



Kazimierz Zimniewicz

# FIKCJE ORGANIZACYJNE I DZIAŁANIA POZORNE W OCHRONIE PRZYRODY W POLSCE ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PARKÓW KRAJOBRAZOWYCH

---

Kazimierz Zimniewicz, prof. dr hab. – Społeczna Akademia Nauk w Łodzi

adres korespondencyjny:  
61-685 Poznań, Os. Przyjaźni 11/127

## ORGANIZATIONAL FICTION AND VAIN ACTIVITIES IN NATURE PROTECTION IN POLAND ESPECIALLY WITH REGARD TO LANDSCAPE PARKS

**SUMMARY:** In this article an attempt was taken to show organizational fictions and apparent actions present in environment protection in Poland, especially in landscape parks. Nature Conservation Act regulations, which were treated as a template, were compared with reality. The focus is on the most important organizational fictions and apparent actions. Their influence on lowering of performance efficiency of landscape parks was shown.

**KEY WORDS:** environment protection, landscape parks, organizational fictions

---

## Wstęp

Z obserwacji rzeczywistości wynika, że świat pełen jest fikcji i pozorów. Zjawisko to występuje we wszystkich sferach ludzkiej działalności, w tym również w ochronie przyrody. Fikcje organizacyjne i działania pozorne rzadko są przedmiotem badań, być może dlatego, że problematyka ta wydaje się mało atrakcyjna. Tymczasem ma ona duże znaczenie dla podnoszenia sprawności działania w skali makroekonomicznej i mikroekonomicznej, dla oszczędności czasu i kosztów, eliminacji marnotrawstwa i strat.

Metoda badania fikcji i działań pozornych jest prosta. Polega ona na porównaniu rzeczywistości ze wzorem i na zbadaniu odchyień. Wzorzec wskazuje, jak powinno być, a rzeczywistość odpowiada na pytanie, jak jest.

W niniejszym artykule przedstawiono badania fikcji i działań pozornych występujących w ochronie przyrody w Polsce, zwracając szczególną uwagę na występowanie tego zjawiska w parkach krajobrazowych. Celem opracowania jest „odkrycie” fikcji i działań pozornych występujących w praktyce parków krajobrazowych i ukazanie wpływu fikcji na sprawność funkcjonowania ochrony przyrody w Polsce.

Wzorcem, do którego porównywano rzeczywistość, była ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r.<sup>1</sup>

Ze względu na objętość artykułu skoncentrowano się na najważniejszych odchyleniach rzeczywistości od wzorca, czyli zapisów ustawowych. W opracowaniu wykorzystano literaturę i bieżące doniesienia mediów, a także własne obserwacje autora.

W zakończeniu przedstawiono i skomentowano najważniejsze fikcje występujące w ochronie przyrody w Polsce i parkach krajobrazowych.

## 1. Park krajobrazowy jako organizacja

W ustawie o ochronie przyrody park krajobrazowy zdefiniowano jako obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe. Podstawowym celem, dla którego powołuje się park krajobrazowy, jest zachowanie i popularyzowanie wymienionych wartości i walorów w warunkach zrównoważonego rozwoju.

Park krajobrazowy jest organizacją w klasycznym rozumieniu tego pojęcia. Według T. Kotarbińskiego, organizacja jest jakąś całością złożoną z części i wszystkie te części powinny się przyczyniać do powodzenia całości – w przypadku parku krajobrazowego do zachowania i popularyzowania jego wartości oraz walorów.

<sup>1</sup> Dz. U. 2009, nr 151, poz. 1220.

Tadeusz Kotarbiński wyróżnia trzy punkty widzenia na organizację: rzeczowy, atrybutowy, czynnościowy.<sup>2</sup>

Z punktu widzenia rzeczowego organizacja to rzecz zorganizowana albo inaczej- instytucja. Każda organizacja powołana przez człowieka, a więc organizacja sztuczna (przedsiębiorstwo, bank, uczelnia, klub sportowy, więzienie, urząd) jest w tym rozumieniu instytucją. A zatem park krajobrazowy jest również instytucją. Na budynku, w którym mieści się jego siedziba, zamieszcza się tablicę z napisem: Park Krajobrazowy w... lub Zespół Parków Krajobrazowych. Atrybutem organizacji – jej istotną cechą, przymiotem – jest porządek, po prostu porządek. A wyrazem, odbiciem tego porządku jest struktura – zwana zazwyczaj strukturą organizacyjną. Zawiera ona w sobie hierarchię, czyli stosunki nad – i podporządkowania, opisy zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek lub pracowników.

Organizacja atrybutowa wynika oczywiście z istnienia i respektowania różnego rodzaju przepisów organizacyjnych, takich jak na przykład regulaminy, statuty, księgi służb. Te elementy składają się na tak zwaną formalizację organizacji, która powinna być optymalna, aby można było skutecznie realizować cel postawiony przed daną organizacją.

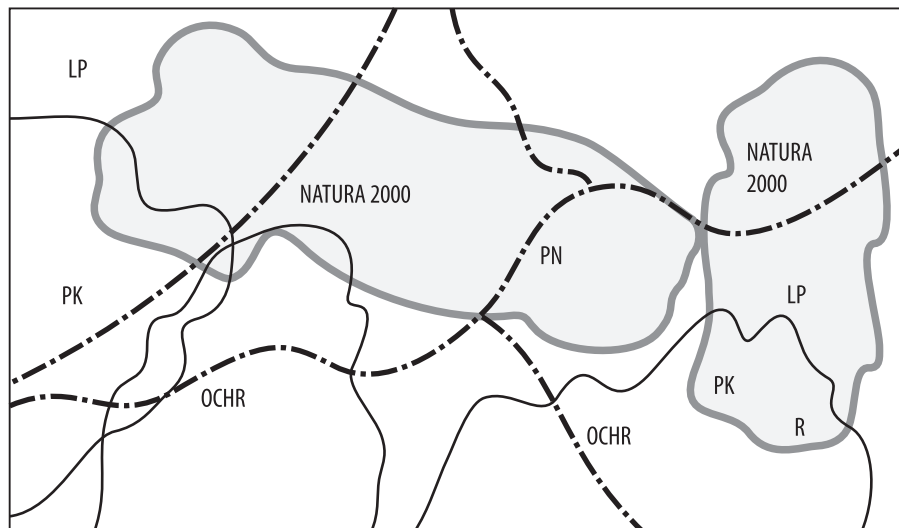
Organizacja czynnościowa to wszelkiego rodzaju procesy, które są skierowane na osiągnięcie zadań wynikających z postawionego celu. W przypadku parków krajobrazowych zadania te są znane, ponieważ zostały wymienione w ustawie o ochronie przyrody. Należy jednak pamiętać o tym, że obok tych głównych procesów w każdej organizacji, również w parkach krajobrazowych, występują procesy informacyjne, motywacyjne, kontrolne i inne. Procesy te przecinają strukturę, uruchamiają działania i w ten sposób bezpośrednio lub pośrednio angażują wszystkie komórki na rzecz wykonania postawionych zadań.

Obok tego klasycznego ujęcia organizacji park krajobrazowy można również analizować jako organizację samorządową (powołaną przez samorząd województwa), jak również jako organizację niedochodową (*non-profit*).

Park krajobrazowy można również badać z punktu widzenia systemowego. Warto zwrócić uwagę na to, że w takim ujęciu park krajobrazowy jest systemem sztucznym, ponieważ, jak wspomniano, utworzono go z woli człowieka. Lecz ma przede wszystkim chronić wartości przyrodnicze, a więc systemy naturalne. Wobec tego tenże sztuczny system powinien przeciwdziałać zjawiskom entropijnym – degenerującym przyrodę – oraz zapewnić odpowiednie ku temu warunki, aby procesy samoregulacji (homeostazy) nie były zakłócone.

<sup>2</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Wrocław, Warszawa, Kraków 1965, s. 74 i 107. Zob. też J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969, s. 274-275.

Rysunek 1  
Jedność trzech punktów widzenia na park krajobrazowy jako organizację



Oznaczenia: PN – park narodowy, PK – park krajobrazowy, OCHR – obszar chronionego krajobrazu, R – rezerwat, LP – lasy nałstwowe. - - - - - granice amin

Źródło: opracowanie własne.

## 2. Kilka danych statystycznych

Według oficjalnych danych Głównego Urzędu Statystycznego za 2009 rok, mniej więcej jedna trzecia powierzchni Polski jest zajęta przez obszary chronione. Na parki krajobrazowe przypada prawie 25% powierzchni obszarów chronionych. W skali całego kraju zajmują one 8,1% terytorium Polski. Dla porównania, na parki narodowe przypada 3,1% powierzchni obszarów chronionych i zajmują one tylko 1% terytorium Polski. Wiadomo jednak, że obie formy różnią się mię-

Tabela 1  
Udział form ochrony przyrody w powierzchni obszarów chronionych i terytorium Polski [%]

Forma ochrony przyrody	Powierzchnia obszarów chronionych	Odsetek powierzchni kraju
Ogółem	100,0	32,3
Parki narodowe	3,1	1,0
Rezerваты przyrody	1,6	0,5
Parki krajobrazowe	24,9	8,1
Obszary chronionego krajobrazu	69,0	22,3
Pozostałe	1,4	0,4

Źródło: opracowanie własne.

dzy sobą pod względem reżimu ochrony. W parkach narodowych obowiązuje ochrona ścisła, w parkach krajobrazowych ochrona odbywa się w warunkach prowadzenia działalności gospodarczej.

### 3. Park krajobrazowy w systemie ochrony przyrody

Park krajobrazowy można analizować z perspektywy systemowej, ale równocześnie ochrona przyrody w Polsce jest systemem, który zawiera w sobie kilka podsystemów.<sup>3</sup> Najważniejszymi podsystemami są obszary Natura 2000, parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu. Ponieważ ochrona przyrody realizowana jest na wyznaczonym terytorium, do podsystemów zaliczyć należy również województwa, powiaty, a przede wszystkim gminy. W rezultacie system ochrony przyrody w Polsce nabiera cech systemu złożonego, przede wszystkim ze względu na dużą liczbę i różnorodność elementów oraz ich zmienność w czasie. Zatem wkraczanie do takiego złożonego systemu, który w przeważającej mierze nazwać można systemem ekologicznym, jest sprawą delikatną. Zaleca się więc ostrożną ingerencję w takich systemach, ponieważ wobec braku odpowiedniej wiedzy dochodzi często do zniszczenia ujemnego sprzężenia zwrotnego, czyli możliwości samoregulacji (homeostazy) systemu.

Parki krajobrazowe są istotnym podsystemem w systemie ochrony przyrody. Na koniec 2009 roku funkcjonowało w Polsce 121 parków krajobrazowych. Ze wstępnej analizy kondycji parków krajobrazowych wynika, że nie jest ona najlepsza. Zainteresowanie tą formą ochrony ze strony Ministerstwa Środowiska jest niewystarczające i nie odpowiada randze parków w całym systemie ochrony przyrody. Z wiadomych względów największe zainteresowanie resortu skupia się na obszarach Natura 2000 i wszelkich działaniach na rzecz ochrony klimatu (redukcji CO<sub>2</sub>). Z pewnością są to sprawy ważne, choć kontrowersyjne (ochrona klimatu), co jednak nie usprawiedliwia braku holistycznego (całościowego) traktowania systemu ochrony przyrody. Jeśli więc parki krajobrazowe formalnie istnieją, lecz w systemie ochrony przyrody nie mają istotniejszego znaczenia, to powstaje pytanie, czy nie rodzą się w tym zakresie fikcje organizacyjne i działania pozorne. Powyższą tezę wzmacniają argumenty wynikające z analizy systemu zarządzania parkami krajobrazowymi i inne spostrzeżenia.

### 4. Zarządzanie czy kierowanie parkiem krajobrazowym?

W znowelizowanej ustawie o ochronie przyrody ustawodawca zarezerwował termin „zarządzanie” dla regionalnego dyrektora ochrony środowiska, a „kierowanie” dla dyrektora parku krajobrazowego. Być może chodzi tu o nadanie wyż-

<sup>3</sup> B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998, s. 43 i nast.; *Zarządzanie środowiskiem*, red. B. Poskrobko, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 37 i nast.

szej rangi dyrektorowi regionalnemu. A może wynika to z faktu, że prawnicy nowelizujący ustawę nie znają aparatury pojęciowej z zakresu zarządzania. Tymczasem w świetle współczesnej literatury oba terminy traktuje się zamiennie.<sup>4</sup> Regionalny dyrektor ochrony środowiska oraz dyrektor parku krajobrazowego muszą też realizować określone procesy, które nazywają się funkcjami zarządzania albo kierowania. Należą do nich: planowanie, organizowanie, motywacja oraz kontrola. Ich atrybutem jest również to, że podejmują decyzje. Nie ma więc różnicy między obu terminami, ponieważ regionalny dyrektor ochrony środowiska oraz dyrektor parku krajobrazowego realizują te same funkcje.

## 5. Komplikacje w procesie zarządzania parkiem krajobrazowym

Do zrozumienia, na czym polega specyfika zarządzania parkiem krajobrazowym (lub zespołem parków), trzeba w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na to, że park to obszar, terytorium, powierzchnia. Wyróżnić można dwa modele zarządzania ochroną przyrody. Pierwszy, który można nazwać idealnym, polega na tym, że wszystkie formy ochrony przyrody zajmują oddzielne obszary. Jest to model teoretyczny, abstrakcyjny, w którym kompetencje poszczególnych form nie zachodzą na siebie. Drugi model jest odwzorowaniem rzeczywistości i pokazuje, jak bardzo komplikuje się zarządzanie ochroną przyrody w Polsce ze względu na nakładanie się różnych form ochrony.

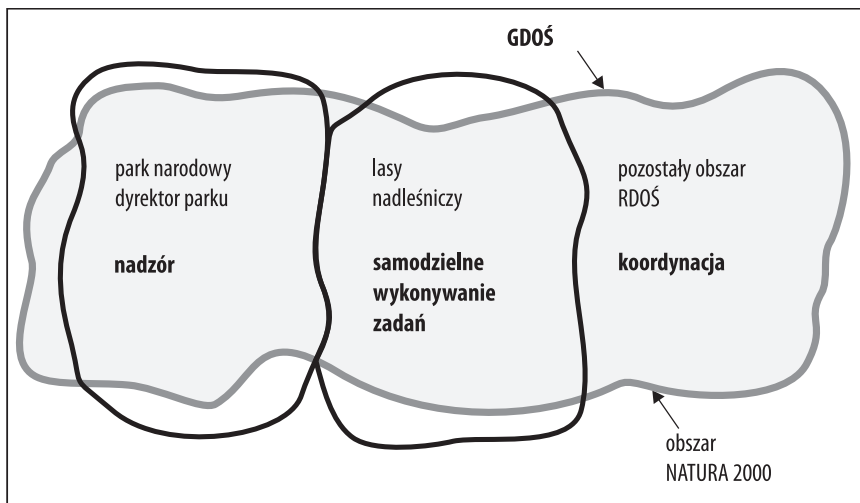
Parki narodowe i krajobrazowe znajdują się na obszarach Natura 2000. Na powierzchni parków krajobrazowych występują obszary chronionego krajobrazu, a także rezerваты. Ze statystyk wynika, że duża część powierzchni parków jest we władaniu Lasów Państwowych. A dodatkowo obszary chronione są poprzecinane granicami gmin. Badania pokazują, że na obszarze parków krajobrazowych znajduje się (w całości lub częściowo) od 1 do 17 gmin. Ten węzeł gordyjski ustawodawca starał się rozwiązać w ten sposób, że określił, jakimi obszarami zarządza regionalny dyrektor ochrony środowiska, a jakimi dyrektor parku krajobrazowego. Wprowadzono obowiązek uzgadniania, nadzorowania i opinowania. Szczególną rolę w ochronie przyrody ustawodawca przyznał radom gmin.

Analizując regulacje prawne zawarte w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, można dojść do wniosku, że ochrona przyrody w Polsce znajduje się w dwóch ośrodkach kompetencyjnych.<sup>5</sup> Są nimi administracja państwowa i samorządowa. Jak wynika z tabeli 2, w kompetencji administracji rządowej znajdują się formy o ścisłym reżimie ochronnym, zaś we

<sup>4</sup> S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 36. Zob. również *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 62 i dalsze.

<sup>5</sup> 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 (Dz.U. nr 199, poz. 1227).

Rysunek 2  
Nakładanie się różnych form ochrony przyrody w Polsce



Oznaczenia: GDOŚ – Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska; RDOŚ – regionalny dyrektor ochrony środowiska

Źródło: opracowanie własne.

władanie administracji samorządowej oddano te formy, na obszarze których jest możliwa działalność gospodarcza. W wielkościach liczbowych na administrację samorządową przypada 95,3% powierzchni obszarów chronionych w Polsce i 30,8% terytorium kraju (bez obszarów Natura 2000). Na administrację samorządową nałożono więc odpowiedzialność za utrzymanie największych pod względem obszaru form ochrony.

Zarządzanie ochroną przyrody w Polsce jest procesem skomplikowanym między innymi ze względu na to, że poszczególne formy ochrony przyrody nakła-

Tabela 2

Formy ochrony przyrody w Polsce we władaniu administracji rządowej i samorządowej

Administracja	
rządowa	samorządowa
Parki narodowe	parki krajobrazowe
Rezerваты przyrody	obszary chronionego krajobrazu
Natura 2000	pomniki przyrody
Ochrona gatunkowa	zespoły przyrodniczo-krajobrazowe
	użytki ekologiczne
	stanowiska dokumentacyjne

Źródło: opracowanie własne.

dają się na siebie. Drugą trudnością jest fakt „nachodzenia” na siebie dwóch dysponentów ochrony przyrody: administracji rządowej i administracji samorządowej.

## 6. Instrumenty stosowane w zarządzaniu ochroną przyrody

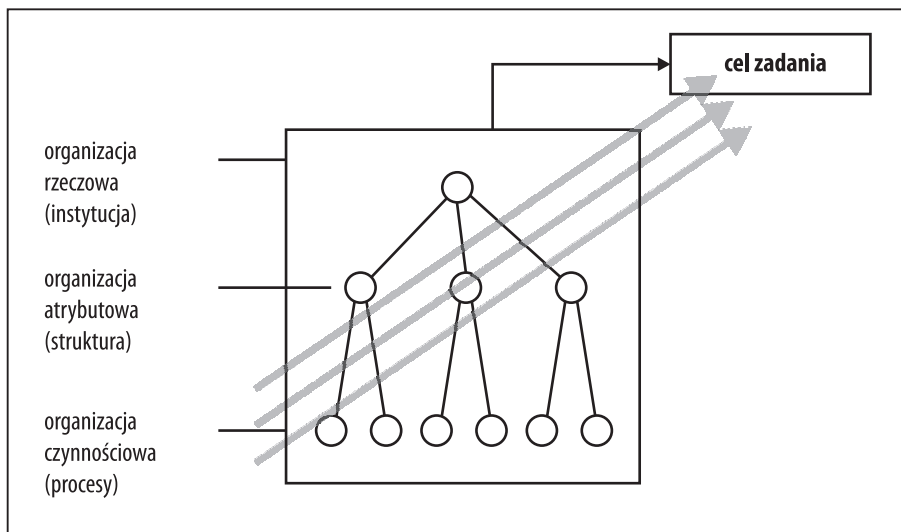
Ze względu na nakładanie się form ochrony przyrody, a także na ich „przynależność administracyjną” ustawodawca miał trudności w określeniu kompetencji organów zarządzających. Na przykład w stosunku do obszarów Natura 2000 kompetencje te rozpisano następująco:

- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000;
- regionalny dyrektor ochrony środowiska koordynuje funkcjonowanie Natury 2000 na swoim obszarze;
- jeśli na obszarze Natura 2000 są lasy, to zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy;
- jeśli w całości lub w części obszar Natura 2000 pokrywa się z parkiem narodowym, to nadzór nad Naturą 2000 wykonuje dyrektor parku narodowego.

W przypadku obszarów Natura 2000 ochroną przyrody zarządza się przez nadzór, koordynację i samodzielne wykonywanie zadań. Być może, że w języku prawa terminy: nadzór i koordynacja brzmią zrozumiale. Natomiast w języku nauki o zarządzaniu nadzór jest interpretowany jako *planowanie działania wy-*

Rysunek 3

Przykładowy podział kompetencji w zakresie zarządzania ochroną przyrody na obszarze Natura 2000



Źródło: opracowanie własne.



*korzystywanego przez inny podmiot, wyrażający się ingerencją osoby pilnującej.*<sup>6</sup> W ustawie o ochronie przyrody zapisano (art.32), że sprawowanie nadzoru przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska polega na: wydawaniu zaleceń i wytycznych, określeniu zakresu i żądaniu informacji dotyczącej ochrony i funkcjonowania obszarów Natura oraz kontroli realizacji ustaleń planów ochrony i planu zadań ochronnych obszarów Natura 2000. Warto więc zwrócić uwagę na to, że w zapisie ustawy w pojęciu nadzoru mieści się kontrola. Pszczołowski zaś zauważył, że kwestia pogmatwania pojęć nadzoru i kontroli *ma poważne skutki nie tylko teoretyczne, lecz także praktyczne.*<sup>7</sup> Nadzór bowiem to również kontrola, ale także analiza, rewizja i inspekcja. Wobec tego na czym miałyby polegać nadzór dyrektora parku narodowego na obszarze Natura 2000 albo koordynacja dyrektora regionalnego na tym obszarze?

W zarządzaniu ochroną przyrody w Polsce stosuje się również takie instrumenty, jak uzgadnianie i opiniowanie. Na przykład ustanowienie pomnika przyrody, leżące w kompetencji rady gminy, wymaga uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. A projekt uchwały sejmiku województwa w sprawie utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego wymaga również uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz, dodatkowo, z właściwymi miejscowo radami gmin (art.16, pkt 4). Oznacza to, że administracja samorządowa jest zobowiązana do uzgadniania projektów swoich uchwał z administracją rządową. Zdziwienie może budzić zapis o uzgadnianiu projektu uchwały sejmiku województwa z radami gmin. Wątpliwości rodzą się na tle rozumienia strategii województwa jako administracji samorządowej. Przyjmując więc, że samorząd wojewódzki ma jakąś strategię rozwoju, jest chyba rzeczą oczywistą, że strategię gmin (i powiatów) powinny wynikać z tej ogólniejszej strategii. A więc w tym ogólniejszym dokumencie przewidziano funkcjonowanie parku krajobrazowego. Po co zatem uzgadnianie z radą gminy? Uzgodnienia i opiniowanie występują również w procesie tworzenia planów ochrony parków krajobrazowych.

Kolejnymi instrumentami w zarządzaniu ochroną przyrody w Polsce są zakazy. W parkach narodowych i rezerwach przyrody ustawodawca przewidział 26 zakazów (art.15). W stosunku do parków krajobrazowych ustawa zawiera 14 zakazów z klauzulą, iż mogą one być wprowadzone (art. 17).

Mimo wprowadzenia zakazów, mimo ustawowego ich umocowania, są one w parkach krajobrazowych łamane. Z doniesień prasowych wynika, że najczęściej dotyczy to wznoszenia nowych obiektów budowlanych w pasie o szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych. Wokół jezior obserwuje się liczne przypadki samowoli budowlanych. Ogradza się prywatne posiadłości aż do brzegów jezior. W bezpośrednim sąsiedztwie lokalizuje się domy letniskowe, parkingi, pomosty i schody.

<sup>6</sup> T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 125.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 126.

Schubert na przykładzie Pszczewskiego Parku Krajobrazowego wykazał systematyczną dewastację jego walorów. Przedstawił „postępującą kolonizację”, czyli zabudowę powierzchni ciągnącą się od otuliny do wnętrza tego chronionego obszaru.<sup>8</sup> Z kolei E. Konwińska opisała plagę samowoli budowlanych w Przemęckim Parku Krajobrazowym.<sup>9</sup> Do dyskusji nad zagradzaniem akwenów włączyła się również rzeczniczka praw obywatelskich I. Lipowicz.<sup>10</sup> Prasa codzienna przynosi na bieżąco wiadomości o dewastacji przyrody i krajobrazu. Znany pisarz K. Orłowski pokazał w swym artykule dewastację przyrody Mazur,<sup>11</sup> a w 2011 roku dziennikarze informowali o porażce Mazurskiego Parku Krajobrazowego w walce z prywatnym inwestorem, który chciał postawić dom jednorodzinny nad jeziorem Beldany.<sup>12</sup>

Zakazy obowiązujące w parkach krajobrazowych są z wielu przyczyn często łamane. Trudno byłoby ustalić jakąś hierarchię w tym zakresie, lecz pierwsze miejsce należałoby chyba przyznać lekceważeniu prawa. W sytuacji, kiedy w parkach krajobrazowych dopuszcza się prowadzenie działalności gospodarczej, nieuchronnie dochodzi do konfliktów na linii „moje indywidualne – nasze wspólne”. Prawo własności do 1989 roku, a więc do czasu transformacji polityczno-społecznej w Polsce, było tłamszone – zmarginalizowane – zgodnie z obowiązującą wówczas doktryną. Potem wskazówki zegara obróciły się o 180° i prawo własności nabrało „cech świętości”.<sup>13</sup> Pojawiły się ogromne trudności, aby przekonać właścicieli, że w interesie ogółu należałoby zrezygnować (za rozsądnym odszkodowaniem) z części praw właścicielskich. Na tym właśnie tle dochodziło do konfliktów w parkach krajobrazowych – na przykład w sprawach eksploatacji torfu i żwiru, nie mówiąc już o infrastrukturze drogowej. W tych konfliktach ujawnia się w postawach właścicieli chciwość, zawiść i lekceważenie prawa.

Do przyczyn łamania zakazów w parkach krajobrazowych należy zaliczyć przeciętny wzrost zamożności społeczeństwa. Na wsi zamożność wzrosła dzięki dopłatom do rolnictwa z Unii Europejskiej. W miastach również wzrastało przeciętne wynagrodzenie.<sup>14</sup> Rozszerza się moda na wypoczynek poza miastem, na łonie natury, na atrakcyjnych pod względem krajobrazowym i przyrodniczym terenach. Na tę modę pozytywnie zareagowali mieszkańcy wsi. Doprowadziło to

<sup>8</sup> T. Schubert, *Park krajobrazowy – zagrożona forma ochrony przyrody*, „Biuletyn Parków Krajobrazowych Wielkopolski” 2006, z.12(14), s. 50.

<sup>9</sup> E. Konwińska, *Samowole budowlane w Przemęckim Parku Krajobrazowym*, „Biuletyn Parków Krajobrazowych Wielkopolski” 2008, z.14(16), s. 99-102.

<sup>10</sup> I. Lipowicz, *Prawo wodne: zakaz grodzenia to za mało*, „Rzeczpospolita” 2011, 27 września, s. C7.

<sup>11</sup> K. Orłowski, *Znikający pejzaż*, „Rzeczpospolita” 2005, 19-20 listopada. Dodatek „Plus Minus”, s. 10.

<sup>12</sup> D. Frey, *Mazury mogą przestać być cudem natury*, „Rzeczpospolita” 2011, 28 października, s. C2.

<sup>13</sup> W. Radecki, *Ograniczenia prawa własności ze względu na potrzeby ochrony przyrody*, „Biuletyn Parków Krajobrazowych Wielkopolski” 2008, z.14(16), s. 5-19.

<sup>14</sup> B. Drewnowska, *Zarobki na polskiej wsi rosną w szybkim tempie*, „Rzeczpospolita” 2012, 3 stycznia, s. 31.

do niekontrolowanego podziału gruntów rolnych,<sup>15</sup> a w ślad za tym do rozwoju dzikiego budownictwa. Liczne przykłady pokazują, że tego rodzaju budownictwo było wspierane przez potężne lobby prywatnych inwestorów. W ich przekonaniu wszelkie zakazy w parkach krajobrazowych były i są zbędne.

Kolejnym powodem lekceważenia zakazów obowiązujących w parkach krajobrazowych był i jest nadal brak planów ochrony.

Nie mówi się o tym ani nie pisze, że przeciwne likwidacji samowoli budowlanych są władze niektórych gmin. Przyczyna jest bardzo prosta – likwidacja samowoli oznacza spadek z wpływu podatków do miejscowego budżetu.

Są oczywiście próby przeciwdziałania wymienionym wyżej zjawiskom. Walczy się na przykład z samowolami budowlanymi, lecz często wobec braku kadry, częściowo zaś z powodu wielokrotnych zmian w prawie budowlanym i przewlekłych procedur likwidacja samowoli nie jest skuteczna.

## 7. Służba Parku Krajobrazowego

W art. 137 ustawy o ochronie przyrody zapisano: *Zadania w zakresie ochrony przyrody, walorów krajobrazowych, wartości historycznych i kulturowych oraz działalności edukacyjnej na terenie parku krajobrazowego wykonuje Służba Parku Krajobrazowego*. W ustawie określono zadania tej służby. Na pierwszym miejscu postawiono inwentaryzację siedlisk przyrodniczych, stanowisk roślin, zwierząt oraz grzybów. Inwentaryzacja poszerza bazę informacyjną parku, którą wykorzystuje dyrektor parku do wyrażenia opinii na potrzeby samorządów, rejonowych dyrekcji ochrony środowiska i innych instytucji.

Zadaniem służby parków krajobrazowych jest monitorowanie rozmaitych zagrożeń pojawiających się we wnętrzu parku lub w jego otoczeniu. W przypadku ich wystąpienia służba parku ma obowiązek wystąpić z wnioskami do odpowiednich instytucji w celu ich eliminacji lub ograniczenia.

Kolejnym zadaniem jest gromadzenie dokumentacji dotyczącej przyrody oraz walorów parku, jego wartości historycznych, kulturowych i etnograficznych. Ta dokumentacja jest wykorzystywana do realizacji działalności edukacyjnej wśród młodzieży i miejscowego społeczeństwa. W parkach tworzone są ośrodki edukacji przyrodniczej, które stanowią główne centra edukacyjne.

Służba parków została również zobowiązana do współpracy z samorządami, zarządcami obszarów parku krajobrazowego, organizacjami ekologicznymi i innymi podmiotami, które są zainteresowane ochroną parku krajobrazowego. Zadanie to jest oczywiste, lecz w praktyce niekiedy trudne do wykonania. Chodzi tu przede wszystkim o komunikację między parkami a samorządami. Służba parków powinna również współpracować z „zarządcami obszarów parku krajo-

<sup>15</sup> K. Zimniewicz, *Podziały gruntów rolnych w Przemęckim Parku Krajobrazowym*, „Biuletyn Parków Krajobrazowych Wielkopolski” 2000, z. 6(8), s. 91-101.

brazowego”, nie wiadomo jednak, jak interpretować to pojęcie – kto jest tym zarządcą?

Kontrowersje wzbudza zapis ustawy, która nakazuje służbie parków krajobrazowych realizację zadań związanych z ochroną innych form ochrony przyrody w granicach parku. Zapis ten jest nieprecyzyjny i w rezultacie pozostaje martwy, co kwalifikuje go do kategorii fikcji, podobnie zresztą jak poprzedni – mówiący o „zarządcach obszarów parków krajobrazowych”.

Zadania służby parków krajobrazowych w syntetycznym ujęciu polegają na: inwentaryzowaniu, identyfikowaniu zagrożeń, dokumentowaniu, edukowaniu oraz współpracy. Nie wszystkie zadania sformułowano jasno i zrozumiale, co może wywołać różne ich interpretacje. Analizując zakres zadań omówionej tu służby, trzeba koniecznie zwrócić uwagę na jej uprawnienia. W art.107 pkt 4 tak precyzuje się te uprawnienia: *Pracownik Służby Parku Krajobrazowego ma prawo do legitymowania osób naruszających przepisy o ochronie przyrody. W razie odmowy ma prawo zwrócić się do policji lub innych organów z prośbą o pomoc. Dyrektor parku krajobrazowego ma prawo do wydawania opinii i wnioskowania. Natomiast nie ma on żadnych uprawnień decyzyjnych. Tymczasem obarcza się go odpowiedzialnością za racjonalne (zgodne z przepisami) gospodarowanie funduszami przeznaczonymi na realizację zadań statutowych parku krajobrazowego. Dbałość o fundusze jest rzeczą słuszną, ale nie na tym chyba polega ocena skuteczności realizacji zadań parku krajobrazowego. W nauce o zarządzaniu funkcjonuje zrozumiała i praktyczna zasada przystawania (współodpowiedniości, kongruencji), w myśl której trzy elementy: zadania, uprawnienia i odpowiedzialność powinny stać względem siebie w równych proporcjach.<sup>16</sup> Tutaj ta równowaga została naruszona. Utrudnia to sprawne funkcjonowanie parku krajobrazowego, a tym samym obniża znaczenie parków w systemie ochrony przyrody w Polsce.*

## 8. Plany ochrony parków krajobrazowych

Plan ochrony parków krajobrazowych jest podstawowym dokumentem strategicznym dla tej formy obszarowej ochrony przyrody. Ustawodawca postanowił więc, że każdy park krajobrazowy (a także park narodowy oraz rezerwat przyrody) musi ustanowić taki plan w terminie 5 lat od daty utworzenia parku. Projekt planu ochrony sporządza dyrektor parku lub zespołu parku krajobrazowych. Z kolei projekt ten wymaga (pozytywnego) zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin. Tyle postanowienia ustawowe. A jak wygląda rzeczywistość?

Z analizy tabeli 3 wynika, że w zaledwie 22 parkach obowiązują plany ochrony. W 30 parkach plany te są w trakcie projektowania bądź opracowania. W 69 przypadkach nie podano informacji o stopniu przygotowania planów

<sup>16</sup> K. Zimniewicz, *Zarządzanie polskimi parkami krajobrazowymi. Próba diagnozy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2005, s. 41-42.

Tabela 3

Diagnoza realizacji zapisów ustawowych odnośnie do planów ochrony parków krajobrazowych (stan na grudzień 2011)

Stopień realizacji zapisów ustawowych	W liczbach bezwzględnych	W odsetkach
Ogółem parków	121	100,0
Brak danych	69	57,0
Plan obowiązuje	22	18,0
Plan w trakcie projektowania	27	22,0
Plan w trakcie opracowywania	3	3,0

Źródło: [Dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.ekoportal.gov.pl/Parki\\_krajobrazowe](http://www.ekoportal.gov.pl/Parki_krajobrazowe) [Data wejścia: 01-03-2012].

ochrony. Interpretacja tej wiadomości może być więc taka, że nie podejmowano działań prowadzących do opracowania planu ochrony. W sumie pod koniec 2011 roku 82% parków krajobrazowych nie miało planów ochrony. Ponieważ wszystkie parki mogą wykazać się jakąś historią, to jak łatwo zauważyć, ustawowy zapis o opracowaniu planu ochrony w przeciągu 5 lat od chwili utworzenia jest fikcją.

Ustawodawca wykazał się brakiem wyobraźni. Nie przewidział, że mogą wystąpić istotne bariery w trakcie tworzenia planów. Do ważnych przeszkód zaliczyć należy finanse. Z sondażowych badań wynika, że przeciętny koszt opracowania projektu planu wynosi około 200 tys. zł. Parki krajobrazowe są jednostkami budżetowymi, finansowanymi obecnie z budżetu urzędu marszałkowskiego. A zatem możliwości finansowe decydują o szansie przygotowania planu ochrony.

Zasada racjonalnego gospodarowania mówi o tym, że dany efekt (opracowanie planu ochrony) powinno się osiągnąć przy możliwie niskich (w danych warunkach) kosztach. Ta zasada obowiązuje również w procesie wyłaniania firm (zespołów), które zajmą się opracowaniem planu. Ogłasza się więc przetarg i opierając się na regule aukcji odwrotnej, wybiera się najtańszą ofertę. Skutki takiego postępowania często kończą się w sądzie, ponieważ wykonawca nie dotrzymał terminu, lub też projekt planu zawierał błędy merytoryczne. Okazuje się więc, że niska cena nie jest skorelowana z jakością dzieła, co ostatecznie wydłuża czas przygotowania projektu planu ochrony.

Demokratyczne procedury obowiązujące w Polsce nakazują udział społeczeństwa w ochronie środowiska. To także wydłuża czas przygotowania projektu planu.

Cały proces opracowania planu zamykają trudne negocjacje z miejscowymi radami gmin, ponieważ to one mają decydujący głos dotyczący przyjęcia – pozytywnego zaopiniowania planu ochrony parku krajobrazowego. Negocjacje są trudne z tego względu, że gminy też mają swoje racje, swoje interesy, często sprzeczne z ochroną przyrody i krajobrazu. Można sobie wyobrazić negocjacje dyrektora parku z dwoma, trzema lub czterema radami gmin, a ponieważ

na obszarze parku krajobrazowego znajduje się kilkanaście gmin,<sup>17</sup> takie sytuacje rzeczywiście komplikują opracowanie i wprowadzenie w życie planu ochrony.

Czy plany ochrony są aktem prawa miejscowego, czy też takim aktem nie są? Ponieważ ustawodawca nie wypowiedział się w tej sprawie, to, jak zwykle, zdania prawników są na ten temat podzielone. Nadanie planowi ochrony parku krajobrazowego statusu aktu prawa miejscowego podnosiłoby jego znaczenie. Taką interpretację przyjęły na przykład Wojewódzkie Sądy Administracyjne w Warszawie i Białymstoku. Pytany o opinię w tej sprawie, jeden z dyrektorów zespołu parków odpowiedział: *według naszych prawników plan ochrony jest aktem prawa miejscowego*. Według naszych prawników... W przeciwnym przypadku plan ochrony parku może być lekceważony.

## Podsumowanie

Z porównania przepisów zamieszczonych w ustawie o ochronie przyrody z realiami ochrony przyrody w Polsce, a w pierwszym rzędzie z ochroną przyrody w parkach krajobrazowych wynika, że występują tutaj fikcja organizacyjna i działania pozorne.

Po pierwsze, spektakularną fikcją jest obowiązek opracowywania i wdrażania planów ochrony parków krajobrazowych w ciągu pięciu lat od momentu powołania parku. Zapisy ustawowe zupełnie odstają od rzeczywistości, a dodatkowo nie określiły rangi planów ochrony w hierarchii planów przestrzennych, co prowadzi do konfliktów i sporów, często kończących się w sądzie. A orzeczenia sądów są, w tej samej sprawie, odmienne.

Po drugie, fikcją organizacyjną jest również to, że ustawodawca, wyznaczając zadania służbie ochrony parku krajobrazowego, nie wypowiedział się w kwestii uprawnień tejże służby. A właściwie sprowadził te uprawnienia do zapisu, w stylu groteski, o prawie do legitymowania osób naruszających przepisy o ochronie przyrody, i to jeszcze za pomocą policji.

Występuje wyraźny brak równowagi między zakresem zadań, uprawnień i odpowiedzialności. Można jedynie domyślać się, że odpowiedzialność dyrektora parku (zespołu parków) polega na skrupulatnym wykonywaniu budżetu. Taka sytuacja nie sprzyja skuteczności ochrony przyrody w parku krajobrazowym. Z ustawy wynika, że dyrektor parku w stosunku do podmiotów zewnętrznych (na przykład rad gmin, regionalnych dyrekcji ochrony środowiska) może jedynie opiniować i wnioskować.

Po trzecie cóż z tego, że na obszarze parku krajobrazowego obowiązują zakazy? Są one notorycznie łamane, i to praktycznie bez żadnych sankcji dla sprawców. Zakazy w parkach to kolejna fikcja, która jest wynikiem braku kontroli, ciągłych zmian prawa (patrz: prawo budowlane), podniesienia prawa własności do rangi

<sup>17</sup> *Ibidem*, s.101-102.



„świętości”. Do tego trzeba jeszcze dodać ciche przyzwolenie władz niektórych gmin na tego rodzaju zachowania (podatek od samowoli budowlanych).

Po czwarte, w polskim systemie ochrony przyrody występują dwa pionierzy: rządowy i samorządowy. Ten pierwszy reprezentują Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i dyrektorzy regionalni. Mają oni odpowiednie uprawnienia decyzyjne. Jeśli zaś chodzi o pionier samorządowy, to uprawnienia decyzyjne są, paradoksalnie, ulokowane na samym dole struktury samorządowej w gminach. Warto przypomnieć, że na przykład projekt uchwały samorządu województwa w sprawie powołania zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego wymaga pozytywnej opinii miejscowych rad gmin. Takie rozwiązanie zasługuje na miano fikcji nad fikcjami. Stoi to bowiem w opozycji do idei planów strategicznych województw, z których wynikają plany powiatów i gmin. We wszystkich tych strategiach są zapisane strategie ochrony przyrody, w tym funkcjonowanie parków krajobrazowych. Cóż z tego, skoro rady gmin mają uprawnienia, aby zablokować projekt uchwały zarządu województwa i mogą dowolnie zmieniać swoją strategię?

Po piąte, w polskim systemie ochrony przyrody na konkretnym obszarze nakładają się na siebie dwa pionierzy: rządowy i samorządowy. Powoduje to kłopoty w zarządzaniu ochroną przyrody w Polsce, spory kompetencyjne, nieporozumienia, stratę czasu i pieniędzy. Ostatnia reforma w zakresie ochrony przyrody w Polsce, polegająca między innymi na włączeniu parków krajobrazowych do pionier samorządowego, spowodowała, że w pionierze tym, o czym już wspomniano, znalazło się około 95% obszarów chronionych. Samorząd województwa nie otrzymał jednak odpowiednich uprawnień decyzyjnych w zakresie zarządzania ochroną przyrody na podlegających mu obszarach. W rezultacie pojawiła się kolejna fikcja i wynikające z niej działania pozorne.

Najważniejsze wnioski wynikające z przeprowadzonej w tym opracowaniu analizy są następujące. Parki krajobrazowe, mimo dużego potencjału wyrażającego się udziałem w powierzchni obszarów chronionych, są w dalszym ciągu niedocenioną formą ochrony przyrody w Polsce. Na tę dyskryminację zwracano uwagę już od dawna.<sup>18</sup> Parki jako organizacja nie mają odpowiednich uprawnień, aby skutecznie chronić przyrodę i raczej upodabniają się do zakładów świadczących usługi w zakresie turystyki oraz edukacji ekologicznej.

Problemem w ochronie przyrody w Polsce są uprawnienia gmin. Są to uprawnienia natury ustrojowej, to znaczy wynikają one z samej idei samorządów terytorialnych powołanych w okresie transformacji polityczno-społecznej i gospodarczej po 1989 roku. Twórcy tej reformy nie przewidzieli jednak, że „wyposażenie” gmin w swoiste prawo weta w odniesieniu do ochrony przyrody może wywołać kontrowersje. Włodzimierz Łęcki pyta na przykład, czy gmina ma man-

<sup>18</sup> A. Mizgajski, *Krajobraz jako przedmiot ochrony i zarządzania. Wybrane problemy*, w: *Bariery w zarządzaniu parkami krajobrazowymi w Polsce*, red. K. Zimniewicz, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s.41. Zob. też M. Kistowski, J. Kowalczyk, *Wpływ transformacji modelu zarządzania parkami krajobrazowymi na skuteczność realizacji ich funkcji w przestrzeni Polski*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2011, s. 10 i nast.

dat do tego, aby zarządzać częścią mienia ogólnonarodowego, jakim są krajobraz i przyroda.<sup>19</sup> Z badań wynika, że w gminach położonych na obszarach parków krajobrazowych istnieje też ugruntowane przeświadczenie, że współuczestniczą one w zarządzaniu parkami krajobrazowymi.<sup>20</sup>

Starając się zrozumieć racje gmin i pogodzić je z ochroną przyrody i krajobrazu, należy postulować całościowe, holistyczne potraktowanie interesów gospodarki i interesów ochrony przyrody. Brak równowagi w tym zakresie odbija się, w krótszej lub dłuższej perspektywie, na skuteczności rozwoju gospodarczego i skuteczności ochrony przyrody.

---

<sup>19</sup> *Ochrona środowiska – sprzeczność między interesem ogółu i interesem jednostki. Z senatorem dr. Włodzimierzem Łęckim rozmawia Wojciech Dutka*, „Przegląd Komunalny” 2002, nr1(124), s. 16-17.

<sup>20</sup> K. Zimniewicz, *Parki krajobrazowe w ocenie władz samorządowych*, w: *Bariery*, op. cit., s. 93-94.