. Łączna powierzchnia EVL Karkonosze wynosi 54 979,6 ha. Znajduje się tutaj 21 rodzajów siedlisk europejskich oraz 5 gatunków o znaczeniu europejskim (goryczuszka czeska, przytulia sudecka, głowacz białołetwy, gnidosz sudecki oraz dzwonek karkonoski).

Obszar ptasi Karkonoszy, ogłoszone w osobnym rozporządzeniu rządu nr 600/2004 Dz. U., ustanawiające Obszar ptasi Karkonoszy, pokrywa całe terytorium KRNAP oraz około dwie trzecie jego pasma ochronnego. Przedmiot ochrony stanowią tutaj populacje i biotopy cietrzewia, włochatki, bociana czarnego, muchołówki małej, derkacza, dzięcioła czarnego oraz podróżniczka.

**W Polsce** sytuacja ma się podobnie do tej po stronie czeskiej, ponieważ park narodowy został włączony w system ochrony Natura 2000, który pokrywa całe terytorium parku narodowego wraz z otuliną. Znajduje się tutaj zarówno obszar mający znaczenie dla Wspólnoty Europejskiej, jak i obszar ptasi.

**Obszar mający znaczenie dla Wspólnoty Europejskiej Karkonosze** został ustanowiony pod kodem nr PLH020006 na podstawie rozporządzenia ministra odpowiedzialnego za środowisko „w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000”, którego pierwotna treść została podana w DZ RP, rocznik 2010, Nr 77, poz. 510). Obszar ten rozpościera się na powierzchni 18 204,9 ha i znajdują się tutaj 23 siedliska europejskie oraz 11 gatunków o znaczeniu europejskim.

**Obszar specjalnej ochrony ptaków Karkonosze PLB020007** po polskiej stronie pokrywa



terytorium, które jest trzykrotnie większe niż rdzenne terytorium KPN, czyli 18 578,4 ha, tzn. obejmuje również jego otulinę. Znajdują się tutaj biotopy wszystkich ptaków, które są chronione na podstawie dyrektywy o siedliskach, po stronie czeskiej, jak również kilka innych (np. dzięcioł czarny, jarząbek zwyczajny, sóweczka, bielik). Powyższy obszar ptasi został ustanowiony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. z 2011 r., nr 25, poz. 133 z późn. zm.), przy czym wspomniane rozporządzenie wydał minister środowiska na podstawie umocowania podanego w Art. 27a ust. 1 UOP. (not. KPN: *Aktualnie po stronie polskiej trwają prace nad zatwierdzeniem połączenia obszarów PLH020006 oraz PLB020007 w jeden wspólny obszar PLC020001 Karkonosze*).

Omawiając niniejszy punkt należy również dodać, że w 1992 roku obydwie parki narodowe zostały objęte rezerwatem biosfery w ramach programu UNESCO Człowiek i biosfera, zaś 40 ha torfowisk objętych zostało ochroną w ramach Konwencji ramsarskiej.

#### **1.4 Powierzchnia terenów oraz jej ustalenie**

**KRNAP** rozciąga się na terytorium o łącznej powierzchni 54 969 ha (wraz z otuliną), z czego 36 327 ha stanowi obszar parku narodowego (KRNAP) a 18 642 ha otulinę.

Granice KRNAP zostały opisane zgodnie z § 15b ZOPK w części B załącznika nr 2 ZOPK. W części C załącznika nr 2 ZOPK podano granice otuliny parku narodowego. W części D załącznika nr 2 ZOPK przedstawiono zaś mapę przebiegu granic KRNAP.

**KPN** rozpościera się na obszarze o powierzchni 5 951,4 ha, a otulina na obszarze o powierzchni 13 093 ha. Granice KPN zostały określone i szczegółowo opisane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie Karkonoskiego Parku Narodowego“ (Dz. U. z 2015 r., poz. 2002).

To, co w czeskim prawie reguluje ustawa, czyli określenie terytorium PN, w polskim prawie reguluje rozporządzenie rządu. Widoczna jest również różnica w sposobie, jaki przyjęto podczas określania obszaru parku w obu systemach prawnych.

Podczas gdy **czeski system prawny** stosuje opis słowny przebiegu granic parku narodowego i jego otuliny, a elementem ilustracyjnym jest mapa to w **polskim systemie prawnym** opis jest inny. Terytorium parku narodowego i otuliny opisane zostało tutaj przy użyciu działek ewidencyjnych. Jednocześnie całe terytorium polskiego parku narodowego zostało podzielone na numerowane powierzchnie (park narodowy posiada ich 18, a pasmo ochronne 12), zaś ich rozgraniczenie zostało szczegółowo opisane przy użyciu systemu referencyjnego w systemie współrzędnych PL-1992, co stanowi standard kartograficzny zgodny z polskimi przepisami.



## 1.5 Zróżnicowanie terytorium PN (strefy, otulina, różnice trybów)

Ogólny system prawny stref parków narodowych na poziomie prawa reguluje w Republice Czeskiej zapis § 18 ZOPK, a tryb poszczególnych stref NP reguluje zapis § 18a ZOPK. Należy jednakże podkreślić, że powyższa regulacja uprawomocniła się dopiero 1. 6. 2017 roku, w drodze nowelizacji ZOPK opublikowane w Dzienniku Ustaw Republiki Czeskiej pod numerem 123/2017. W **przejściowej wersji powyższej nowelizacji** przyjęto, że strefy ochrony parków narodowych oraz obszarów chronionych, określonych na podstawie wcześniejszych przepisów prawa oraz pozostałych regulacji Ministerstwa Środowiska zgodnie z dotychczasowymi przepisami prawa, pozostają w mocy. Jednocześnie przyjęto, że kwestia określenia stref parku narodowego zgodnie z nowym systemem prawnym musi zostać podjęta najdalej w terminie do dwóch lat od uprawomocnienia powyższej ustawy.

Zgodnie z aktualną i wcześniejszą regulacją **ZOPK** Ministerstwo Środowiska zostało upoważnione do wyznaczenia i zmiany stref ochrony przyrody w parkach narodowych. Aktualny podział na strefy KRNAP nadal reguluje rozporządzenie Ministerstwa Środowiska nr 217/2015 Dz. U., w sprawie wyznaczenia stref ochrony przyrody Karkonoskiego Parku Narodowego, które zostało wydane na podstawie pełnomocnictwa dziś już uchylonego brzmienia § 17 ust. 2 ZOPK.

**KRNAP** dzieli się na trzy strefy ochronne, przylega do niego rozległą otulinę (*Not. KRNAP: 2019, aktualne patrz poniżej*):

- W 1. strefie NP (4 503 ha 12,4 %) znalazł się obszar o największej wartości przyrodniczej, na którym występują unikatowe ekosystemy karkonoskiej tundry arktyczno-alpejskiej powyżej górnej granicy lasu (subarktyczne torfowiska, mozaika łąk alpejskich i zbiorowiska porostów, kamienista tundra szczytów alpejskich), azonalne systemy kotłów lodowcowych, ekosystemy leśne przy górnej granicy lasu oraz łąki śródleśne leśne w piętrze wysokogórskim. Procesy naturalne w niewielkim stopniu uległy w przeszłości działalności człowieka (dzisiaj działalność człowieka ogranicza się wyłącznie do regulowanej letniej i zimowej turystyki).
- W 2. strefie NP (3 416 ha 9,4 %) znalazły się tereny charakteryzujące się znaczącymi wartościami przyrodniczymi w obszarze górnej granicy lasu, świerczyny górskiej, torfowisk stokowych oraz nieleśne enklawy z bogatymi florystycznie łąkami górskimi. Ekosystemy leśne i nieleśne uległy w ciągu setek lat zmianom w wyniku działalności człowieka, przede wszystkim w wyniku prowadzonej gospodarki leśnej i rolnej. Przenikanie przestrzenne z 1. strefą wpływa na tutejszą wysoką różnorodność gatunkową.
- W 3. strefie NP (28 408 ha 78,2 %) znalazły się tereny z ekosystemami leśnymi i nieleśnymi, które w przeszłości uległy silnym zmianom w wyniku gospodarki rolnej, jak również niewielkie obszary zabudowań (schroniska, osady). Obecnie tereny te są



intensywnie wykorzystywane w celach rekreacyjnych i turystycznych, jak również w postaci przyjaznych dla środowiska forma zarządzania gospodarką rolną.

- Otulina KRNAP (18 642 ha) nie dopuszcza podejmowania działań mogących naruszyć stabilność KRNAP i stanowi przejście między 3. Strefą PN i jej ekosystemami oraz intensywniej wykorzystywanym obszarem pogórza. Teren przeznaczony dla zrównoważonego rozwoju turystyki oraz przyjaznej dla środowiska gospodarki obejmuje wnętrza głównych centrów karkonoskich z przyległymi ośrodkami sportowymi a jego główną misją jest łagodzenie wszelkich niepożądanych wpływów, również w wyniku działalności człowieka.

#### **Podział KRNAP na strefy aktualny (2020)**

- **Strefa naturalna** (całkowicie bez ingerencji) – ok. 7 327 ha (20,2 %)
- **Strefa bliska przyrodzie** (tylko z ograniczonymi ingerencjami o niższej intensywności zabiegów ochronnych) – ok. 8 252 ha (22,7 %)
- **Strefa intensywnej ochrony** – ok. 20 579 ha (56,6 %), w tym trwała ochrona w celu wspierania ochrony różnorodności na ok. 10 309,7 ha (28,4 %) i zabiegi ochronne zmierzające do zmian w ekosystemach w kierunku bliskich przyrodzie na 10 269,3 ha (28,3 %)
- **Strefa krajobrazu kulturowego** (tereny przeznaczone do zrównoważonego rozwoju miejscowości) – ok. 163 ha (0,4 %)

**W Polsce** podstawowe ramy prawne dotyczące podziału na strefy parków narodowych są odmienne. **UOP** nie określa szczególnych przepisów dotyczących podziału na strefy ochronne, które są definiowane na poziomie planu ochrony, co stanowi odpowiednik czeskich zasad opieki, ewentualnie wcześniejszych planów objęcia opieką.

System prawny UOP w zakresie form ochrony przyrody stosuje termin „obszar” zamiast „strefa”, rozróżnia również „obszary ochrony ścisłej”, „czynnej” oraz „krajobrazowej”.

Kwestię podziału na strefy **KPN** regulują identyczne przepisy wykonawcze, jak plan ochrony parku, chodzi zaś o przepisy, które zawarte są w załączniku nr 4 rozporządzenia nr 14/2016 DzU RP Ministra Środowiska. Obszar ochrony ścisłej ma powierzchnię 2075,8529 ha, powierzchnia obszaru ochrony czynnej wynosi 3849,1456 zaś obszar ochrony krajobrazowej ma powierzchnię 26,4251 (*not. KPN: Aktualnie podział na obszary ochrony KPN regulują zapisy zawarte w Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 13 stycznia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych dla Karkonoskiego Parku Narodowego na lata 2020–2021, które są opisane w załączniku nr 4. Obszar ochrony ścisłej ma powierzchnię 2217,1037 ha, powierzchnia obszaru ochrony czynnej wynosi 3714,8186 ha zaś obszar ochrony krajobrazowej ma powierzchnię 19,5013 ha*).

Oprócz opisanego powyżej podziału obszarów (stref) parku narodowego w **KPN** znajdują się





w UOP również możliwość wprowadzania obszarów ochrony zagrożonych gatunków roślin, zwierząt i grzybów. W art. § 60 ust. 1 UOP podana jest kompetencja organu ochrony przyrody (nie mająca odpowiednika w czeskim systemie prawnym), a której istota polega na ustanawianiu stref (obszarów), które stanowią schronienie dla gatunków chronionych. Szczegółowo traktuje o tym podrozdział 5.6. – Ochrona gatunków.

## **1.6 Podstawowe dokumenty operacyjne parków narodowych (czas obowiązywania, treść, zakres)**

Wspomniana już ustawa nr 123/1997 Dz. U., którą w Republice Czeskiego istotnie znowelizowano ZOPK, powołała w postanowieniach § 38a dla terenów, które uznane zostały parkami narodowymi, nowe pojęcie tzw. „zasad sprawowania opieki” nad parkami narodowymi (dalej jako „zasady sprawowania opieki”), który zastąpiły opracowane do tej pory „Plany ochrony”. Zasady sprawowania opieki to specjalistyczny dokument koncepcyjny dotyczący ochrony przyrody, który na podstawie danych opisujących zachodzące procesy przyrodnicze oraz aktualny stan ekosystemów parku narodowego i otuliny określa ramowe zasady ochrony przyrody niezbędne dla zachowania lub poprawy stanu przedmiotów ochrony parku narodowego oraz otuliny przed zagrożeniami i niekorzystnymi wpływami otoczenia.

Do szczegółowych regulacji, czyli ustalenia treści planu ochrony, jak również wytycznych ich opracowania i konsultacji społecznych, umocowano w zapisach 38a ust. 7 Ministerstwo Środowiska. Właściwe rozporządzenie dotyczące planów i zasad ochrony przyrody, jak również dokumentacji dotyczącej powoływania, ewidencjonowania oraz oznaczania obszarów objętych ochroną zostało wydane w Dzienniku Ustaw Republiki Czeskiej pod numerem 45/2018 Dz. U.

Również tutaj należy uwzględnić zapisy przejściowe wspomnianej powyżej ustawy nr 123/2017 Dz. U., zgodnie z którymi plany ochrony parku narodowego oraz otuliny przyjęte zgodnie z ZOPK, w brzmieniu przed nowelizacją, obowiązują przez okres czasu w nich wskazany, maksymalnie jednak przez 10 lat od daty uprawomocnienia tej ustawy lub do czasu zatwierdzenia nowego planu ochrony, zgodnie z § 38a ZOPK w aktualnym brzmieniu. Dla **KRNAP** obecnie nadal obowiązuje plan ochrony na lata 2010–2020, który został opracowany przed wspomnianą nowelizacją (*not. KRNAP: przygotowane są Zasady sprawowania opieki*).

**W Polsce** „plany ochrony” dla parków narodowych regulują zapisy art. 18. do 22. UOP. Następnie zaś istnieją przepisy wykonawcze, które określają szczegółowe wytyczne w zakresie przygotowania planu ochrony, zakresu prac, zmiany planów ochrony, jak również zakres i sposób ochrony zasobów, tworów i składników przyrody. Tym przepisem wykonawczym jest rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 roku w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego,



dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz. U. z 2005 r. , nr 94, poz. 794)

W Polsce obowiązuje zasada, że w przypadku braku aktualnego planu ochrony jego funkcję zastępuje zarządzenie ministra właściwego do spraw środowiska w sprawie zadań ochronnych dla parku Narodowego.

Z uwagi na obszerność, jak również stosunkowo widoczne różnice systemów w tych krajach, celem szczegółowego porównania programów prawnych dokumentów operacyjnych dla obydwu parków narodowych należy odwołać się do części tabelarycznej niniejszej analizy.

### **1.7 Data pierwszego ogłoszenia**

W dniu 4. 3. 1952 roku w czeskosłowackim Dzienniku Urzędowym ogłoszono tzw. Pierwszy etap Karkonoskiego obszaru chronionego krajobrazu w postaci sześciu pełnych oraz dwóch częściowych rezerwatów. Były ty Kotelné jámy, Pančavská Louka, Labský důl, Úpská rašelina, Obří důl, Černoorská rašelina oraz Západokrkonoská i Východokrkonoská státní přírodní rezervace

**KRNAP** został utworzony 17. 5. 1963 roku na podstawie rozporządzenia rządu nr 41/1963 Dz. U., w sprawie powołania Karkonoskiego Parku Narodowego, następnie zaś ponownie na podstawie rozporządzenia rządu nr 165/1991 Dz. U., powołującego Karkonoski Park Narodowy oraz regulującego warunki jego ochrony w nawiązaniu do § 8 ust. 1 oraz § 9 ustawy nr 40/1956 Dz. U., w sprawie krajowej ochrony przyrody, z późniejszymi zmianami.

Obydwa przywołane rozporządzenia zostały wydane jeszcze w okresie obowiązywania poprzednich regulacji ustawodawczych dotyczących ochrony przyrody. Ciągłość obowiązywania i skuteczności tego rozporządzenia zapewniły postanowienia § 90 ust. 9 ZOPL, w taki sposób, że parki narodowe oraz obszary ochrony krajobrazu ogłoszone zgodnie z § 8 starego ZOPK nadal objęte są ochroną jako parki narodowe (§ 15) oraz obszary ochrony krajobrazu (§ 25). Nie było zatem konieczności ponownie powoływać parki narodowe przez niezależną ustawę. Przedmiot rozporządzenia nr 165/1991 Dz. U., stanowiło powołanie parku narodowego, podział parku na strefy ochrony przyrody, określenie misji parku, określenie podstawowych obowiązków w zakresie ochrony parku narodowego, ograniczenie wstępu do 1-szej strefy, zapisy dotyczące zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym, sprawowanie nadzoru nad lasami, działalnością rolniczą oraz zapisy dotyczące pasm ochronnych. W drodze głównej nowelizacji ZOPK (nr 123/2017 Dz. U.) rozporządzenie zostało uchylone. Szczegółowe zasady ochrony Karkonoskiego Parku Narodowego regulują obecnie zapisy § 16b i stanowią uzupełnienie podstawowych zasad ochrony określonych w § 16 ZOPK, a które są jednolite dla wszystkich parków narodowych. W razie jakiegokolwiek konieczności zmiany szczegółowych warunków ochrony parku narodowego konieczna będzie zmiana właśnie tej ustawy.



Od 10. 5. 1991 roku do 1. 6. 2017 roku kwestię granic KRNAP, w tym otuliny, regulowało rozporządzenie rządu Republiki Czeskiej nr 165/1991 Dz. U., z dnia 20. 3. 1991, powołujące Karkonoski Park Narodowy oraz regulujące zasady ochrony parku. Od 1. 6. 2017 roku granice KRNAP oraz jego otuliny, wraz z przedmiotami ochrony parku narodowego, opisano w załączniku nr 2 ZOPK, zgodnie z rozporządzeniem rządu.

**KPN** został utworzony na podstawie ustawy z dnia 7. kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 1949, Nr 25, poz. 180) rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 1959 roku w sprawie utworzenia Karkonoskiego Parku Narodowego (Dz. U. z 1959 r., nr 17, poz. 90), na powierzchni 5 510 ha, natomiast za pozostałe regulacje szczegółowe odpowiadał z upoważnienia Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego. Minister ten następnie w dniu 2 marca 1959 roku wydał zarządzenie w sprawie określenia granic Karkonoskiego Parku Narodowego i ograniczeń obowiązujących na jego terenie oraz w sprawie zarządzania Parkiem. (M .P . z 1959 r., nr 23, poz. 106).

Aktualnie obowiązującą regulacją prawną, która reguluje działalność **KPN** jest UOP oraz załącznik powyższej ustawy, w której zgodnie z art 8a. ust.2. podano zestawienie wszystkich dwudziestu trzech parków narodowych. Rozporządzenie Rady Ministrów, wydane na podstawie umocowania z obowiązującego wówczas art. 10.ust. 1. UOP, z dnia 9 listopada 2015 roku w sprawie Karkonoskiego Parku Narodowego pozostaje nadal aktualne na mocy obowiązującej regulacji, która określa obszar oraz opisuje granice KPN. Aktualnie powierzchnia parku narodowego wynosi 5 951,4263 ha, zaś powierzchnia otuliny parku narodowego wynosi 13 093 ha.



## 2 Analiza pozycji dyrekcji parku narodowego

### 2.1 Działalność administracji państwowej

Celem analizy jest porównanie pozycji dyrekcji parku narodowego, między innymi w zakresie kompetencji jako organu administracji państwowej, co dalej zostało doprecyzowane w postaci ogólnego porównania kompetencji w obszarze administracji państwowej ochrony przyrody, lasów, wód, łowiectwa, gospodarki rolnej, zagospodarowania przestrzennego oraz oceny wpływów na środowisko naturalne.

#### 2.1.1 Porównanie ogólne – ochrona przyrody

Na wstępie niniejszego rozdziału, z myślą o właściwym zrozumieniu dalszej części analizy, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić jedną zasadniczą różnicę w koncepcji obydwu systemów prawnych.

Chodzi mianowicie o to, że organizacja, która zarządza KPN, nazywa się „Karkonoski Park Narodowy“, przy czym w ustawodawstwie polskim w odniesieniu do parków narodowych w ogóle nie stosuje się czeskiego terminu „Správa“ („Zarządzanie“). Dalej istotnym jest wskazać, że nawet organizacja państwowa nosząca nazwę „Karkonoski Park Narodowy“ **nie ma pozycji organu administracji państwowej, ponieważ przynależy ona dyrektorowi parku narodowego**. W praktyce oznacza to, że dyrektor parku narodowego deleguje poszczególne zadania pracownikom „służb“, ewentualnie strażą, parku narodowego, ewentualnie zadania tychże pracowników reguluje ustawa, niemniej jednak kompetencje organu administracji państwowej posiada wyłącznie on.

Inną różnicą koncepcyjną w polskim systemie prawnym w stosunku do czeskiego systemu prawnego jest odmienna metoda regulacji prawnej w zakresie ochrony przyrody. Najprościej rzecz ujmując w Polsce polega ona na tym, że parki narodowe powoływane na mniejszych obszarach, zasadniczo na obszarach niezabudowanych, obowiązują dla nich bardziej wymagające warunki ochronne (patrz przedmiotowa Analiza poniżej), stąd nie ma potrzeby, by na terenie PN prowadzone były postępowania administracyjne. (*not. KPN: W polskim prawie kompetencje w zakresie decyzji administracyjnych scedowane są na Regionalną Dyrekcję Ochrony Środowiska, która w uzgodnieniu z Dyrektorem parku narodowego wydaje stosowne decyzje*).

Uwzględniając różnice spoczywające w metodach regulacji prawnych dotyczących ochrony przyrody w obu krajach oraz wynikające z tego faktu mniejsze potrzeby prowadzenia postępowań administracyjnych w Polsce, kompetencje Dyrekcji KRNP w Czechach oraz Dyrektora KPN w Polsce w zakresie ochrony przyrody w dużej mierze pokrywają się. Do polskiej specyfiki należą kompetencje dyrektora parku narodowego w zakresie przepisów



dotyczących wykroczeń, który zajmuje pozycję prokuratora, a nie organu, nakładającego grzywnę, posiada również ustawowe kompetencje do współpracy z kierownikiem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych.

Pozycja dyrekcji parków narodowych w Czechach, jako organów ochrony przyrody, regulowana jest w zapisach § 75 ZOP, zaś jej działanie określa § 78 ZOPK. Pozycja dyrektora parku narodowego w Polsce jako organu administracji wynika z zapisów art. 91 UOP, jego działalność wynika z różnych zapisów, przez UOP, jak i inne regulacje prawne na poziomie ustawy. W kwestii szczegółowego porównania kompetencji organów administracji parków narodowych w zakresie ochrony przyrody odsyłam do części tabelarycznej niniejszej analizy.

### **2.1.2 Lasy w parkach narodowych**

Czeski system prawny na mocy § 8 ustawy nr 289/1995 Dz. U., w sprawie lasów, z późniejszymi zmianami (dalej „Les Z”) rozróżnia jako jedną z kategorii lasów tzw. lasy szczególnego przeznaczenia, do których należą również lasy w parkach narodowych. Mogą one stanowić zarówno mienie państwa, jak i mienie prywatne. Jeśli lasy te stanowią mienie państwa, zarządza nimi dyrekcja parku narodowego jako jednostka organizacyjna z właściwością do zarządzania mieniem państwa. Jeśli lasy te stanowią mienie prywatne, ich właściciele otrzymują rekompensaty z tytułu ograniczeń jakie ciążą na nich w związku z programem ochrony przyrody (§ 58 ZOPK). W Czechach administracja parków narodowych, zatem również Dyrekcja KRNAP, nie zajmuje pozycji organu ochrony lasu; właściwość tę posiadają na poziomie lokalnym urzędy gminy z poszerzonym zakresem przeniesionych kompetencji.

W Polsce lasy w parkach narodowych stanowią mienie państwowe i zarządza nimi Dyrektor parku narodowego. Dyrektor parku narodowego posiada również kompetencje organu ochrony lasu, ponieważ są mu nadane (por. UOP, art. 8e, ust. 4) niektóre z mocy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (*not. KPN: Dz. U. 2020 r, poz. 1463 z późn. zm*), (dalej „UL”). Chodzi tutaj o kompetencje nadzorcze, jak również o kompetencje wykonawcze. Następnie niektóre z kompetencji dyrektora parku narodowego w związku z lasami PN wynikają bezpośrednio z UOP (art. 10. ust. 7. a 8.).

### **2.1.3 Wody w parkach narodowych**

W Republice Czeskiej jednostki zarządzające parkami narodowymi w granicach swojej właściwości terytorialnej wydają pozwolenia na gospodarkę wodną oraz gospodarkę wodociągami, jak również pozwolenia na niektóre działalności bądź zgody na mocy ustawy nr 254/2001 Dz. U., o wodach (prawo wodne), z późniejszymi zmianami (dalej „Vod Z”). Ustawa mówi, że jednostki zarządzające parkami narodowymi w rozumieniu Vod Z zapewniają



działalność zarządczą w zakresie cieków wodnych na terenach parków narodowych.

W Polsce dyrekcje parków narodowych nie posiadają kompetencji organu ds. gospodarki wodnej, ani zarządcy ds. gospodarki wodnej. Ustawa jednakże mówi, (por. Art. 383 ust. 3. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566 z późn. zm.)), że osoby wykonujące na ciekach wodnych w parkach narodowych określone prace (polegające mniej więcej na tym, co w czeskim systemie prawnym nosi miano „zarządzania ciekami wodnymi”), mogą je wykonywać wyłącznie za zgodą dyrektora parku narodowego.

#### **2.1.4 Łowiectwo i rybołówstwo w parkach narodowych**

Realizacja prawa do łowiectwa i rybołówstwa zgodnie z powszechnym systemem prawnym w czeskich parkach narodowych (zgodnie z ochronnymi warunkami PN) jest dopuszczalna po spełnieniu dodatkowych obowiązków w zakresie ochrony przyrody. System prawny umożliwia jednakże, z zastosowaniem środków o charakterze generalnym, które wydaje dyrekcja parku narodowego, ograniczenie lub wykluczenie prawa do łowiectwa lub prawa do rybołówstwa. Zgodnie ze szczególnymi regulacjami prawnym, którym w zakresie łowiectwa jest ustawa nr 449/2001 Dz. U., o łowiectwie z późniejszymi zmianami, oraz w zakresie rybołówstwa ustawa nr 99/2004 Dz. U., o rybołówstwie, z późniejszymi zmianami, następnie zaś dyrekcje parków narodowych sprawują na terenie parków narodowych obowiązki administracji państwowej w powyższym zakresie.

W przypadku Polski konstrukcja systemu prawnego w danym obszarze jest odwrotna. Tutaj ogólne warunki ochronne obowiązujące w parkach narodowych zabraniają łowiectwa (por. Art. 15.1.4 UOP) i rybołówstwa (por. Art. 15.1.14 UOP), bez wyjątku na rzecz prawa do łowiectwa i prawa do rybołówstwa. W przepisach szczególnych, które regulują kwestie łowieckie, tj. w ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie ((*not. KPN: Dz.U. 2020 r, poz. 1463 z późn. zm.*)), jest mowa o tym, (por. Art. 8.3 UPLw), że redukcja liczby zwierząt łownych w parkach narodowych i rezerwach odbywa się zgodnie z zapisami UOP oraz zgodnie z obowiązującymi okresami polowań, warunkami wykonywania polowań i zasadami selekcji populacyjnej i osobniczej zwierząt łownych. Prócz tego obowiązuje zasada, że obszar, na którym łowiectwo jest dopuszczone, określa dyrektor parku narodowego. Jeśli chodzi o rybołówstwo, właściwe regulacje prawne, tj. ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (*not. KPN: Dz.U. z 2019 r. poz. 2168 z późn. zm.*), mówią o tym, że do rewiru rybackiego nie wliczają się wody parków narodowych lub rezerwatów przyrody, na których obowiązuje zakaz połowu (por. Art. 12.1a. U Ryb Ś).

#### **2.1.5 Zagospodarowanie przestrzenne w PN**

W Czechach interesy ochrony przyrody podczas sporządzania planów zagospodarowania



przestrzennego w parkach narodowych reprezentowane są za pośrednictwem stanowiska dyirekcji tego parku narodowego, który jest tzw. właściwym organem administracji państwowej w procesie przygotowania i zatwierdzania planów zagospodarowania przestrzennego. Takie kompetencje dyirekcji parków narodowych gwarantuje § 78 ust. 3 ZOPK oraz regulacje proceduralne z mocy § 4 ustawa nr 183/2006 Dz. U., w sprawie zagospodarowania przestrzennego oraz prawo budowlane (prawo budowlane), z późniejszymi zmianami (dalej również jako „Stav Z”).

Dyrekcje parków narodowych, w tym Dyrekcja KRNAP, zajmują na podstawie powyższych kompetencji stanowiska w przedmiocie dokumentacji zagospodarowania przestrzennego, na różnych etapach jej powstawania. Ostateczną wersję planów zagospodarowania zatwierdzają jednakże miejskie i regionalne organy samorządowe, tzn. plan zagospodarowania powiatu lub miasta zatwierdza rada powiatu lub miasta, plan zagospodarowania wyższych jednostek samorządu terytorialnego i polityki rozwoju terytorialnego zatwierdzają urzędy wojewódzkie.

Konstrukcja właściwego organu administracji państwowej w Polsce jest odmienna, bowiem stworzona na zasadzie procedury uzgodnienia. Zgodnie z art. 3 UOP cele ochrony przyrody realizowane są z uwzględnieniem wymogów ochrony przyrody w strategiach, programach oraz dokumentach programowych wymienionych w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (*not. KPN: Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.*), programach ochrony środowiskach przyjętych przez organy lokalnych samorządów, koncepcjach rozwoju terytorialnego, strategii rozwoju terytorialnego województwa, komunalnej strategii rozwoju, studiów warunków i kierunków rozwoju terytorialnego powiatu, planach terytorialnych oraz planach zagospodarowania terytorialnego wewnętrznych wód morskich, terytorialnych i wyłącznych stref ekonomicznych oraz w działania handlowych i inwestycyjnych. Właściwość dyrektora parku narodowego wskazana została w art. 10.6. UOP, który mówi, że projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego.

### **2.1.6 Ocena wpływów na środowisko naturalne**

W Republice Czeskiej problematyka oceny wpływów na środowisko naturalne reguluje ustawa nr 100/2001 Dz. U., o ocenie wpływów na środowisko naturalne, z późniejszymi zmianami (dalej „Ustawa EIA”). Zgodnie z zapisami § 21 oraz 22 Ustawy EIA organem administracyjnym na danym obszarze, tzn. organem zatwierdzającym dane stanowisko w przedmiocie oceny



wpływów na środowisko naturalne, są organy wojewódzkie (krajów) oraz Ministerstwo Środowiska.

Dyrekcje parków narodowych nie posiadają bezpośrednich kompetencji administracyjnych w obszarze EIA w Republice Czeskiej. Zgodnie z zapisami § 3 lit. e) Ustawy EIA właściwym organem administracyjnym jest organ broniący interesów objętych ochroną w postaci szczególnych przepisów prawa (ZOPK) a którego właściwość terytorialna (obszar PN) choć w części stanowi przedmiotowy obszar. Jeśli projekt obejmuje teren parku narodowego, a więc parku, to wówczas ocenę wpływu na środowisko naturalne zapewnia Ministerstwo Środowiska.

Również w Polsce, gdzie przedmiotowa problematyka stanowi przedmiot regulacji ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247) (dalej „Ustawa EIA”), dyrektor parku narodowego nie posiada kompetencji organu administracyjnego w zakresie oceny wpływu na środowisko naturalne, bowiem procesy EIA (SEA) zapewniają tutaj organy wojewódzkie – (*not. KPN: Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska*), ewentualnie Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska. Nie można jednakże przeoczyć faktu, że w sytuacjach, gdzie projekty dotyczy parku narodowego, właściwy organ administracyjny obowiązany jest uzgodnić warunki realizacji projektu właśnie z dyrektorem parku narodowego, co można uznać za stosunkowo wysokie kompetencje. Bardzo interesującym zapisem, którego brak w czeskim ustawodawstwie, jest art. 66 2b. Ustawy EIA, zgodnie z którym w przypadku projektu zabudowy struktur liniowych interesu publicznego, przebiegającego przez teren parku narodowego lub rezerwy przyrody należy udowodnić, że nie ma możliwości realizacji projektu alternatywnym sposobem.

Tyle zatem w kwestii poszczególnych kompetencji dyrekcji parków narodowych w Czechach, zatem Dyrekcji KRNAP oraz dyrektorów parków narodowych w Polsce, a zatem dyrektora KPN. W dalszej części odwołujemy się do tabelarycznej części analizy.

## **2.2 Pozycja majątkowa Administracji KRNAP oraz KPN**

### **2.2.1 Status prawny organizacji oraz jej finansowanie**

**Dyrekcja KRNAP** to państwowa organizacja pożytku publicznego, powołana przez Ministerstwo Środowiska. W takiej formie została powołana przez Ministerstwo Środowiska w 1991 roku. Kompetencje Ministerstwa Środowiska w zakresie powoływania dyrekcji parków narodowych jako państwowych organizacji pożytku publicznego, jeśli nie wynikały z innej ustawy, aktualnie wynikają z zapisów § 79 ust. 3 lit. t) ZOPK. Pełne brzmienie aktu założycielskiego wydano 4 października 2017 roku, aktem wydanym przez Ministerstwo





Środowiska nr 18/17.

Zasady finansowania państwowych organizacji pożytku publicznego reguluje ustawa szczególna, ustawa nr 218/2000 Dz. U., w sprawie zasad dotyczących budżetu oraz zmianie niektórych ustaw powiązanych (procedury budżetowe), z późniejszymi zmianami. Na podstawie tej ustawy główna działalność Dyrekcji KRNP, która stanowi np. administracja państwowa w zakresie ochrony przyrody, zarządzanie parkiem narodowym, działalność specjalistyczna w zakresie ochrony przyrody, leśnictwa, rolnictwa, gospodarki wodnej, działalność promocyjna i publikacyjna itp. zasilana jest ze źródeł budżetu państwa Republiki Czeskiej.

Prócz działalności głównej Dyrekcja KRNP sprawuje również działalność ekonomiczną, której przedmiotem zgodnie z aktem założycielskim jest działalność handlowa oraz handel zagraniczny, jak również prowadzenie punktów gastronomicznych.

W Polsce **KPN** jest państwową osobą prawną, który został powołany na podstawie szczególnych przepisów prawa, które w Polsce regulują zarządzanie finansami publicznymi oraz pozycję organizacji, które są z nimi powiązane. Jest nią ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (*Not. KPN: Dz. U. z 2021 r. poz. 305*) (dalej „UFP”).

KPN jest w rozumieniu zapisów art. 8a.1. UOP oraz art. 9.14) UFP inną państwową osobą prawną utworzoną na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, i w przeciwieństwie do Republiki Czeskiej, wszystkie jego główne działalności są finansowane ze środków budżetu państwa. (*Not. KPN: Jedynie w 25 %. Pozostałą część budżetu polskiego parku narodowego stanowią środki pozyskane aktywnie przez pracowników parku z projektów oraz z opłat za wstęp i udostępnianie parku narodowego*). Warty uwagi jest, że również regulacje prawne dotyczące KPN (art. 8b. 2. UOP dopuszczają prowadzenie pobocznej działalności gospodarczej).

### 2.2.2 Dysponowanie mieniem dyrekcji NP

W zapisach § 55 ust. 1 Ustawy o mieniu jest mowa o tym, że organizacje (państwowe, pożytku publicznego), czyli również **Dyrekcja KRNP**, nie posiadają własnego majątku. W oparciu o warunki ustawowe tylko dysponują powierzonym mieniem państwowym. W stosunkach prawnych oraz w sporach sądowych dotyczących mienia państwowego występują jednakże we własnym imieniu. Zgodnie z zapisami § 12 ust. 6 Ustawy o mieniu, organ założycielski może zastrzec sobie pełne lub częściowe prawo do zatwierdzania umów odpłatnego nabycia nieruchomości, mieszkania lub pomieszczeń niemieszkalnych przez państwo, zawieranych przez powołane przez niego jednostki organizacyjne. W tym konkretnym przypadku Ministerstwo Środowiska zastrzegło sobie prawo względem KRNP do zatwierdzania umów odpłatnego przeniesienia nieruchomości lub prawa zabudowy na rzecz



państwa.

Szczegółowe zasady dysponowania mieniem Republiki Czeskiej, które obowiązują również dla państwowych organizacji pożytku publicznego, można znaleźć w części trzeciej (§17–§ 37) Ustawy o mieniu. Inaczej jest w przypadku specjalnego systemu prawnego, tzn. ZOPK w zakresie niektórych szczególnych instytutów, o których mowa będzie poniżej, który kwestii związanych z dysponowaniem mieniem powierzonym dyrekcji parku narodowego przez państwo w ogóle nie reguluje.

Inaczej niż w Czechach, polskie ustawodawstwo w zakresie ochrony przyrody (patrz art. 8g. i kolejne UOP) reguluje kwestię dysponowania mieniem powierzonym **KPN**. Co do zasady regulacja przede wszystkim nakłada na dyrektora parku narodowego obowiązek sporządzania rocznych planów finansowych, które następnie powinny być realizowane. Sporządzanie planu wymaga zastosowania się do przepisów wykonawczych (rozporządzenia rady ministrów). Przestrzeganie przepisów kontroluje minister odpowiedzialny za środowisko.

UOP następnie reguluje (art. 10a i kolejne) wytyczne w zakresie zawierania umów sprzedaży nieruchomości, realizowanych przez jednostki zarządzające parkami narodowymi, wyłącznie w drodze postępowań przetargowych. Szczegóły dotyczące powyższych wytycznych reguluje rozporządzenie ministra odpowiedzialnego za środowisko, a jest nim rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe (*Not. KPN: Dz. U. z 2012 r. poz. 868*).

Prócz powyższego w Polsce dla państwowych osób prawnych, tzn. również dla KPN, istnieją wiążące regulacje w zakresie ogólnych zasad dotyczących administracji środkami publicznymi. Właściwa regulacja prawna znajduje się w art. 42.–67. UFP.

### **2.2.3 Niezbywalność nieruchomości stanowiących mienie PN**

W Republice Czeskiej zgodnie z zapisami § 23 ZOPK uznaje się, że na terenie parków narodowych nie można dokonać zbycia terenów stanowiących mienie państwowe. Za zbycie nie uznaje się zamiany gruntów, której uzasadnieniem jest interes ochrony przyrody.

Polski system prawny nie posiada takiego instytutu, ale nie oznacza to braku w tym zakresie. W praktyce oczywistym jest fakt, że nawet nie może dojść do sytuacji, w której organizacja zarządzająca terenami w parku narodowym (którą jest Park Narodowy) starała się zbyć cenne tereny. W takiej sytuacji działałaby bowiem wbrew własnej egzystencji.

Wręcz przeciwnie, w polskim systemie prawnym można zaakcentować niektóre instrumenty prawne związane z dysponowaniem nieruchomościami w parkach narodowych. Jest bowiem art. 7.1. UOP jasno powiedziane, że powołanie lub rozszerzenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody stanowi cel publiczny, co w konsekwencji umożliwia odgórne wyłączenie prywatnych posesji dla celów ochrony przyrody.



Następnie zaś, gdyby nie doszło do wywłaszczenia, polski system prawny posiada instrument zapisany w art. 10 UOP, tzn. prawo wieczystego użytkowania nieruchomości, które nastaje z mocy ustawy po stronie Parku Narodowego w dniu jego powołania lub zmiany granic, zostaje ono wpisane do katastru nieruchomości. Tym samym uzyskuje się taki sam efekt patrząc pod kątem ochrony przyrody, jak w sytuacji, gdy państwo posiada przedmiotowe tereny.

#### **2.2.4 Restytucja w PN**

W Republice Czeskiej Dyrekcji KRNAP obecnie mogą dotyczyć wykorzystywane procedury z mocy ustawy nr 229/1991 Dz. U. o zmianach stosunków własnościowych do ziemi i innego mienia ziemskiego, z późniejszymi zmianami (dalej „Ustawa o ziemi”), ewentualnie również procedury związane ze stosunkowo niedawno przyjętą ustawą nr 428/2012 Dz. U., w sprawie rozliczeń majątkowych z instytucjami kościelnymi i wyznaniowymi oraz zmianach niektórych ustaw (dalej „Ustawa o restytucjach kościelnych”).

W Ustawie o ziemi w zapisie § 11 ust. 3 dano uprawnionej osobie prawo wyboru, czy będzie żądać wydania pierwotnej parceli lub przekazania innej parceli na rzecz państwa, a co z tego wynika, że w przypadku tzw. restytucji bezpośredniej mogą również zostać wydane nieruchomości należące do parku narodowego. Powstał tutaj problem w wyniku długoletniej, złej komunikacji między resorem środowiska z jednej strony a Państwowym urzędem ziemskim (wcześniej „Fundusz ziemski Republiki Czeskiej”) i urzędami katastralnymi po drugiej stronie, w wyniku czego aż do dziś nie nastąpiło pełne przeniesienie praw do dysponowania gruntami w parkach narodowych oraz na innych terenach objętych ochroną na rzecz organizacji podlegających Ministerstwu Środowiska. Obecnie już tylko w kilku przypadkach, które obecnie rozpatrują sądy czeskiej, a w których w jakiś sposób prawnych decyzji sądów (por. wyrok Sądu Najwyższego Republiki Czeskiej z dnia 18. 1. 2001, sygnatura 26 Cdo 1478/2000) w ogólnie nie powinno dojść do wydania gruntów w parkach narodowych zgodnie z Ustawą o ziemi.

Stosunkowo lepiej wygląda relacja między interesem publicznym w przedmiocie ochrony przyrody a roszczeniami restytucyjnymi w Ustawie o restytucjach kościelnych, gdzie w § 8 ust. 1 lit. g) tejże ustawy jest mowa o tym, że nie można wydać mienia w sytuacji, gdy chodzi o nieruchomość stanowiącą obszar parku narodowego lub narodowego rezerwatu przyrody lub budynek, który znajduje się na tym terenie.

**W Polsce** sytuacja w przedmiocie restytucji z uwagi na odmienne okoliczności natury historyczno-politycznej jest zgoła inna niż w Czechach. Przede wszystkim należy wspomnieć, że tak kontrowersyjne kwestie restytucji kościelnych w tutejszym środowisku, ewentualnie całkowite rozliczenie się z kościołami, zaczęto rozpatrywać jeszcze w czasach panowania reżimu komunistycznego. Już w 1989 roku przyjęto ustawę – ustawa z dnia 17 maja 1989 r.



o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, która w ujęciu ogólnym regulowała między innymi również uprawnienia kościelnych podmiotów prawa do zwrotu ich mienia.

Podana ustawa opierała się przede wszystkim na metodzie naturalnej restytucji (tzn. Zwrocie dotychczasowego mienia, ale umożliwiała również finansowanie rekompensat. W oparciu o tę ustawę rząd polski powołał przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych łącznie pięć komisji, składających się z przedstawicieli administracji państwowej i reprezentantów. Mowa tutaj o komisjach ds. kościoła katolickiego, prawosławnego, ewangelickiego wyznania augsburskiego, gminy żydowskie oraz pozostałe wspólnoty wyznaniowe. Prace komisji zostały zakończone w 2011 roku, zaś cały proces obecnie uznaje się za zakończony. Wszystko odbyło się bez poważniejszych sporów sądowych, jednak nie udało się uniknąć skandali i konfliktów. Dosyć zadowolony z całej sytuacji wyszedł kościół katolicki, który ma w Polsce znaczący wpływ na sytuację polityczną. W odniesieniu do niniejszej analizy warto jeszcze dodać, że w przywołanej ustawie nigdzie nie pojawia się ani jedno słowo „przyroda“, podobnie jak wyrażenie „park narodowy“, w żadnej postaci gramatycznej.

Jeśli chodzi o „powszechne” restytucje, tak jak w Czechach reguluje je np. Ustawa o ziemi, czy na przykład ustawa nr 403/1990 Dz. U., w sprawie złagodzenia skutków krzywd majątkowych, w Polsce w podobny sposób w ogóle problem nie jest podejmowany. Stało się tak w dużej mierze w wyniku okoliczności historycznych. Chodzi również o to, że nasi południowi sąsiedzi nie byli tak konsekwentni podczas przymusowej kolektywizacji rolnictwa w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku (ściślej rzecz ujmując, komuniści spotkali się tutaj z silnym oporem społeczeństwa o silnych tradycjach rolniczych i religijnych). Warto również wspomnieć, że polskie terytorium po drugiej wojnie światowej zostało „przesunięte” o pięć set kilometrów w kierunku zachodnim, co wiązało się z tym, że w takim samym kierunku przesiedlano również polskich obywateli, wysiedlając jednocześnie obywateli niemieckich. Dlatego w polskim systemie prawnym znajdziemy na przykład ustawę, która przyznaje odszkodowanie osobom, które musiały opuścić swoje majątki znajdujące się na terenie dzisiejszej Litwy, Białorusi, czy Ukrainy. Nie ma jednakże ustawy, która stanowiłaby na przykład odpowiednik czeskiej Ustawy o ziemi.

W opinii autora szczegółowa analiza problematyki restytucji w obu krajach stanowi temat na osobną analizę i wykracza poza cel niniejszej analizy.

### **2.3 Pozycja pracowników organizacji zarządzającej parkiem narodowym**

**W Republice Czeskiej** obowiązuje ustawa nr 234/2014 Dz. U., o służbie cywilnej, z późniejszymi zmianami (dalej „Kodeks służby cywilnej”), która reguluje stosunki prawne **pracowników państwowych sprawujących w urzędach administracji publicznej działalność administracyjną**, kwestie organizacyjne służby cywilnej, stosunki urzędowe pracowników



służby cywilnej, system wynagradzania pracowników państwowych oraz postępowania w sprawach dotyczących stosunków urzędowych. Do takich urzędów zaliczają się na przykład państwowe podmioty prawa, które podlegają innej ustawie (§ 4 ust. 2 Kodeks służby cywilnej).

Dyrekcje parków narodowych w Czechach oczywiście posiadają status prawny organizacji pożytku publicznego zarządzanych przez państwo, tzn. państwowych podmiotów prawa, jednakże brakuje jednoznacznej regulacji mówiącej o tym, że są również jednostkami służby cywilnej. Pracownicy Dyrekcji KRNP nie są objęci programem Kodeksu służby cywilnej, a zatem nie podlegają ogólnym regulacjom w zakresie prawa pracy, którą w Czechach stanowi ustawa nr 262/2006 Dz. U., Kodeks pracy, z późniejszymi zmianami wraz z przepisami wykonawczymi. Stosunki prawne tychże pracowników reguluje ogólny system prawa pracy, który w Czechach stanowi ustawa nr 262/2006 Dz. U., Kodeks pracy, z późniejszymi zmianami.

**W Polsce** kwestie służby cywilnej reguluje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (*Not. KPN: Dz. U. z 2020 r. poz. 265 z późn. zm.*) (dalej „UoSC”). Tutaj pracownikom służby cywilnej gwarantowana jest pewna stabilność stanowiska, co reguluje rozdział 5 UoSC zatytułowany „Zmiana oraz rozwiązanie zatrudnienia w służbie cywilnej”. Krąg pracowników objętych ustawą UoSC został uszczegółowiony w art. 3 tejże ustawy, stąd wynika, że służba cywilna dotyczy wyłącznie urzędników, a nie pracowników wykonujących działalność usługową. Dlatego też wielu pracowników KPN objętych jest powszechnym systemem pracy (w Polsce obowiązuje ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (*Not. KPN: Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 z późn. zm.*)).

To, co można zauważyć na plus, to szczególna regulacja w UOP, która zapewnia wybranym pracownikom dyrekcji parków narodowych (w tym ich krewnym) przydział na mieszkanie służbowe. To instytut w ogólne nieznan w czeskim systemie.

## **2.4 2.4 Ochrona pracowników organizacji zarządzającej parkiem narodowym podczas wykonywania ich działalności**

W zleceniu analizy w zakresie przedmiotowej tematyki omawianej w niniejszym podrozdziale wskazano, że zleceniodawca ma na myśli „status funkcjonariusza publicznego” jeśli chodzi o pracowników dyrekcji parków narodowych. Należy tutaj zauważyć, iż termin „funkcjonariusz publiczny” to termin, który w czeskim prawie pojawia się w ustawie nr 140/1961 Dz. U., Kodeks karny, który z dniem 1. 1. 2010 wygasł, gdy uprawomocniła się ustawa nr 40/2009 Dz. U., Kodeks karny. Wraz z poprzednią regulacją zostały wycofane również wcześniejsze przestępstwa „atak na organ państwowy” (§ 153 i 154) oraz „atak na funkcjonariusza publicznego” (§ 155 oraz 156).

**W aktualnie obowiązującej regulacji**, którą stanowi ustawa nr 40/2009 Dz. U., Kodeks karny, z późniejszymi zmianami (dalej „Kodeks karny”), niemniej jednak w § 127 zdefiniowano



termin „urzędnik”, z którego wynika, że urzędnikiem jest osoba fizyczna, która została powołana do pełnienia funkcji strażnika przyrody, jeśli pełni zadania państwowe lub społeczne i korzysta z przydzielonych kompetencji podczas ich realizacji. Do tej definicji prócz zapisów regulujących specjalny zakres odpowiedzialności karnej urzędników, ewentualnie ich surowszą odpowiedzialność w zakresie niektórych wykroczeń, lub przeciwnie, regulujących okoliczności warunkujące zastosowanie wyższej kary w sytuacji, gdy wykroczenie skierowane było przeciwko urzędnikowi, nawiązuje przede wszystkim dział I., rozdział X, szczególnej części Kodeksu karnego nazwanej „Przestępstwa skierowane przeciwko organom publicznym i urzędnikom”

W przywołanym rozdziale Kodeksu karnego znajdują się między innymi regulacje w zakresie czynów karalnych takich jak przemoc wobec organów publicznych (§ 323), kierowanie pogroźek w celu oddziaływania na organy publiczne (§ 324), przemoc wobec urzędnika (§ 325), kierowanie pogroźek w celu oddziaływania na urzędnika (§326). Pierwsze dwa chronią wszystkich pracowników Dyrekcji KRNPAP podczas wykonywania ich zadań w zakresie administracji państwowej, kolejne dwa chronią tylko osoby pracujące w charakterze strażników przyrody podczas wykonywania przez nich pracy.

W Polsce prawo karne materialne reguluje przede wszystkim ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (*Not. KPN: Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. Zm.*). (dalej „Kodeks karny“). W art. 115, § 13, Kodeksu karnego znajduje się definicja terminu „funkcjonariusz publiczny. Funkcjonariuszem publicznym w myśl powyższych zapisów uznaje się na przykład osobę, która jest pracownikiem administracji państwowej, innego organu państwowego lub administracji samorządowej, jeśli nie sprawuje wyłącznie działalności usługowej, jak również osoba w zakresie, w jakim jest uprawniona do wydawania decyzji administracyjnych. Bezpośrednio w UOP w art. 104.2 Jest jeszcze mowa o tym, że pracownicy służb parku narodowego wykonując swoje obowiązki objęci są ochroną prawną zgodnie z regulacjami prawa karnego dla funkcjonariusza publicznego.

W Kodeksie karnym pracowników KPN mogą dotyczyć wykroczenia, których przedmiotem jest interes ochrony funkcjonariusza publicznego, stan faktyczny dostępny jest w art. 222, art. 223, art. 224, art. 226 oraz art. 227.



## 3 Regulacja udostępniania parku narodowego

### 3.1 Podstawowe warunki ochrony parków narodowych

Podstawowe warunki ochrony stanowią zasadniczy temat dla systemu prawnego każdego parku narodowego, bowiem co do zasady w formie zakazów określają, czego nie wolno w parkach narodowych, tym samym określając pozostałe regulowane procesy, jak na przykład zarządzanie, procedury wydawania zezwoleń itp.

**W Republice Czeskiej** podstawowe warunki dotyczące parków narodowych regulują zapisy § 16 ZOPK, zaś szczegółowe warunki ochronne KRNAP regulują zapisy § 16b ZOPK. Podstawowe warunki ochrony parków narodowych można dodatkowo podzielić na warunki obowiązujące na terenie całego parku narodowego oraz te, które obowiązują wyłącznie na terenie zabudowanym i poza nim. Określenie zabudowanych obszarów powiatów oraz możliwych do zabudowania bierze swoje źródło z wykładni tychże terminów, które czerpią z innych regulacji prawnych, którymi są Stav Z. W Czechach ulega on częstym zmianom. Wykładnia w przedmiocie tego, co jest rozumiane jako teren zabudowany powiatu oraz możliwy do zabudowania, czyli zasadnicze tego, gdzie obowiązują warunki ochrony określone w § 16 ust. 2 ZOPK, nie jest do końca ustalona.

**W Polsce** sytuacja wydaje się być trochę bardziej uporządkowana. Podstawowe warunki ochrony reguluje art. 15 UOP, obowiązują one na całym obszarze parku narodowego, jak również dla wszystkich parków narodowych. Jeden z warunków ochronnych dotyczący przelotów na parkami narodowymi regulują szczególne zapisy. Brak tutaj szczególnych warunków ochronnych przyjętych na poziomie prawa, przyjętych tylko dla niektórych parków narodowych, niemniej jednak logicznie rzecz ujmując dość jasnym jest, że niektóre z warunków ochronnych (np. zakaz korzystania z łodzi motorowych) będą miały mniejsze znaczenie w KPN niż w innym parku narodowym, w którym istnieją ekosystemy jezior, lub znajdujące się na terenach nadmorskich, gdzie z kolei nie będą mieć znaczenia praktycznego inne warunki ochronne, istotne z kolei dla KPN.

Przyjmuje się również, że obydwie systemy prawne posiadają mechanizm udzielania odstępstw od warunków ochronnych, przy czym organem wydającym pozwolenie na odstępstwo w Czechach jest Dyrekcja KRNAP, zaś w Polsce minister właściwy do spraw środowiska. Charakterystyczne wyłącznie dla polskiego systemu prawnego jest to, że odstępstwo od warunków ochronnych ma miejsce nie tylko w sytuacji realizacji zadań wynikających z planu ochrony, ale również w przypadku akcji zabezpieczających w działaniach ratowniczych, sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa lub realizacji zadań obrony narodowej w przypadku sytuacji zagrożenia kraju.

Po dokonaniu analizy porównawczej obu systemów prawnych można jednakże stwierdzić, że większość podstawowych warunków ochronnych obecna jest po obu stronach, nawet jeśli



w niektórych przypadkach widoczne jest odmienne rozgraniczenie poszczególnych warunków – choć w niektórych przypadkach różnice te są całkiem znaczące. Polski system prawny jest pod tym kątem nieco bardziej surowy, co jest dobrze widoczne przy bardziej szczegółowym porównaniu warunków ochronnych w zakresie warunków zabudowy. W Polsce na terenie całego parku narodowego zabudowa i remont budynków są całkowicie zabronione, jedynym wyjątkiem jest sytuacja w której budowa dotyczy obiektu, którego zadaniem jest ochrona przyrody. Warunki ochronne dotyczące łowiectwa oraz połowu ryb zostały już wcześniej omówione. W końcu jeszcze ostatnia kwestia – dosyć zasadnicza w zakresie dopuszczalnych działalności na terenie parku narodowego. W Polsce istnieje warunek, który mówi o tym, że w parku narodowym obowiązuje zakaz prowadzenia działalności produkcyjnej, handlowej i rolniczej z wyłączeniem miejsc wyznaczonych w planie ochrony.

Tylko niewielka liczba warunków ochronnych obowiązuje wyłącznie po jednej stronie granicy. Jeśli chodzi o te, które obowiązują wyłącznie po polskiej stronie, należy wskazać zakaz umieszczania tablic, napisów, reklam oraz innych oznaczeń niezwiązanych z ochroną przyrody, czy też zakaz zakłócania ciszy. W Czechach z kolei należy wskazać zakaz umieszczania źródeł światła poza zamkniętymi obiektami, czy też zakaz sprzedaży bazarowej. Specyfika czeskiego obszaru karkonoskiego to na przykład zakaz orki na stałych powierzchniach pokrytych trawą.

Zestawienie wszystkich warunków ochronnych w obu systemach prawnych znajduje się w części tabelarycznej niniejszej analizy.

### **3.2 Regulamin udostępniania parku narodowego**

W czeskim systemie prawnym treść regulaminu zwiedzania parku narodowego został określony w § 19 ZOPK, gdzie jest mowa o tym, że regulamin zawiera warunki w zakresie ograniczeń, jak również zestawienie aktywności turystycznych i rekreacyjnych, które są objęte zakazem na terenie parku narodowego, lub ograniczone przepisami prawa, regulacjami o powszechnym charakterze, lub decyzjami z mocy tejże ustawy lub innych przepisów prawa. Dodatkowo znajduje się tam informacja o tym, że dyrekcja parku narodowego poda do publicznej wiadomości powyższe informacje.

Polski system prawny jest bardziej zwięzły. W art. 8e UOP udziela dyrektorowi parku narodowego kompetencji w ramach planu ochrony lub zadań ochronny do zdefiniowania sposobów udostępniania terenu parku narodowego. Tutaj ustawa nie mówi o wymogu podawania informacji do publicznej wiadomości, to jednakże nie oznacza, że na stronach internetowych KPN nie ma „Zasad udostępniania”. W przeciwieństwie do czeskiego regulaminu polska wersja jest zdecydowanie prostsza.





### 3.3 Możliwości naliczania opłat za wstęp do wybranych części PN

Po czeskiej stronie parku nie ma ustawowej możliwości naliczania opłat za wstęp do wybranych części parku narodowego.

Na polskiej stronie za wstęp do KPN pobiera się opłaty. Podstawę prawną do naliczania opłat stanowią zapisy art. 12 ust. 3 do ust.10 ZOP, które umożliwiają wstęp do parku narodowego lub niektórych jego części, lub udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego części, za opłatą. Wysokość opłaty określa dyrektor parku narodowego. Ustawa określa maksymalną wysokość jednorazowej opłaty, która wynosi 6 zł i jest waloryzowana w zależności od wskaźnika inflacji. W ustawie wymieniono również osoby, od których nie pobiera się opłat lub opłata pobierana jest w połowie wysokości (np. dzieci do lat 7, mieszkańców gmin położonych w granicach parku narodowego).

Parki narodowe oraz części parków narodowych, w których pobierane są opłaty określa w drodze rozporządzenia na podstawie pełnomocnictwa z art. 12 UOP minister odpowiedzialny za ochronę środowiska. Z rozporządzenia wynika, że KPN należy do siedmiu polskich parków narodowych (z 23 wszystkich parków), w których opłata pobierana jest na całym terenie parku.

### 3.4 Zamówienia publiczne

Zamówienie publiczne to zakup towaru, zlecenie prac, zamówienie dzieła lub usługi przez zamawiającego, dla którego przyjęto ustawowe zasady. Zleceniodawca publiczny to organ publiczny, lub inny podmiot objęty publicznym finansowaniem. Sektorowy zleceniodawca to podmiot świadczący określone usługi w gałęzi sektora, którym jest na przykład energetyka, wodociągi czy telekomunikacja. W środowisku unijnym prawo zamówień publicznych jest związane z sekundarnym prawem unijnym tzw. dyrektywami. Powyższa podstawa prawna jest wiążąca zarówno dla Czech, jak i dla Polski.

W Republice Czeskiej problematyka ogłaszania przetargów jest regulowana w ustawie nr 134/2016 Dz. U., w sprawie przetargów publicznych, z późniejszymi zmianami (dalej „ZZVZ”). W § 4 udst. 1 lit. c) podano, że publicznym zamawiającym może być również państwowa organizacja pożytku publicznego. Wynika z tego, że procedury zgodnie z ZZVZ dla Dyrekcji KRNP, będącej państwową organizacją pożytku publicznego, są wiążące prawnie podczas wyboru wykonawców.

W Polsce sytuacja wygląda podobnie. Tutaj obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, (Dz. U. z 2019 r. poz.2019 z późn. zm. (dalej „PZP”), która w art. 3 określa, że jest wiążąca min. dla „jednostek sektora finansów publicznych” w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Jak już wspomniano powyżej, KPN jest państwową osobą prawą, powołaną na mocy ustawy szczególnej, tj. UFP, tym samym zapewniając realizację



zleceń lub usług na swoje potrzeby musi stosować się do PZP.

Szczegółowe porównanie systemów prawnych w przedmiocie zamówień publicznych stanowi temat na osobną analizę.

### 3.5 Stanowisko straży przyrody

**W czeskim systemie prawnym** istnieje pojęcie „straży przyrody“. Odpowiednie regulacje znajdują się w § 81, 81a, 81b ZOPK, które uszczegółowione zostały w § 20 rozporządzenia Ministra Środowiska nr 395/1992 Dz. U., stanowiąc przepisy wykonawcze niektórych postanowień ZOPK. Straż przyrody powołują w Czechach prócz parków narodowych również urzędy wojewódzkie, które posiadają kompetencje w zakresie ochrony przyrody poza dużymi obszarami objętymi szczególną ochroną, jak również Agencja ochrony przyrody i krajobrazu Republiki Czeskiej, która jest organem ochrony przyrody na terenach objętych ochroną krajobrazu.

W ramach straży przyrody istnieją dwa rodzaje stanowisk – rzecznik i strażnik. Ustawowe wymagania dotyczące tychże stanowisk są identyczne (szczegóły znajdują się w tabelarycznej części analizy).

Strażnicy posiadają kompetencje do legitymowania osób łamiących przepisy dotyczące ochrony przyrody, wydawania grzywnien na miejscu oraz mandatów za wykroczenia popełniane na terenie objętym ochroną przyrody, wstępu na obce posesje, zatrzymania osób w celu potwierdzenia tożsamości, jeśli jest podejrzana o łamanie przepisów dotyczących ochrony przyrody i krajobrazu. Osoby łamiące przepisy prawne obowiązane są do podporządkowania się do nakazów strażnika, który może się zwrócić się o pomoc lub wsparcie policji, zaprzestać nieprawidłowych działań. Ich stanowisko „funkcjonariusza publicznego” w świetle przepisów prawa karnego zostało omówione wyżej.

**Polskie prawo** stosuje termin „Straż Parku“ (dalej „straż parku“), w odniesieniu do parków narodowych. Stanowisko straży parku opisano bliżej w rozdziale 7 UOP (art. 108 i kolejne), które zostało określone jako „zwalczanie przestępstw i wykroczeń na obszarach chronionych”.

Już z samej nazwy rozdziału UOP można wnioskować, że polskie ustawodawstwo kładzie znacznie większy nacisk na główną funkcję straży polegającą na tłumieniu działań niezgodnych z prawem na terenie parku narodowego, i rzeczywiście tak jest. Krótko rzecz mówiąc, prócz wszystkiego, co mogą robić strażnicy przyrody w Czechach, polscy strażnicy mogą stosować środki przymusu określone w szczególnych przepisach prawa, takich jak siła fizyczna, pałka, pies czy ostrzeżenie użycia broni palnej. Trudno wyobrazić sobie w takim przypadku sytuację, gdy strażnik parku powali lekkomyślnego rowerzystę, który następnie złoży jeszcze pozew na park narodowy o naprawę szkody, jak miało to miejsce w Czechach w Parku Narodowym Czeska Szwajcaria.



## **KANCELARIA ADWOKACKA PETRŽÍLEK, s. r. o.**

**JUDr. et Ing. Petr Petržílek, Ph. D.**

wpisana na listę adwokatów ČAK [Czeskiej Izby Adwokackiej]  
pod numerem 13205

Mgr Petr Janeček, adwokat współpracujący

Mgr Martin Vlk, upoważniony pracownik

Mgr Eliška Váňová, aplikant adwokacki

Ing. Martina Jaklová, MBA, upoważniony pracownik

Poza tym założenia dla sprawowania funkcji strażnika są bardzo podobne do czeskich; polski strażnik niemniej jednak w odróżnieniu od czeskiego musi okazać jeszcze poświadczenie lokalnego szefa policji, co jest jednakże zrozumiałe w przypadku wyższych uprawnień. Jak już wspomniano wyżej, ochrona funkcji strażnika w świetle przepisów prawa karnego została uregulowana również tutaj.



## 4 Metody angażowania społeczeństwa w zarządzanie parku narodowego

### 4.1 Rada parku

**W czeskim porządku prawnym** jw § 20 ZOPK uregulowano instytut rady parku narodowego. Rada parku narodowego jest organem inicjacyjnym i konsultacyjnym dla właściwego parku narodowego (nie wyłączając KRNAP), który jest powołany z mocy wspomnianej ustawy w celu weryfikacji i oceny wszelkich istotnych dokumentów dotyczących ochrony i administracji parku narodowego i jego otuliny, przede wszystkim w przedmiocie podziału terenu parku narodowego na strefy ochrony przyrody oraz zasad ochrony przyrody w parku narodowym. Członkowie rady parku narodowego to oddelegowani przedstawiciele wszystkich powiatów i województw (krajów), na terenie których znajduje się park i jego otulina, zaś na terenach górskich przedstawiciele służb ratunkowych – Horská služba. Innych członków rady spośród znaczących osób fizycznych i prawnych, przede wszystkim z obszaru ochrony przyrody, leśnictwa, rolnictwa, gospodarki wodnej, handlu i turystyki, specjalistów z centrów naukowych i specjalistycznych, ewentualnie innych organów administracji państwowej, powołuje i odwołuje organ ochrony przyrody.

Charakter doradczy kompetencji wykracza poza kompetencje rady parku narodowego w zakresie podziału na strefy (§ 38a ZOPK), kiedy to dyrekcje PN muszą konsultować te kwestie z nią, a jeśli się w tej sprawie nie porozumieją, sprawę rozstrzyga Ministerstwo Środowiska.

**Polski system prawny** ma więcej „informacyjno-doradczych” organów ochrony przyrody. Prócz „rady naukowej parku narodowego” działa tutaj również państwowa rada ds. ochrony przyrody (przy ministerstwie), regionalne rady ds. ochrony przyrody (przy Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska) oraz rady społeczne przy terenach objętych ochroną krajobrazu.

Rady naukowe parków narodowych liczą od dziesięciu do dwudziestu członków powoływanych na okres pięciu lat przez ministra środowiska z szeregów akademickich, praktyków, organizacji pozarządowych oraz administracji wojewódzkich i samorządowych. Ich kompetencje mają charakter wyłącznie doradczy. Ustawa wyraźnie mówi o tym, że zadaniem tych rad jest między innymi ocena skuteczności procedur ochronnych.

### 4.2 Prawo do informacji oraz obowiązek informacyjny

Zarówno Republika Czeska, jak i Polska, jest sygnatariuszem Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, która została podpisana 25 czerwca 1998 roku podczas 4 konferencji ministerialnej Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ „Środowisko naturalne dla Europy” w duńskim mieście Aarhus. (dalej „Konwencja z Aarhus”). Obydwa kraje są również



członkami UE, dla których wiążąca jest między innymi Dyrektywa Parlamentu Europejskiego (PE) i Rady nr 2003/4 o dostępie do informacji o środowisku naturalnym. Wynika z tego, że regulacje w zakresie prawa do informacji muszą być w obydwu krajach oparte na tych samych podstawach prawnych.

**W Czechach** obowiązuje ustawa nr 106/1999 Dz. U., o swobodnym dostępie do informacji, z późniejszymi zmianami (dalej „Ustawa o informacjach“), która reguluje problematykę swobodnego dostępu do informacji na płaszczyźnie ogólnej. Następnie obowiązuje ustawa nr 123/1998 Dz. U., o dostępie do informacji o środowisku naturalnym, z późniejszymi zmianami (dalej „Ustawa o informacjach o ŚN“), która szczególnie reguluje problematykę dostępu do informacji w zakresie środowiska naturalnego. W końcu pozostaje również w mocy § 72 ZOPK, która w szczególny sposób reguluje prawo do informacji w zakresie ochrony przyrody, choć co ciekawe, regulacja ta stanowi integralną część ZOPK od początku jej obowiązywania.

**W Polsce** obowiązują ogólne regulacje w zakresie dostępu do informacji, z mocy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (*Not. KPN: Dz. U. z 2020 r. poz. 2176*) (dalej „UDIP“). Zasady oraz tryb postępowania podczas udostępniania informacji o środowisku naturalnym reguluje ustawa – Ustawa EIA, rozdział II. (art. 8 – art. 28), zatytułowany udzielanie informacji o środowisku naturalnym.

Zarówno **Dyrekcja KRNAP**, jak i **KPN**, są w rozumieniu właściwych krajowych przepisów prawa podmiotami obowiązany zarówno w związku ze swobodnym dostępem do informacji na płaszczyźnie ogólnej, jak i w związku z udzielaniem informacji o środowisku naturalnym. W kwestii szczegółów odsyłamy do tabelarycznej części analizy.

#### **4.3 Udział stowarzyszeń w postępowaniach o udzielenie zezwolenia**

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że istota działalności administracyjnej zarówno Dyrekcji KRNAP, jak i dyrektora KPN, polega na wydawaniu odstępstw i zgód, ewentualnie na nakładaniu środków zapobiegawczych i mandatów, jednakże nie jest to prowadzenie skomplikowanych postępowań dotyczących wydawania zezwoleń, w których brałyby udział stowarzyszenia środowiskowe. Takie powstępowania w sprawie zezwoleń po obu stronach granicy prowadzą organy administracji państwowej (urzędy budowlane, urzędy górnicze, organy EIA itp.). Udział stowarzyszeń środowiskowych w postępowaniach w sprawie zezwoleń można ledwie uznać za sposób angażowania obywateli w zarządzanie parkiem narodowym. Jest temat niezależny i nie związany z problematyką parków narodowych.

**W Czechach** w § 70 ZOPK uregulowana została kwestia udziału obywateli w postępowaniach administracyjnych w sytuacjach, gdy dotyczą one interesów ochrony przyrody i krajobrazu. Stowarzyszenie obywatelskie (ew. stowarzyszenie zgodnie z aktualnie obowiązującym systemem prawa) lub jego jednostka organizacyjna, którego główna misją jest w myśl statutu



ochrona przyrody i krajobrazy, może, jeśli posiada osobowość prawną, wnioskować u właściwych organów administracji państwowej wcześniejszej informacji w przedmiocie wszystkich koncepcji oraz wszczynanych postępowań administracyjnych, które mogą dotyczyć interesów ochrony przyrody i krajobrazu, objętych ochroną zgodnie z powyższą ustawą, z wyłączeniem postępowań dotyczących oceny wpływów na środowisko naturalne zgodnie z § 3 lit. g) ustawy o ocenie wpływów na środowisko naturalne. Wniosek taki jest ważny rok od daty złożenia, można go składać wielokrotnie. Wniosek musi być uszczegółowiony co do przedmiotu i miejsca. Następnie stowarzyszenie obywatelskie (stowarzyszenie) może wziąć udział w postępowaniu administracyjnym jeśli potwierdzi swój udział w formie pisemnej w terminie do ośmiu dni od daty, gdy właściwy organ administracyjny poinformował go o wszczęciu postępowania. Taki rodzaj postępowania prowadzą również Dyrekcje PN.

Postępowania w sprawie zezwoleń niemniej jednak są (jak już wspomniano powyżej) zasadniczo prowadzone nie w trybie ZOPK, ale np. zgodnie z Stav Z, czy Vod Z. W związku z tym warto wspomnieć, że stowarzyszenia mogą również uczestniczyć w postępowaniach wodnoprawnych, jeśli dopełnią warunków podanych w § 115 ust. 6 oraz ust. 7 Vod Z. Nie mogą jednakże uczestniczyć w postępowaniu budowlanym w sprawie pozwolenia na budowę elektrowni wodnej. Jeśli stowarzyszenie chce wziąć udział w postępowaniu, musi spełnić podobne warunki do tych, które są w postępowaniach zgodnie z ustawą o ochronie środowiska i krajobrazu, tzn. cel stowarzyszenia zgodnie ze statutem musi stanowić ochrona środowiska naturalnego. Następnie stowarzyszenie musi zwrócić się z prośbą do właściwego urzędu ds. gospodarki wodnej o udzielenie informacji w przedmiocie wszczynanych postępowań, a następnie w terminie do ośmiu dni od daty otrzymania informacji zgłosić swój udział w postępowaniu.

Warto również wspomnieć, że stowarzyszenie środowiskowe może być również podmiotem nawiązującym do postępowania administracyjnego, o którym mowa w § 3 lit. g) Ustawy EIA, w sytuacji, gdy weźmie udział w procesie oceny wpływów na środowisko danego projektu budowlanego, spełniając warunki wskazane w § 3 lit. i) Ustawy EIA, jako podmiot zainteresowany. Jeśli jednakże projekt budowlany nie jest objęty procesem oceny wpływów, stowarzyszenia nie mogą wziąć udziału w procesie dotyczącym wydania zezwolenia.

**Polska regulacja** w przedmiocie udziału obywateli w ochronie środowiska znajduje się w innej ustawie szczególnej (Ustawa EIA, III. rozdział). Kluczowym zapisem jest tutaj art. 5 Ustawy EIA, który mówi o tym, że każdy ma prawo do udziału w postępowaniu wymagającym udziału obywateli, po spełnieniu warunków ustawowych.

W żadnych innych regulacjach prawnych, wliczając w to również UOP i UPOŚ, nie ma zasadniczo regulacji tego typu, ew. istnieje wzmianka o „organizacjach ekologicznych”, co stanowi polski odpowiednik czeskich (środowiskowych) stowarzyszeń (wcześniej związków obywatelskich). Jedynie UPOŚ daje możliwość zwrócenia się do sądu z wnioskiem o nałożenie zakazu reklamy.



Z uwagi na powyższe regulacje zawarte w Ustawie EIA dotyczące udziału obywateli (stowarzyszeń) w procesach dotyczących zezwoleń w środowisku naturalnym można uznać za kompleksowe. Tutaj odsyłam do tabelarycznej części analizy celem zapoznania się ze szczegółami.

Warto również w tym miejscu wspomnieć, że Czechy i Polska są **stronami Konwencji z Aarhus**, która zapewnia w art. 6 udział obywateli w procesie decyzyjnym w przedmiocie szczególnych działań. Inną kwestią pozostaje do jakiego stopnia udaje się rzeczywiście realizować tę gwarancję międzynarodową w obydwu krajach.

#### **4.4 Dostęp do ochrony sądowej**

Rozdział „dostęp do ochrony sądowej” została przez zleceniodawcę analizy włączona do części „sposoby angażowania obywateli w proces zarządzania parkiem narodowym”. Wnioskujemy z tego, że zleceniodawcy nie chodzi w pierwszej kolejności o udział organizacji reprezentujących park narodowy w postępowaniach sądowych (np. cywilnoprawnych), lecz o dostęp obywateli, reprezentowanych przez stowarzyszenia środowiskowe (w Polsce są to organizacje ekologiczne) do ochrony sądowej środowiska naturalnego w parku narodowym. Celem doprecyzowania informujemy, że Dyrekcja KRNAP zgodnie z regulacjami Ustawy o mieniu oraz powszechnie wiążącymi przepisami, chodzi tutaj o ustawę nr 99/1963 Dz. U., o cywilnym postępowaniu sądowym, z późniejszymi zmianami, występuje we wszystkich sprawach cywilnoprawnych jako państwowa organizacja pożytku publicznego, we własnym imieniu. Podobnie KPN jest osobą państwową we wszystkich sądowych postępowaniach cywilnoprawnych, posiada pełną zdolność procesową.

Jeśli jednak skupimy się na dostępie obywateli aktywnych w sprawach środowiska do ochrony sądowej w sądownictwie administracyjnym, warto nawiązać do poprzedzającego rozdziału, który mówi o udziale stowarzyszeń w postępowaniach dotyczących zezwoleń. Zasadniczo w obydwu krajach obowiązuje zasada, zgodnie z którą dostęp do ochrony sądowej w postępowaniu administracyjnym mają strony przedmiotowego postępowania. **W Czechach** złożenie pozwu przysługuje temu, kto twierdzi, że został pozbawiony swoich publicznych praw podmiotowych.

**W Polsce** obowiązuje zasada, że pozew może złożyć każdy, kto ma w tym interes prawny. W praktyce jednakże trudno realnie przedstawić sytuację w której osoba wykazałaby interes prawny nie biorąc wcześniej udziału w poprzednich procesach administracyjnych. Różnica w stosunku do Czech polega na tym, że pozew nie jest składany do sądu administracyjnego, ale urzędu administracyjnego, który procesuje pozew po jego weryfikacji. Inną istotną różnicą jest fakt, że obowiązuje jednolita forma postępowania bez względu na to, co stanowi przedmiot decyzji sądu administracyjnego.



Z powyższego akapitu jasno wynika, że zgodnie z warunkami ustawowymi dostęp do ochrony sądowej w postępowaniu administracyjnym w Czechach ma min. stowarzyszenie, którego głównym przedmiotem działalności jest ochrona środowiska naturalnego. Podobnie w Polsce skargę administracyjną może złożyć, mając wówczas zapewnioną ochronę sądową w postępowaniu administracyjnym, min. organizacja ekologiczna, której status reguluje Ustawa EIA.

Problematykę postępowań przed sądami administracyjnymi oraz organizację sądów administracyjnych **w Czechach** reguluje ustawa nr 150/2002 Dz. U., Kodeks postępowania administracyjnego, z późniejszymi zmianami. Tutaj działają specjalne senaty ds. sądownictwa administracyjnego przy sądach wojewódzkich oraz Najwyższy Sąd Administracyjny. **W Polsce** problematykę postępowań przed sądami administracyjnymi reguluje ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (*Not. KPN: Dz. U. 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.*). Tutaj działają specjalne wojewódzkie sądy administracyjne oraz Najwyższy Sąd Administracyjny. Szczegółowe porównanie obydwu systemów prawnych w przedmiocie sądów administracyjnych stanowi temat na osobną analizę.





## 5 Wybrane zagadnienia

### 5.1 Obszar Natura 2000 oraz transgraniczna ocena koncepcji i projektów

**Republika Czeska oraz Rzeczpospolita Polska** jako kraje członkowskie UE obowiązane są wdrażać do swoich systemów prawnych zarówno Dyrektywę Rady nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa. Na bazie tych dwóch dyrektyw we wszystkich krajach członkowskich UE wyznaczono obszary chronione nazwane Natura 2000. Ochrona ta jest całkowicie niezależna od dotychczasowej ochrony obszarowej na małą i dużą skalę.

Celem programu Natura 2000 jest zapewnienie ochrony tych gatunków zwierząt, roślin oraz siedlisk naturalnych, które z perspektywy europejskiej przedstawiają największą wartość, są najbardziej zagrożone, wyjątkowe, lub których występowanie jest ograniczone do danego obszaru (endemity). Jeśli chodzi o gatunki ptaków ochroną objęte są populacje i biotopy wyjątkowo zagrożonych gatunków. Termin specjalny obszar ochrony stanowi ekwiwalent angielskiego terminu Sites of Community Importance (SCI), w ramach tych obszarów chronione są siedliska mające znaczenie europejskie **oraz** gatunki o znaczeniu europejskim.

**W Czechach** wdrożono powyższą dyrektywę „naturową” w postaci zapisów § 45a – § 45i ZOPK.

**W Polsce** dyrektywy te zostały wdrożone przede wszystkim w art. 25 i kolejnych UOP. Integralną częścią powyższych regulacji jest również nawiązanie do zagadnienia jakim jest ocena wpływów projektów i koncepcji na środowisko, które objęte są szczególnymi regulacjami. W kwestii szczegółów odsyłamy do tabelarycznej części analizy.

**W Czechach** międzynarodowa ocena wpływów planów i koncepcji na środowisko naturalne podlega regulacjom Ustawy EIA. Ustawodawstwo w dziale II zatytułowanym „Ocena wpływów na środowisko naturalne wykraczających poza granice Republiki Czeskiej” reguluje odstępstwa w procesie odmiennym niż krajowa ocena wpływów na środowisko naturalne. Dla tzw. Procesów „transgranicznych” EIA oraz SEA (tzn. ocena koncepcji) istotne są przede wszystkim zapisy § 12, § 13 oraz § 14a. Ocenę wpływów na środowisko naturalne z elementem obcym zawsze zapewnia Ministerstwo Środowiska.

**W Polsce** transgraniczna ocena wpływów na środowisko naturalne jest regulowana Ustawą EIA, rozdział VI., który nosi tytuł „Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko”. Chodzi tutaj o regulację kompleksową i stosunkowo szczegółową, która obejmuje cztery samodzielne działy. W pierwszym dziale znajdują się postanowienia ogólne, w drugim transgraniczne wpływy w projektach przedsięwzięć, w trzecim transgraniczne wpływy polityk, strategii, planów i programów, zaś w czwartym opisano procesy zagraniczne. Organem właściwym dla transgranicznej oceny wpływów projektów i koncepcji na środowisko naturalne jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.



## 5.2 Ochrona roślin drzewiastych w parkach narodowych

Ochrona roślin drzewiastych rosnących poza lasami (w Polsce – ochrona terenów zielonych i zadrzewień) stanowi zagadnienie prawne powszechnej ochrony przyrody i krajobrazu, nie zaś ochrony terytorialnej rozległych terenów objętych szczególną ochroną. Fakt ten jest szczególnie istotny. Oznacza on bowiem, że zasadniczo (tzn. z dopuszczalnymi drobnymi odstępstwami) w obu parkach narodowych ma zastosowanie podobnie jak na pozostałym terytorium obu krajów (oczywiście w Polsce zgodnie z prawem polskim, zaś w Czechach zgodnie z prawem czeskim). Warto również wspomnieć, że drzewa rosnące w lesie mają (ponownie w obydwu krajach) odmienny status prawny, którego podstawę stanowią szczególne ustawy (Les Z, UL).

Podstawowym narzędziem wymienionego zagadnienia prawnego jest w obu systemach prawnych fakt, iż ustawa nakłada obowiązek utrzymywania drzew (w polskim systemie prawnym mowa jest o terenach zielonych oraz zadrzewieniach) w dobrym stanie oraz sprawowania nad nimi opieki. Chroni rośliny drzewiaste przed zbędną wycinką przede wszystkim w taki sposób, że wyręb wymaga uzyskania pozwolenia. Polskie postępowanie jest w takiej sytuacji znacznie bardziej złożone. Powszechnie obowiązuje zasada, że w obydwu przypadkach pozwolenie na wyręb wydaje właściwy organ miejski. Niemniej jednak różnica tkwi w tym, że podczas gdy w **Polsce** właściwość organu powiatowego w zakresie usuwania roślin drzewnych określona została również dla terytorium parku narodowego, choć istnieje wymóg obowiązkowych konsultacji organu z dyrektorem PN, to w **Czechach** Dyrekcja PN, z uwagi na § 78 ust. 2 ZOPK, może wydać bezpośrednio pozwolenie na usunięcie roślin drzewiastych wraz z odpowiednią decyzją administracyjną (np. zastępcze nasadzenia).

Również pozostałe zasady, np. uwarunkowanie wyrębu zastępczymi nasadzeniami (w polskim systemie jest mowa również o „przesadzaniu”), ew. określenie poboru, ograniczania ingerencji względem drzew w okresie wegetacji oraz kary za potencjalny wyręb bez pozwolenia, określone zostały w obydwu systemach prawnych.

**Czeskie** regulacje znajdują się w § 7, § 8 oraz § 9 ZOPK a następnie w rozporządzeniu Ministra Środowiska nr 89/2013 Dz. U., w sprawie ochrony roślin drzewiastych oraz pozwoleń na ich wycinkę, z późniejszymi zmianami. **Polskie** regulacje ustawowe dostępne są w rozdziale 4 UOP (art. 78 i kolejne), są trochę bardziej szczegółowe, co wynika z faktu, że pokrywa się z tym, co w Czechach reguluje rozporządzenia.

## 5.3 Ochrona jaskiń

**W Czechach** ochronę jaskiń uregulowana jest w ramach powszechnej ochrony jednostek przyrodniczych z zakresem obowiązywania na terenie całego kraju, zatem również poza



parkami narodowymi. Właściwa regulacja znajduje się w § 10 ZOPK, a jej istota spoczywa w zakazie niszczenia, dewastacji lub ingerencji w jaskinie, bądź modyfikowania ich zachowanego stanu. Organ ochrony przyrody (w tym przypadku urząd wojewódzki) może wydać odstępstwo. Jest on również organem właściwym dla wydania pozwolenia na ewentualne badania. Potencjalne działanie, które polegałoby na niszczeniu lub dewastacji jaskini lub jej części, lub inne postępowanie naruszające obowiązek ochrony jaskini, jest wykroczeniem i podlega karze (grzywna do 20.000,- CZK w przypadku osoby fizycznej, do 1.000.000,- CZK w przypadku osoby prawnej lub przedsiębiorcy).

Szczególna ochrona jaskiń w parkach narodowych w Republice Czeskiej nie została uregulowana ustawowo, również ogólne warunki ochrony nie regulują wyraźnie kwestii jaskiń, niemniej jednak zakazują wydobycia minerałów oraz prac geologicznych. Można wyciągnąć z powyższego wniosek, że na terenie parku narodowego dopuszczalne są wyłącznie prace badawcze w jaskiniach, choć obok nich mogłyby być prowadzone również badania geologiczne. W przypadku identyfikacji wydobycia minerałów lub realizacji prac geologicznych osoba uprawniona do przeprowadzania prac wydobywczych lub geologicznych obowiązana jest niezwłocznie zgłosić ten fakt organowi ochrony przyrody. Osoba uprawniona do przeprowadzania prac wydobywczych obowiązana jest przez niezbędny okres czasu, jeśli nie będzie zagrożone bezpieczeństwo i ochrona zdrowia podczas pracy, zatrzymać prace wydobywcze, które mogłyby uszkodzić dowody dewastacji jaskini, i na swój koszt zapewnić dokumentację jaskini. Dokumentację należy przekazać organowi ochrony przyrody. Zakres i treść dokumentacji znajduje się w rozporządzeniu Ministra Środowiska.

Należy również wspomnieć, że Ministerstwo Środowiska jest zgodnie z § 79 ust. 3 lit. u) ZOPK uprawnione do powołania państwowej organizacji pożytku publicznego w celu zapewnienia ochrony, opieki oraz eksploatacji jaskiń udostępnionych obywatelom. Taką organizacją jest Dyrekcja Jaskiń Republiki Czeskiej z siedzibą w Průhonicach.

**W Polsce** inaczej niż w Czechach, o jaskiniach jest mowa w ogólnych warunkach ochrony parków narodowych, gdzie zakazuje się chodzenia po jaskiniach, badania ich lub zbiorników wodnych, z wyłączeniem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, zaś w przypadku rezerwatu przez regionalnego dyrektora ds. ochrony środowiska. Również tutaj w jaskini dopuszcza się wyłącznie badania przyrodnicze.

Dalej sytuacja jest nieco bardziej skomplikowana niż w Czechach. Regulacje w zakresie ochrony środowiska dostępne są w kilku miejscach, najwięcej jest z nią związanych zagadnień określonych w UOP, a które opisano poniżej.

Zagadnienie „planu ochrony” dotyczy tylko parków narodowych, co opisano już powyżej. Jeśli chodzi o jaskinie można wspomnieć, że opis ukształtowania terenu, przede wszystkim wytworów przyrody nieożywionej: jaskiń, wielkich nieregularnych głązów i punktów skalnych, znaków geologicznych osunięć gleby, erozji, wydym, wąwozów, miejsc aktywnych procesów



wulkanicznych, stanowi kwestię obowiązkową, którą dyrektor PN musi opracować w ramach inwentaryzacji źródeł, wytworów oraz jednostek przyrodniczych, krajowych oraz wartości kulturowych w parku naturalnych, w ramach planu ochrony.

Oprócz tego dowolną jaskinię można uznać zgodnie z art. 40 UOP za pomnik przyrody, z zachowaniem warunków określonych w rozporządzeniu ministra odpowiedzialnego za środowisko. Jaskinie należy również traktować jako stanowisko dokumentacji w rozumieniu art. 41 UOP. Z powyższego wynika, że: Podobnie jak w odniesieniu do pomników przyrody, podobnie w odniesieniu do stanowisk dokumentacji, można określić pewne zakazy, które wymieniono w art. 45 ust. 1 UOP. Podobnie jak w Czechach obowiązuje tutaj zasad, że naruszenie tychże zakazów stanowi wykroczenie, za który można nałożyć grzywnę.

#### **5.4 Spójność krajobrazu i zagospodarowanie przestrzenne**

**Spójność krajobrazu** stanowi jeden z procesów mających wpływ na gatunkowe bogactwo krajobrazu. Innymi słowy, spójność krajobrazu przedstawia stopień połączenia siedlisk występowania fauny i flory w podzielonym krajobrazie. Chodzi o to, by różne gatunki zwierząt, roślin i grzybów mogły przeżyć w nowoczesnym krajobrazie obok człowieka, który buduje tutaj miasta, drogi, zapory itd.

Nie chodzi zatem o zagadnienie prawne lecz materialne. Spójność krajobrazu nie ma ustawowej definicji zarówno w czeskim jak i polskim systemie prawnym, ew. termin ten nie jest stosowany w prawie. Chodzi jednakże o wymóg materialny, który należy respektować i realizować przygotowując i realizując wszelkie projekty inwestycyjne, które mają wpływ na dany obszar. Planowanie przestrzenne nie stanowi jedynego narzędzia prawnego, które mogłoby umożliwić zapewnienie spójności krajobrazu. W przypadkach znaczących strategii inwestycyjnych i zasadniczych (np. strategia planowania budowy sieci dróg) procesy oceny wpływu na środowisko naturalne EIA oraz SEA stanowią znacznie skuteczniejsze narzędzie dla realizacji tego celu. Oferują one bowiem bardziej szczegółową ocenę wpływów środowiskowych niż plany zagospodarowania. Do innych narzędzi wspierających spójność krajobrazu należą ochrona charakteru krajobrazu oraz program Natura 2000.

Porównanie regulacji prawnych obu krajów pod kątem instytucji mających wpływ na spójność krajobrazu, tzn. przede wszystkim na planowania przestrzennego oraz oceny wpływu na środowisko naturalne, zostało omówione w niniejszej analizie już wcześniej, w podrozdziale 2.1. Poniżej omówiona zostanie już tylko kwestia polskiego zagadnienia, które stanowią szczególne strefy chroniące siedliska chronionych gatunków zwierząt, roślin i grzybów.



## 5.5 Pozwolenia na budowę w parkach narodowych

**W Czechach** kwestię pozwoleń na budowę reguluje § 108 i kolejne Stav Z. Jak już wyjaśniono wcześniej, organ ochrony przyrody, którym jest na terenie czeskiego Karkonoskiego Parku Narodowego Dyrekcja KRNAP, posiada kompetencje właściwego państwowego organu administracji publicznej. Przejawia się to między innymi w tym, że zgodnie z zapisami § 110 ust. 2 lit. c) Stav Z inwestor budowlany już we wniosku o pozwolenie na budowę obowiązany jest okazać wiążące stanowiska, ewentualnie decyzje właściwych organów lub inne dokumenty zgodnie ze szczególnych regulacjami lub niniejszą ustawą.

Z tym bezpośrednio związana jest regulacja ZOPK, konkretnie zaś § 37 oraz § 44. Na terenie parku narodowego lub jego otuliny zgoda na lokalizację lub realizację budowy, zmiana sposobu dysponowania gruntami, zmiany terenu, zmiany w zakresie gospodarki wodnej gruntów lub gospodarka wodna, jak również zmiana rodzaju gruntu wymaga uprzedniej zgody organu ochrony przyrody. Takie działania wymagają od inwestora budowlanego uzyskania zgody od Dyrekcji parku narodowego. Zgoda wymagana jest nawet wówczas, gdy urząd budowlany nie wydaje żadnej decyzji w przedmiocie jak wyżej.

Stanowiska oraz stanowiska wiążące są wydawane przez Dyrekcje PN już po okazaniu dokumentacji projektowej budowy. Ich sentencja wyrokowa jest wiążąca dla decyzji właściwych organów administracyjnych (np. urzędów budowlanych). Jeśli dokumentacja projektowa koncepcji jest sprzeczna z interesem chronionym ustawowo, Dyrekcja PN postępuje zgodnie z częścią czwartą Kodeksu postępowania administracyjnego. Realizacji inwestycji budowlanych w PN odbywa się zgodnie ze strefami i podziałem na stopnie ochrony w taki sposób, by ich stan naturalny ulegał poprawie i był utrzymywany, oraz by zostały zachowane i stworzone optymalne funkcje ekologiczne tychże terenów. Dopuszcza się wykorzystanie w celach rekreacyjnych, jeśli nie wpływa negatywnie na wartość przyrodniczą parku narodowego. Na całym terenie parków narodowych obowiązuje zakaz umieszczania, wydawania pozwoleń lub realizacji inwestycji budowlanych poza terenem zabudowanym, z wyłączeniem inwestycji budowlanych niewymagających decyzji terytorialnej, ochrony nad gruntami rolniczymi i lasami, turystyki, zarządzania tokami wodnymi, ochrony przeciwpożarowej oraz prac ochronnych, obrony państwa, ochrony granic państwowych oraz ochrony konserwatorskiej.

**W Polsce** sytuacja znów wygląda inaczej. Należy w tym miejscu wspomnieć o ogólnych warunkach ochronnych parków narodowych, które (i to zupełnie na pierwszym miejscu) na terenie całego parku narodowego wprowadzają zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego (patrz art. 15, ust. 1 punkt 1) UOP). Wynika z powyższego, że jeśli w Polsce będzie realizowana w PN jakakolwiek inwestycja budowlana, zawsze będzie mowa o wyposażeniu służącym celom parków narodowych, gdzie w takiej sytuacji inwestorem budowlanym będzie KPN. Trudno sobie w takiej sytuacji wyobrazić, by taka inwestycja mogła



budzić kontrowersje ekologiczne.

Wynika z tego fakt, że polskie prawo budowlane, którym jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, (*Not. KPN: Dz. U. 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.*), w ogóle nie bierze pod uwagę specyficznych właściwych organów administracji państwowej, zagadnienie te w Polsce (zgodnie z inną ustawą) ograniczają się do etapu planowania przestrzennego.

## 5.6 Ochrona gatunków (system i narzędzia)

**Czeski system prawny** wyróżnia ogólną ochronę roślin i zwierząt (§ 5 ZOPK), ogólną ochronę dzikiego ptactwa (§ 5a, 5b ZOPK) oraz szczególną ochronę wymienionych gatunków roślin i zwierząt (§ 48 i kolejne ZOPK).

Z właściwych postanowień, które zostały przywołane w zestawieniu tabelarycznym wynika, że celem ogólnym ochrony jest ochrona przed zniszczeniem, dewastacją, importem, eksportem, nieuprawnioną hodowlą krzyżową, rozszerzaniem gatunków wtórnych, ochrona niesprawnych osobników. W odniesieniu do dzikiego ptactwa regulacje prawne dotyczą przede wszystkim ochrony przed chwytnością, zbiorami jaj, zakłócaniem spokoju itp.

Wybrane, znaczące pod względem kulturowym lub naukowym gatunki roślin i zwierząt, których zestawienie oraz stopień ochrony określa rozporządzenie Ministra Środowiska, będące przepisem wykonawczym niektórych postanowień ZOPK, objęte są ustawową ochroną szczególną. Określone zostały tzw. podstawowe warunki ochronne, które obejmują zakaz podejmowania pewnych działań, które mogłyby potencjalnie stanowić zagrożenie dla tych gatunków – osobno dla roślin (§ 49 ZOPK) oraz osobno dla zwierząt (§ 50 ZOPK). Ustawa dopuszcza zastosowanie odstępstw od podanych warunków ochronnych szczególnie chronionych gatunków (§ 56 ZOPK), kompetencje w tym zakresie posiada organ ochrony przyrody w sytuacji, gdy inny interes publiczny przeważa nad interesem ochrony przyrody, lub w interesie ochrony przyrody.

Warto również wspomnieć, że ochronę gatunków w czeskich parkach narodowych opisana jest w § 16 ZOPK, a w szczególności należy tutaj wspomnieć o ust. 1 lit. f) i i) oraz w ust. 2 lit. e).

Z uwagi na odmienną wykładnię prawną opis ochrony gatunkowej **w Polsce** w odniesieniu do gatunków zwierząt, roślin oraz grzybów regulują zakazy podane w art. 15. ust. 1 UOP, w szczególności punkty 3), 5), 8), 12), 13) oraz 25).

Ochrona gatunkowa opiera się **w Polsce** na ochronie szczególnej. Zgodnie z art. 60 ust. 1 UOP organy ochrony przyrody podejmują działania w celu ratowania zagrożonych wyginięciem gatunków roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową, polegające na przenoszeniu tych gatunków do innych miejsc, eliminowaniu przyczyn ich zagrożenia, podejmowaniu



ochrony ex situ oraz tworzeniu warunków do ich rozmnażania. Ta ochrona szczególnie bardziej niż na warunkach ochronnych opiera się na zagadnieniu, które w Czechach nie istnieje, a którym są kompetencje Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie ustanawiania i wycofywania: 1. strefy ochrony ostoi oraz stanowisk roślin objętych ochroną gatunkową, 2. strefy ochrony ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną gatunkową oraz 3. trefy ochrony ostoi oraz stanowisk grzybów objętych ochroną gatunkową

Przywołane narzędzie, tzn. ustanawianie stref ochrony gatunków chronionych, wydaje się autorowi niniejszej analizy dosyć skutecznym, bowiem z pewnością koniecznym jest uwzględnianie istnienia takich stref w ramach procesów prawnych, na podstawie których w konsekwencji dochodzi do zmian na danym obszarze, tzn. przede wszystkim w procesach planowania przestrzennego oraz oceny wpływów na środowisko naturalne. W ten sposób w należyty sposób regulowany jest rozwój krajobrazu oraz wspierana jest jego spójność, jak już wspomniano powyżej. Obecnie można ustanowić szczególne warunki ochronne w bezpośrednio w tych strefach.

Podobnie jak w Czechach, również w Polsce gatunki chronione oraz tryb ich ochrony, jak również warunki ustanawiania powyższych stref w odniesieniu do poszczególnych gatunków regulują przepisy wykonawcze. Co istotne, nie ma tutaj jednej regulacji, ale od razu trzy, bowiem problematyka szczególnej ochrony gatunków zwierząt, roślin i grzybów poruszona została w trzech osobnych rozporządzeniach.

## **5.7 Egzekwowanie prawa (wykroczenia, czyny karalne i inne przestępstwa)**

**Czeskie prawo** rozróżnia trzy rodzaje działań niezgodnych z prawem, których obiektem (interese chronionym), może być ochrona środowiska naturalnego, jak również ochrona przyrody lub krajobrazu. Chodzi o czyn karalny, wykroczenie i tzw. inne wykroczenie administracyjne.

**Czyny karalne** reguluje Kodeks karny. Czynów tych zasadniczo mogą się dopuścić osoby fizyczne. Niemniej jednak istnieje ustawa szczególna (ustawa nr 418/2011 Dz. U. o odpowiedzialności karnej osób prawnych oraz postępowaniach wobec nich), która określa odpowiedzialność karną dla wymienionych wykroczeń osób prawnych. W dziale VIII w § 293 – § 308 zostały uregulowane przestępstwa wobec środowiska naturalnego. Odmiennie niż w Polsce, w Czechach nie ma regulacji w zakresie przestępstw w ustawie szczególnej dotyczącej środowiska.

Przestępstwa ścigają i rozpatrują organy ścigania, takie jak organy policji, prokuratura i sądy. O winie i karze decydują autorytarnie wyłącznie sądy.



**Wykroczenia oraz inne wykroczenia administracyjne** zostały uregulowane w ZOPK; wykroczenia w § 87 ZOPK a inne wykroczenia administracyjne w § 88 ZOPK. Ogólnie obowiązuje zasada, że wykroczenia oraz inne wykroczenie administracyjne może popełnić zarówno osoba fizyczna jak i prawna, ZOPK nie jest jednakże odpowiednio powiązany z Ustawą o wykroczeniach z 2016 roku, bowiem w § 87 ZOPK reguluje osobno wykroczenia, których mogą się dopuścić osoby nie prowadzące działalności, zaś w § 88 ZOPK reguluje pozostałe wykroczenia administracyjne, których mogą się dopuścić osoby prawne i fizyczne mogące prowadzić działalność gospodarczą. Poszczególne przesłanki co do zasady opisane zostały zawsze jako wykroczenie osoby fizycznej, na końcu zaś jako wykroczenie administracyjne osoby prawnej, ewentualnie przedsiębiorcy. W uproszczeniu można powiedzieć, iż wskazane regulacje (§ 87 oraz § 88 ZOPK) różnią się od siebie „tylko” w kwestii wysokości grzywny, fizyczna osoba nie prowadząca działalności gospodarczej może być obciążona maksymalną grzywną (za wykroczenie) w wysokości 100.000,- CZK (odpowiednik 17.300 PLN), w przypadku osoby prawnej lub przedsiębiorcy grzywna wynosi nawet 2.000.000,- CZK (odpowiednik 347.800 PLN).

Wykroczenia oraz inne wykroczenia administracyjne rozpatrują i badają organy ochrony przyrody. Na terenie PN grzywny mogą być nakładane za wykroczenia oraz inne wykroczenia administracyjne przez dyrekcje parków narodowych, jak również przez inne organy ochrony przyrody, jak na przykład Czeska Inspekcja Środowiska. Wykroczenia podlegają regulacjom procesowym zgodnie z Ustawą dotyczącą wykroczeń, inne wykroczenia administracyjne reguluje Kodeks postępowania administracyjnego.

**Polski system prawny** rozróżnia czyny karalne (które podobnie jak czeski system prawny dzieli na przestępstwa i wykroczenia) oraz wykroczenia. Obydwie formy działań niezgodnych z prawem mogą być skierowane przeciwko interesowi ochrony przyrody i środowiska naturalnego, obydwie reguluje **między innymi bezpośrednio UOP**. Ogólną regulację prawa karnego stanowi Kodeks karny, odpowiedzialność karną osób prawnych reguluje ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, (*Not. KPN: Dz. U. z 2020 r. poz. 358*) (dalej „UOPZCZ”).

Przesłanki do **przestępstw** przeciwko ochronie przyrody znajdują się w art. 127a, w art. 128 oraz w art. 128a. UOP i chodzi łącznie o czyny karalne, których obiektem jest ochrona zagrożonych roślin, zwierząt i grzybów. Prócz tego w art. 181 do art. 188 Kodeksu karnego znajdują się regulacje dotyczące czynów karalnych skierowanych wobec środowiska. Osoba prawna może się dopuścić czynu karnego zgodnie z art. 127a oraz art. 128a UOP oraz zgodnie z art. 181 do art. 184 Kodeksu karnego (patrz art. 16 ust. 1 punkt 8) lit. a) a f) UOPZCZ)

Przestępstwa ścigane są przez organy policji pod nadzorem prokuratury. O winie i karze decydują właściwe sądy. Dyrektor parku narodowego posiada szczególne kompetencje ustawowe w zakresie współpracy z Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych, o czym mowa jest w art. 8e ust. 5 UOP.





**Wykroczenia** w Polsce reguluje na płaszczyźnie ogólnej ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, (*Not. KPN: Dz. U. z 2021 r. poz. 281*) (dalej „UKW”). Sprawcą wykroczenia może być wyłącznie osoba fizyczna (nie prawna), która ukończyła 17 lat. Za popełnione wykroczenie prócz grzywny można nałożyć krótką karę ograniczenia wolności (tzw. areszt), od 5 do 30 dni. Karę można nałożyć zgodnie z art. 24 UKV, jeśli ustawa szczególna nie stanowi inaczej, maksymalnie do wysokości 5000 PLN, co stanowi zgodnie z aktualnym kursem walut ekwiwalent ok 29.500,- CZK.

Przesłanki wykroczeń w UOP reguluje art. 127 oraz art. 131, przy czym w art. 127 chodzi o przesłankę „in blanco”, chodzi tutaj bowiem o naruszenie praktycznie dowolnych zakazów określonych na podstawie UOP (nie wyłączając zakazów w parkach narodowych) zaś w art. 131 UOP o większą liczbę bardziej sprecyzowanych przesłanek, które dotyczą działań związanych ze zwierzętami i roślinnością. Za obydwa rodzaje wykroczeń można nałożyć karę aresztu. A ponieważ ustawa szczególna (UOP) nie określa granicy kary, można nałożyć karę do wysokości określonej we wspomnianej regulacji ogólnej (art. 24 UKV), tj. do wysokości 5.000,- PLN.

Wykroczenia w Polsce rozpatrują i wydają w ich przedmiocie decyzje sądy, dyrektor parku narodowego w danym postępowaniu występuje w roli oskarżyciela publicznego (art. 8e ust. 2 UOP).



## 6 Końcowa ocena analizy

Republika Czeska oraz Rzeczpospolita Polska poza wspólnymi granicami posiadają również wspólne punkty styeczne określające ich kulturę prawną. Mamy tutaj na myśli, prócz doświadczeń z czterdziestoletnim okresem władzy jednej partii oraz faktu, że obecnie obydwa państwa opowiadają się za systemem demokracji parlamentarnej oraz zasadami funkcjonowania państwa prawa, przede wszystkim członkostwo obydwu krajów w Unii Europejskiej.

Z umów członkowskich Czech i Polskich wynika związanie każdego kraju wtórnym prawem unijnym, to oznacza bezpośrednio podleganie rozporządzeniom UE przez wszystkich obywateli oraz obowiązek wdrożenia wszystkich dyrektyw unijnych ratyfikowanych na poziomie krajowym. Mogłoby się w tej sytuacji wydawać, że nie ma zbyt wiele możliwości dla różnej interpretacji aspektów prawnych w przedmiocie ochrony przyrody, jak również powiązanych z tym kwestii prawnych. To tylko częściowo prawda.

Nawet jeśli praktycznie każdy czeski lub polski przepis prawny, który pojawia się w niniejszej analizie, posiada swój odpowiednik w sąsiednim kraju, nie oznacza to, że ma on takie samo znaczenie, podobnie jak poszczególne instytucje prawne. Do końca nie zawsze realnym jest porównywanie poszczególnych aktów prawnych. Takie podejście jest w zasadzie całkowicie niemożliwe, przede wszystkim z tego powodu, że liczne instytucje prawne powiązane nie tylko z ochroną przyrody, objęte są odmiennymi regulacjami prawnymi. Niejednokrotnie ich stanowisko czerpie z odmiennego podejścia prawnie-historycznego.

Ogólnie rzecz ujmując można stwierdzić, iż większość stwierdzonych różnic wynika z podstaw prawnych, które zostały ustanowione już dawno temu. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że choć system prawny Republiki Czeskiej, będącej niegdyś częścią monarchii austro-węgierskiej, jest z jednej strony bardziej usystematyzowany, to z drugiej strony zdecydowanie bardziej lubuje się w złożonym, a nawet czasem aż ociężałym „urzędowaniu”. Takim przykładem praktycznym z obszaru ochrony przyrody jest na przykład sytuacja, gdy jeden wydział administracji parku narodowego sprawujący działalność przedmiotową, czeka nawet kilka miesięcy na to, aż inny wydział administracji parku narodowego wyda mu zgodę.

W przeciwieństwie do czeskiego systemu polski jest zdecydowanie bardziej prostoliniowy. W sytuacji opisanej powyżej, tak znamiennej dla naszego środowiska, nie ma aż tylu uwarunkowań. Widoczne jest to w tym, że organem administracji państwowej parku narodowego nie jest jego „administracja”, ale dyrektor, który podejmuje decyzje w ramach posiadanych kompetencji, jasno oddzielonych od kompetencji pozostałych urzędów. Dzięki temu sprawy są po prostu załatwiane. I oczywiście w kwestiach związanych z ochroną



przyrody nie powstaje tyle napięć między resortem środkowiska naturalnego i pozostałymi resortami, co jest tak charakterystyczne dla czeskiego środowiska. Z drugiej strony jednakże nie można zaprzeczyć, że polski system prawny jest mniej systematyczny i bardziej kazuistyczny. Opisane powyżej główne podejście do kwestii administracyjno-publicznych może stanowić potencjalnie większe ryzyko nieobiektywnych i niesprawiedliwych decyzji.

Z uwagi na fakt, iż szczegółowe wyjaśnienie różnic obu systemów prawnych w odniesieniu do kwestii będących przedmiotem analizy zostało przedstawione w szczegółowej ~~części ciągłej~~ analizie, autor ograniczy się w ramach oceny końcowej poszczególnych punktów wyłącznie do podstawowego porównania różnic i podobieństw:

## **6.1 Ad. Część 1 – Opis parków narodowych**

### **6.1.1 Definicja PN na poziomie narodowym oraz kompatybilność z definicją IUCN**

Definicja (wyjaśnienie) terminu „park narodowy” została określona w obu systemach prawnych w regulacjach prawnych. Definicja czeska jest bardziej szczegółowa. Elementy definicji stanowią określenie podstawowego celu, celów długoterminowych, jak również zadań. W przeciwieństwie do polskiej definicji, która jest bardzo zwięzła.

Powyzsza kwestia nie ma praktycznie żadnego znaczenia ponieważ przedmiotem ochrony po obu stronach granicy w rzeczywistości jest to samo – czyli wyjątkowa i wartościowa pod względem ekologii przyroda w swojej naturalnej postaci, w jak najmniejszym stopniu poddana wpływom działalności człowieka na danym terenie.

W odniesieniu do definicji IUCN nie można badać zgodności wewnątrz krajowych definicji terminu „park narodowy”, ponieważ IUCN nie stanowi żadnej wiążącej umowy międzynarodowej, nie jest również wtórną powszechnie wiążącą regulacją unijną.

### **6.1.2 Kategoryzacja IUCN**

Zgodnie z klasyfikacją IUCN KRNAP znalazł się w kategorii V., tj. Obszar chronionego krajobrazu/morza (Protected Landscape/Seascape). Odmienne jest w przypadku KPN, który został przyporządkowany do kategorii II. National Park a Protected Landscape/Seascape.

### **6.1.3 Przedmiot ochrony w obydwu parkach narodowych oraz przedmiot ochrony EVL oraz PO**

Przedmiot ochrony KRNAP jest zdefiniowany według § 15b ZOPK w załączniku nr 2 ZOPK, łącznie z wyznaczeniem granic.

Na poziomie ustawowym KPN nie posiada jasno określonego „przedmiotu ochrony”.



Rozporządzenie Rady Ministrów określa wyłącznie granice KPN, pozostałe kwestie regulują ogólne przepisy prawne dotyczące trybu funkcjonowania parków narodowych i obszarów Natura 2000.

#### **6.1.4 Powierzchnia terenów oraz jej ustalenie**

KRNAP rozciąga się na terytorium o łącznej powierzchni 54 969 ha, z czego 36 327 ha stanowi Karkonoski Park Narodowy (KRNAP) a 18 642 ha pasmo ochronne.

KPN zajmuje obszar o powierzchni 5 951,4 ha, zaś otulina parku powierzchnią 13 093 ha, na której KPN nie ma bezpośrednich uprawnień administracyjnych.

Granice KRNAP zostały opisane w załączniku nr 2 ZOPK. Granice KPN zostały opisane we właściwym rozporządzeniu Rady Ministrów.

#### **6.1.5 Zróżnicowanie terytorium PN (strefy ochronny, pasmo ochronne – otulina, różnice form ochrony).**

Obecnie sytuacja w Czechach wygląda w taki sposób, że do tej pory na terenie KRNAP dobiega program z okresu przed obowiązywaniem ustawy nr 123/2017 Dz. U., zmieniającej ZOPK. Ustawa nakłada jednakże wymóg, by określanie stref PN zgodnie z nową regulacją prawną rozpoczęło się w terminie maksymalnie dwóch lat od daty uprawomocnienia nowelizacji. Regulacja ustanawia strefę naturalną, strefę bliską przyrodzie, strefę skoncentrowanej opieki oraz strefę krajobrazu kulturowego. (Not. KRNAP: stan k 2019 g.)

W Polsce w odniesieniu do PN, UOP ustanawia następujące kategorie ochrony: obszar ochrony ścisłej, obszar ochrony czynnej i obszar ochrony krajobrazowej. Kwestię podziału na strefy ochrony w KPN reguluje rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska w sprawie planu ochrony, a w przypadku jego braku zarządzenie ministra w sprawie zadań ochronnych.

#### **6.1.6 Podstawowe dokumenty operacyjne parków narodowych (obowiązywanie, treść, zakres obowiązywania)**

W Czechach, zgodnie z obowiązującą ustawą, podstawowym dokumentem operacyjnym dla parków narodowych jest, podobnie jak w Polsce plan ochrony. Ten dokument został wprowadzony do porządku prawnego dopiero nowelą ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu nr 123/2017, dlatego opracowanie i wprowadzanie planu ochrony dla KRNAP wraz z jego pasmem ochronnym jest realizowane w 2020 roku. Do końca 2020 roku



obowiązuje plan ochrony dla KRNP wraz z jego pasmem ochronnym na lata 2010–2020. Plan ochrony jest zarządzeniem ogólnego charakteru w myśl Kodeksu Postępowania Administracyjnego. Procedurę jego opracowania określa przepis ogólnie obowiązujący (rozporządzenie MOS).

W Polsce dokumentem strategicznym dla parku narodowego jest plany ochrony, sporządzany przez park narodowy a ustanawiany w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska. Jeśli plan ochrony nie został zatwierdzony, zastępują go tzw. zadania ochronne, wydawane w drodze zarządzenia, opierające się o zapisy projektu planu ochrony.

### 6.1.7 Data utworzenia parku

KRNP data utworzenia 17. 05. 1963.

KPN data utworzenia 16. 01. 1959.

## 6.2 Ad. część 2 – Analiza pozycji administracji parku narodowego

### 6.2.1 Działalność administracji państwowej

Organem ochrony przyrody dla parków narodowych w Polsce nie są Dyrekcje parków narodowych (termin „Dyrekcja” nie jest tutaj nawet stosowany), ale dyrektorzy parków narodowych. Powszechnie obowiązuje zasada, że dyrektorzy parków narodowych, w odróżnieniu od czeskich dyrekcji/administracji parków narodowych, nie posiadają w swoich kompetencjach możliwości nakładania kar administracyjnych za wykroczenia.

Kompetencje czeskiej dyrekcji parku narodowego oraz polskiego dyrektora parku narodowego można porównać w następujących obszarach:

- W kwestii ochrony przyrody, kompetencje dyrekcji PN w Czechach i dyrektorów PN w Polsce polegają przede wszystkim na wydawaniu zgód na wyłączenie zastosowania przepisów. Dyrekcja PN w Republice Czeskiej realizuje tę działalność w szczególności za pośrednictwem Decyzji, po polskiej stronie w postaci postanowień i Decyzji wydawanych w trybie KPA. Mogą być udzielane także zgody na wyłączenie ze stosowania przepisów również za pośrednictwem Zarządzeń o charakterze ogólnym. Po stronie polskiej kompetencje w tym zakresie są podzielone pomiędzy ministra właściwego do spraw środowiska a dyrektora parku narodowego. Istnieją również przypadki, kiedy to organ ochrony przyrody „bierze udział” w podejmowaniu decyzji, gdzie decyzję ostateczną wydaje inny urząd administracyjny. W takich przypadkach czeska dyrekcja PN wydaje tzw. wiążące stanowisko zgodnie z § 149 Kodeksu Postępowania Administracyjnego. Odmienne jest w polskim ustawodawstwie, gdzie co do zasady przyjmuje się, że właściwy organ musi daną kwestię uzgodnić z dyrektorem parku narodowego, przepisy określają również procedury dla rozwiązania kwestii potencjalnego braku porozumienia (polska



procedura jest tutaj mniej formalna). Jeśli chodzi o zakres kompetencji dyrekcji PN w Republice Czeskiej oraz dyrektora PN w Polsce, są one w przybliżeniu podobne, jeśli weźmiemy pod uwagę różnice wynikające z warunków ochronnych, do których nawiązują kompetencje administracyjne.

- Czeska Dyrekcja PN nie jest organem państwowej administracji lasów. Polski dyrektor PN jest organem ochrony lasu na terenie PN, posiada wymienione kompetencje według UOP oraz odrębnej ustawy o lasach.
- Czeska dyrekcja PN jest administratorem cieków wodnych na terytorium parku narodowego. Polski dyrektor PN nie posiada kompetencji administratora cieków wodnych, nie wydaje zgody administratorom na przeprowadzanie robót i pobór wody.
- W czeskich parkach narodowych dyrekcje PN są organem administracyjnym w zakresie łowiectwa i rybołówstwa, mogą prawo to ograniczyć lub wykluczyć. W polskich parkach narodowych łowiectwo i rybołówstwo jest z założenia zakazane, dyrektor PN może wydać na nie zgodę w wyznaczonych miejscach na podstawie przepisów o ochronie przyrody.
- Czeskie dyrekcje PN są właściwym organem administracji państwowej na odcinku planowania przestrzennego. Dokumentacja dotycząca planowania przestrzennego, zarówno na terenie parku jak i jego otuliny wymaga w Polsce uzgodnienia z dyrektorem PN.
- W Republice Czeskiej Dyrekcje PN nie mają bezpośredniego wpływu na proces EIA. Są zainteresowanym organem administracji państwowej w tym zakresie. W Polsce organy sporządzające EIA w przypadku PN muszą uzgodnić jego treść z dyrektorem parku narodowego.
- W Polsce dyrektorzy parków narodowych nie są organem administracji państwowej w zakresie ochrony obszaru Natura 2000. Kompetencje te posiada Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska na szczeblu województwa.

### **6.2.2 Pozycja administracyjno – prawna Dyrekcji KRNAP oraz KPN**

Administracja KRNAP jest państwową organizacją użyteczności publicznej powołaną zgodnie z właściwymi czeskimi przepisami prawa. KPN jest państwową osobą prawną powołaną według odrębnej polskiej ustawy (UOP).

Oba podmioty dysponują mieniem państwowym, które zostało im powierzone, przy czym obowiązane są postępować zgodnie z zasadami ustawowymi, które wynikają z powszechnego systemu prawnego dla organizacji, które związane są z budżetem państwa. Szczegółowe regulacje w zakresie dysponowania mieniem skarbu państwa, które wynikają z przepisów szczególnych obowiązujących dla obszaru parku narodowego, dostępne są wyłącznie po polskiej stronie.

W sporach sądowych obie organizacje występują we własnym imieniu.



### **6.2.3 Status pracowników organizacji zarządzającej parkiem narodowym**

W obu krajach zgodnie z wymogami UE obowiązuje ustawowy system prawny administracji państwowej. Regulacją tą, która zapewnia pracownikom będącym w stosunku służbowym określoną ochronę, objęci są tylko pracownicy Służby Parku Narodowego w KPN. W KRNP pracownicy nie podlegają reżimowi Ustawy o służbie cywilnej.

Cechą charakterystyczną polskiej strony jest regulacja zawarta w UOP, gwarantująca wybranym pracownikom parku narodowego przydział na mieszkanie służbowe.

### **6.2.4 Ochrona pracowników parku narodowego podczas wykonywania ich działalności**

Strażnicy parku w Czechach podczas wykonywania czynności służbowych mają status urzędnika w świetle prawa karnego. Wynika z tego fakt ochrony polegającej na tym, że osoby uniemożliwiające strażnikom wykonywanie ich czynności służbowych mogą być potencjalnie, przy spełnieniu określonej przesłanki, ścigane również z tytułu przestępstwa. Podobną ochronę w świetle prawa karnego posiada również dyrekcja PN, jako organ państwowy.

Strażnicy parku, według § 81 ZOPK uprawnieni są do ustalania tożsamości osób naruszających przepisy ochrony przyrody, rozpatrywania wykroczeń według ZOPK na miejscu. Mają również uprawnienia do zatrzymania osoby w przypadku kiedy naruszy przepisy ochrony przyrody w celu ustalenia jej tożsamości i przekazania jej organom Policji Republiki Czeskiej. Do aktywnego egzekwowania tych uprawnień nie posiadają środków przymusu bezpośredniego.

W Polsce dyrektor PN, strażnicy parku, jak również pozostałe osoby zaliczone do Służby Parku Narodowego pełnią funkcje administracji państwowej na terenie parku narodowego i mają pozycję funkcjonariusza publicznego. Ochrona w świetle przepisów prawa karnego gwarantowana jest tym osobom w podobny sposób jak w Republice Czeskiej.

## **6.3 Ad. część 3 – Regulacja zasad udostępniania Parku**

### **6.3.1 Podstawowe warunki ochrony parków narodowych**

Czeski system prawny rozróżnia podstawowe warunki ochrony obowiązujące na terenie całego parku narodowego oraz podstawowe warunki ochrony obowiązujące wyłącznie na terenach niezabudowanych parku narodowego. Dodatkowo na poziomie ustawy istnieją regulacje w zakresie indywidualnych, specjalnych warunków ochronnych dla każdego parku narodowego z osobna.

Polskie ustawodawstwo przewiduje wyłącznie jednolite wytyczne co do zasad zachowywania się na terenach parków narodowych, które odnoszą się do wszystkich parków narodowych. Ogólnie rzecz ujmując polskie zasady udostępnienia terenu parków narodowych wydają się być znacznie bardziej restrykcyjne, co może wynikać z faktu, że polskie parki narodowe



obejmują obszary o mniejszych powierzchniach niż ma to miejsce w RC oraz, że są to zwykle tereny o małym stopniu wcześniejszego wykorzystania i przekształcenia przez ludność lokalną.

### **6.3.2 Regulamin odwiedzania parku narodowego**

W obu przypadkach z mocy ustawy wynikają uprawnienia do wydania regulaminu zwiedzania (w Polsce są to "zasady udostępniania Parku")

### **6.3.3 Możliwości naliczania opłat za wstęp do wybranych części PN**

Prawo do naliczania opłat za wstęp do parku narodowego jest wyłącznie uregulowane w Polsce i wynika z zapisów Ustawy o Ochronie Przyrody. W KPN pobierana jest opłata za wstęp na teren parku narodowego oraz za udostępnianie wybranych obiektów (np. Wodospad Kamieńczyka). Na szlaku transgranicznym, Drodze Przyjaźni Polsko-Czeskiej, co do zasady nie są pobierane opłaty od turystów z RC, którzy wędrują tym szlakiem, przechodzącym raz na stronę polską raz na czeską.

### **6.3.4 Zamówienia publiczne**

Dyrekcja KRNP oraz KPN posiadają kompetencje publicznego zamawiającego. Wynikają z tego obowiązki przestrzegania ustawowych procedur przewidzianych w szczegółowych regulacjach właściwej ustawy regulującej zamówienia publiczne.

### **6.3.5 Pozycja straży przyrody**

Strażnicy przyrody w Czechach i w Polsce podejmują działania w zakresie ściganai działań niezgodnych prawem na terenie parku narodowego.

Strażnicy parku w Polsce mają prawo nosić broń, pałkę, prowadzić psa towarzyszącego, a przy spełnieniu warunków ustawowych mogą zastosować podane środki przymusu. Strażnicy przyrody w Czechach nie posiadają takich uprawnień.

## **6.4 Ad. część 4 – Udział społeczeństwa w zarządzaniu parkiem narodowym**

### **6.4.1 Rada parku narodowego**

Rada parku narodowego w Republice Czeskiej oraz rada naukowa parku narodowego w Polsce to organy doradcze, konsultacyjne w kwestiach parku narodowego. Członkami rady





naukowej KPN są przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli, przedstawiciele środowisk naukowych i instytucji związanych z ochroną przyrody np. organizacji pozarządowych.

W KRNAP według ustawy członkami rady NP są przedstawiciele miejscowości na terytorium parku narodowego, przedstawiciele powiatów, a na obszarach górskich także przedstawiciele Pogotowia Górskiego. Członków Rady mianuje dyrektor parku narodowego. Rada parku jest uprawniona między innymi do rozpatrywania podziału parku na strefy NP, wyznaczania stref ciszy, ustalania zasad ochrony przyrody, udostępniania dróg i tras w strefach ciszy i innych miejsc do zwiedzania.

W Polsce wszyscy członkowie RN powoływani są przez Ministra właściwego ds. środowiska na okres pięciu lat. Ustawa mówi również o tym, że rada naukowa parku narodowego może liczyć od dziesięciu do dwudziestu członków. Prócz specjalistów ze środowisk naukowych mogą w niej zasiadać przedstawiciele praktyki, organizacji pozarządowych i władz samorządowych różnego szczebla, wojewódzkiego, powiatowego i gminnego.

#### **6.4.2 Prawo do informacji oraz obowiązek informacyjny**

Prawo do informacji o działalności parku narodowego oraz prawo do informacji o środowisku jest gwarantowane przez porządki prawne w obu krajach, a dyrekcje obu parków narodowych są podmiotami obowiązany prawem do udzielania informacji społeczeństwu.

#### **6.4.3 Udział stowarzyszeń w postępowaniach o udzielenie zezwolenia**

W Republice Czeskiej udział stowarzyszeń ekologicznych w postępowaniach w sprawie wydania zezwoleń jest gwarantowany w przepisach prawnych dla postępowań prowadzonych zgodnie z tą ustawą. Stowarzyszenia muszą spełnić ustawowe warunki dla udziału w postępowaniach, to znaczy wystąpić z wnioskiem od organu ochrony przyrody o udzielenie informacji o zamierzonych interwencjach, wszczynanych postępowaniach administracyjnych, w których mogą być naruszone interesy ochrony przyrody.

W Polsce w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (EIA) znajduje się ogólna regulacja w zakresie udziału obywateli w procesie decyzyjnym, udział obywateli w procesie przygotowania dokumentacji oraz uprawnienia organizacji ekologicznych.

#### **6.4.4 Dostęp do ochrony sądowej**

Obydwa systemy prawne gwarantują dostęp do ochrony sądowej w ramach sądownictwa



administracyjnego, które zarówno w Czechach jak i Polsce zbudowano na podobnych zasadach.

W Czechach skarga administracyjna składana jest do sądu administracyjnego, w Polsce do organu, który wydał przedmiotową decyzję, ewentualnie którego dotyczy skarga administracyjna.

W Czechach przy sądach wojewódzkich działają specjalne senaty dedykowane sądownictwu administracyjnemu, w Polsce działają specjalne wojewódzkie sądy administracyjne. W obydwu krajach powołany został Najwyższy Sąd Administracyjny, podobnie również w obydwu krajach skargi w interesie publicznym może składać rzecznik praw obywatelskich oraz prokurator generalny.

## **6.5 Ad. Część 5 – Wybrane zagadnienia**

### **6.5.1 Obszar Natura 2000 oraz transgraniczna ocena koncepcji i projektów**

Regulacje prawne w zakresie obszaru Natura 2000 w obu systemach prawnych stanowią implementację dyrektyw UE. W Czechach Natura 2000 podlega regulacjom § 45a – § 45i ZOPK. W Polsce zagadnienie to podlega regulacjom z art. 26 – art. 39 UOP oraz UUIOŚ.

W obu krajach we właściwych szczegółowych regulacjach prawnych (Zákon EIA, Ustawa EIA) znajdują się przepisy dotyczące transgranicznej oceny wpływów na środowisko naturalne. W Czechach dyrekcje parków narodowych nie posiadają żadnych kompetencji w tym procesie, natomiast w Polsce dyrektor parku narodowego posiada uprawnienia uzgadniania względem organu EIA.

### **6.5.2 Ochrona zadrzewień w PN**

Rośliny drzewiaste rosnące poza lasem są w obu krajach chronione przed usuwaniem zarówno w parkach narodowych jak i w dowolnym innym miejscu. Narzędzia ochrony są identyczne, tzn. konieczność uzyskania zezwolenia, działania kompensacyjne w postaci nasadzeń zastępczych (polskie regulacje dopuszczają również przesadzanie) oraz w przypadku łamania przepisów prawnych nakładanie kar w postaci grzywny.

Po czeskiej stronie Dyrekcja NP jest kompetentnym organem do wydawania pozwoleń na wycinanie roślin drzewiastych i nakazywania nasadzeń zastępczych. W Polsce na terenie PN zgodę na usuwanie drzew i krzewów, poza zabiegami ochronnymi administracji Parku, wydaje minister właściwy do spraw środowiska po konsultacji z dyrektorem parku narodowego.

#### **1) Ochrona jaskiń**



W Czechach na poziomie ustawy istnieją regulacje w zakresie ogólnej ochrony jaskiń, zawarte w § 10 ZOPK, które mają zastosowanie zarówno na terenie PN, jak i poza nimi.

W Polsce jaskinie mogą być pomnikami przyrody lub stanowiskiem dokumentacyjnym, z czego wynika program ochrony prawnej. Na terenie PN jaskinie objęte są ochroną w postaci zasad ochronnych określonych w art. 15 UOP oraz w treści planu ochrony lub zadań ochronnych.

### **6.5.3 Krajobraz kulturowy i zagospodarowanie przestrzenne**

Krajobraz kulturowy nie jest terminem prawnym lecz materialnym. Dla ochrony krajobrazu dokonuje się przede wszystkim oceny wpływu zamierzeń inwestycyjnych na środowisko naturalne. Środki umożliwiające realizację tego celu w Czechach wprowadzane są przez dyrekcje parków narodowych, jako właściwych organów administracji państwowej w ramach procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego. W Polsce dyrektorzy parków narodowych posiadają kompetencje organu administracyjnego, z którym właściwe organy obowiązane są uzgadniać tworzenie wszelkich dokumentów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie parku i otuliny.

### **6.5.4 Pozwolenia na budowę w PN**

W Czechach dyrekcje parków narodowych są właściwymi organami administracji państwowej dla postępowań, w których wydawane są pozwolenia na budowę na terenie parku narodowego.

W Polsce przepisy zabraniają budowy i remontów budynków oraz urządzeń technicznych na terenach parków narodowych, z wyłączeniem budowli i urządzeń, które służą celom parku narodowego. Zezwolenie na odstępstwa od tej zasady wydaje minister właściwy do spraw środowiska po zasięgnięciu opinii dyrektora parku. Dyrektor parku narodowego nie posiada kompetencji właściwego organu administracyjnego w zakresie wydawania pozwoleń na budowę.

### **6.5.5 Ochrona gatunków**

W Republice Czeskiej w ramach powszechnej ochrony zwierząt i roślin ochroną objęte są wszystkie istniejące organizmy żywe. Polski system prawny opiera się na szczególnej ochronie gatunkowej grzybów, roślin i zwierząt.

Zarówno w Czechach jak i w Polsce istnieje szczególna ochrona wybranych gatunków. Czeski system prawny rozróżnia gatunki skrajnie zagrożone, gatunki wysokiego ryzyka oraz gatunki niższego ryzyka zwierząt i roślin. Ich lista jest podana w rozporządzeniu Ministra Środowiska. Polskie ustawodawstwo identyfikuje gatunki chronione w trzech rozporządzeniach (dla zwierząt, roślin i grzybów). W rozporządzeniach tych wskazany jest w odniesieniu do



poszczególnych gatunków również stopień ich ochrony.

Szczególnym polskim instrumentem ochrony są urzędowo ustanowione strefy ochrony występowania wybranych gatunków zwierząt oraz siedlisk grzybów i roślin będących pod ochroną.

#### **6.5.6 Egzekwowanie przepisów (wykroczenia i czyny karalne)**

W Czechach w ZOPK znajdują się regulacje dotyczące wykroczeń oraz związanych z nimi postępowań administracyjnych. W Polsce w UOP znajdują się regulacje w zakresie wykroczeń i czynów karalnych.

Czeski system prawny ZOPK określa różną wysokość kar dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej z jednej strony oraz podmiotów prawnych, tzn. fizycznych osób prowadzących działalność gospodarczą z drugiej strony. Polskie przepisy prawa nie rozróżniają tych kwestii. Odpowiedzialność podmiotów prowadzących działalność gospodarczą za wykroczenie jest niemożliwa, ponieważ przy wykroczeniu musi być wskazany bezpośredni sprawca, a odpowiedzialność podmiotów gospodarczych w zakresie wykroczeń nie zostały uregulowane w UOP ani w innej polskiej ustawie.

W UOP znajdują się regulacje dotyczące odpowiedzialności za wykroczenia karalne. Za popełnianie czynów karalnych podanych w art. 127a i art. 128a może odpowiadać osoba fizyczna i prawna, za przestępstwo podane w art. 128 może odpowiadać wyłącznie osoba fizyczna.

Regulacje w zakresie pozostałych czynów karalnych dotyczących środowiska naturalnego znajdują się w kodeksach karnych obydwu krajów.

Wykroczenia oraz inne przypadki łamania przepisów w zakresie ochrony przyrody w Czechach rozpatrują i podejmują w ich przedmiocie decyzje organy ochrony przyrody, w tym dyrekcje parków narodowych. Wykroczenia w Polsce są rozpatrywane oraz podejmowane w ich przedmiocie decyzje przez sądy. Dyrektor parku narodowego w danym postępowaniu zajmuje stanowisko oskarżyciela publicznego.

Czyny karalne są w obu krajach rozpatrywane przez organy ścigania. Kompetencje w zakresie wydawania decyzji w kwestii winy i kary posiadają wyłącznie właściwe sądy.