

KONRAD RÓŻOWICZ

Problematyka pojęcia „otuliny” w polskim systemie prawnym

Wprowadzenie

Zarówno polskie prawo ochrony przyrody, jak i szeroko rozumiane prawo ochrony środowiska to dziedziny o charakterze interdyscyplinarnym, co implikuje konieczność posługiwania się przez ustawodawcę pojęciami właściwymi dla nauk pozaprawnych, w dużej mierze nauk o przyrodzie. Prawodawca w ustawie prawo ochrony środowiska¹ oraz w ustawie o ochronie przyrody² zamieścił wiele definicji, co było podyktowane wolą unifikacji rozumienia stosowanych w nich pojęć oraz uniknięcia dodatkowych problemów interpretacyjnych. Osiągnięcie celu przyświecającego ustawodawcy jest możliwe wyłącznie pod warunkiem poprawnego skonstruowania definicji legalnej. Oparcie się przez organ orzekający na wadliwej definicji może doprowadzić do błędnego stosowania norm prawnych.

Pojęcie „otuliny” ustawodawca zdefiniował w sposób niepełny. W zakresie objętym definicją nie uwzględniono aspektu ograniczeń obowiązujących na obszarze graniczącym z określonymi formami ochrony przyrody, z pojęciem tym związanych.

Niniejsze opracowanie argumentuje za przedstawionym twierdzeniem, ukazuje, jak istotne jest dokonanie zmiany definicji pojęcia „otulina”. Dla poparcia argumentów przywołuje liczne orzeczenia uwy-

¹ Ustawa z dnia 27 IV 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 1232), dalej „p.o.ś.”.

² Ustawa z dnia 16 IV 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 627), dalej „u.o.p.”.

puklające zasadniczą kwestię. Ponadto buduje definicję realną pojęcia³ otuliny, odpowiadającą zarówno dotychczasowemu dorobkowi nauk o przyrodzie, jak i utrwalonej linii orzeczniczej.

1. Definicje pojęcia otuliny proponowane w opracowaniach z zakresu nauk o przyrodzie

Szerokie spojrzenie na omawiane zagadnienie wymaga przedstawienia prób zdefiniowania pojęcia „otulina”, opublikowanych w zagranicznych źródłach naukowych z zakresu nauk o przyrodzie. Zabieg ten jest konieczny ze względu na wskazaną we wstępie cechę wtórności definicji legalnej, jako definicji prawnej, wobec definicji z zakresu nauk o przyrodzie.

Ogólną charakterystykę omawianego zagadnienia przeprowadza M. Diego w opracowaniu *Otuliny stanowiące obszar wokół stref ochronnych: krótki przegląd literatury*⁴. Autor podkreśla rangę problematyki oraz przytacza rozmaite rozumienie pojęcia „otuliny” w literaturze przedmiotu. Ponadto przedstawia różne sposoby definiowania tego pojęcia. Wskazuje na genezę terminu „otulina”, której zarówno on, jak i większość osób zajmujących się tym zagadnieniem, upatruje w sporządzeniu przez Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO) dokumentu *Man and the Biosphere* i wdrożeniu programu UNESCO ustanawiającego rezerwaty biosfery⁵. Zgodnie z tym dokumentem w otulinie wprowadzane są prawne lub zwyczajowe ograniczenia w zakresie wykorzystywania zasobów lub w celu zmniejszenia negatywnych skutków oddziaływania sąsiadującej społeczności. Otuliny są ważnym elementem ochrony strategicznej terenów mających znaczenie dla różnorodności biologicznej, w szczególności dla Światowego Dziedzictwa UNESCO, Rezerwatów Biosfery i obszarów chro-

³ Konkretyzując definicję zaliczaną do grupy definicji klasycznych stanowiących rodzaj definicji realnej, opierającą się na cechach definiowanego bytu. Definicja taka możliwa jest do skonstruowania tylko i wyłącznie z uwzględnieniem jej cech konstytutywnych, istotnych, których nie można pominąć bez zmiany zakresu pojęcia. Pozostałymi cechami takiej definicji są cechy konsekwentne oraz akcydentalne.

⁴ M. Diego, *Buffer Zones Around Protected Areas: A Brief Literature Review*, „Electronic Greek Journal” 2001, <http://escholarship.org/uc/item/02n4v17n> (dostęp: 4 VI 2013); tłumaczenie własne – K.R.

⁵ UNESCO, *Biosphere reserves: The Seville Strategy and the Statutory Framework of the World Network*, Paris 1996.

nionych Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody⁶. Przywołana opinia UNESCO oraz dokonana w dokumencie próba zdefiniowania pojęcia otuliny wyraźnie odwołują się do dwóch aspektów:

- a) minimalizowania negatywnego wpływu na obszary podlegające prawnej ochronie przyrodniczej poprzez ustanowienie obszaru pośredniego pomiędzy obszarami chronionymi a niechronionymi;
- b) istnienia ograniczeń prawnych na terenie otuliny.

Należy także przywołać Konwencję londyńską z 1933 r.⁷ dotyczącą ochrony na terenie Afryki. Art. 4 tej konwencji stwierdza, że wzdłuż rezerwatów oraz parków narodowych można wytyczyć strefy buforowe, by zapewnić bardziej skuteczną ochronę dzikiej fauny i flory, szczególnie zwierząt wędrownych⁸. Przepis ten stanowi pierwszy przykład rozważań nad celowością wprowadzania obszarów, które mają zabezpieczać oraz uprawniać funkcjonowanie stref ochronnych.

We wspomnianym opracowaniu autorstwa Diega wskazano kilka prób zdefiniowania pojęcia otuliny, wśród nich m.in. definicję J. Sayera⁹, który określa otulinę jako „powierzchnię peryferyjną parku narodowego bądź rezerwatu, gdzie zastosowano ograniczenia niezwiązane bezpośrednio z wykorzystaniem zasobów terenu chronionego lub gdzie powzięte są działania na rzecz rozwoju i w celu poprawienia wartości terenu”, oraz definicję M. Wellsa i K. Brandona¹⁰, ujmującą otulinę jako „okolice sąsiadujące z chronionymi powierzchniami, na których gospodarka gruntami jest częściowo ograniczona w celu zapewnienia dodatkowej warstwy ochronnej powierzchniom chronionym wraz z zapewnieniem korzyści sąsiadującym wspólnotom społecznym”. W innym kierunku zmierza definicja G. Meffe’a i R. Carrola, którzy uwypuklają przede wszystkim czynnik społecznej aktywności dopuszczalnej na tere-

⁶ Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody (International Union for Conservation of Nature – IUCN) jest międzynarodową organizacją utworzoną w 1948 r., swoje działania koncentrującą na ochronie przyrody. Stanowi pierwszą światową organizację skupiającą się na problemach środowiska naturalnego i obszarów chronionych. Światowa Komisja IUCN ds. Obszarów Chronionych (IUCN World Commission on Protected Areas – WCPA) zdefiniowała sześć kategorii obszarów chronionych.

⁷ Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State, London, 8 XI 1933, <http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/06/6-02/preservation-fauna-natural.xml> (dostęp: 4 XII 2013).

⁸ S. Hayden, *The International Protection of Wild Life*, New York 1942, s. 45–46.

⁹ J. Sayer, *Rainforest Buffer Zones: Guidelines for Protected Area Managers*, Gland 1991, s. 2.

¹⁰ M. Wells, K. Brandon, *The Principles and Practice of Buffer Zones and Local Participation in Biodiversity Conservation*, „Ambio” 1993, vol. 22, no. 2/3, s. 159.

nie otuliny. Autorzy ci stwierdzają, że otulina jest „obszarem otaczającym rezerwat stanowiący obszar centralny, w którym dopuszczalne są niedostrucyjne działania ludzkie, takie jak ekoturystyka, rolnictwo o niskiej intensywności, wydobywanie naturalnych złóż odnawialnych”¹¹.

Diego wskazuje na ogólny cel ustanawiania obszarów otulin, a jest nim potrzeba ochrony obszaru parku bądź rezerwatu przed działalnością lokalnej społeczności oraz przed szkodliwymi działaniami, które mają miejsce na zewnątrz strefy prawnie chronionej, jednakże wywierają na nią negatywny wpływ. Ustanowienie otulin ma ułatwić ochronę środowiska przyrodniczego w strefach ochronnych wymienionych przez ustawodawcę oraz ukierunkować działania społeczności lokalnej na ochronę przyrody. Autor ten przytacza następujące korzyści z ustanowienia otuliny:

- a) otulina stanowi fizyczną barierę pomiędzy oddziaływaniem człowieka a obszarem chronionym prawnie;
- b) otulina stanowi powiększenie terenu poddanego ochronie;
- c) otulina powoduje zmniejszenie negatywnego oddziaływania na strefę prawnie chronioną¹².

Przytoczone definicje otuliny, pomimo ich różnego brzmienia, wskazują na istnienie kategorii zakazów i ograniczeń w odniesieniu do możliwości zagospodarowania obszaru otuliny oraz prowadzenia przez człowieka działań na tym obszarze. Ograniczenia wydają się dla wszystkich autorów na tyle istotne, że odnalazły swoje miejsce w definicjach.

Poczynione rozważania należy uzupełnić poprzez określenie celu, jaki mają spełniać ustanowione obszary otulin. M. Zgorzelski¹³ wymienia i omawia trzy podstawowe funkcje otuliny:

- a) obszar otuliny jako „filtr”;
- b) obszar otuliny jako obszar transmisji przyrodniczej w przestrzennym systemie obszarów chronionych;
- c) otulina jako obszar dla lokalizacji zaplecza technicznego, związanego z wypełnianiem statutowych funkcji obszaru ochrony.

W pracach nad zbudowaniem legalnej definicji pojęcia „otuliny” uwzględnienie powyższych funkcji wydaje się niezbędne. Biorąc pod uwagę funkcję „filtrowania”, nie jest możliwe ustanowienie otuliny

¹¹ G. Meffe, R. Carroll, *Principles of Conservation Biology*, Sunderland 1994, s. 559.

¹² M. Diego, op. cit., s. 11-12.

¹³ M. Zgorzelski, *Uwagi na temat roli otuliny w polskim, przestrzennym systemie obszarów chronionych*, „Prace i Studia Geograficzne” 2011, t. 46, s. 201-206, www.wgsw.uw.edu.pl/uploads/f_biblioteka/PIS/46/Zgorzelski.pdf (dostęp: 30 V 2013).

bez jednoczesnego powołania na tym obszarze ograniczeń, bowiem filtr taki szybko stałby się nieużyteczny jako obszar zdegradowany na równi z obszarem poza otuliną, przez co nie spełniałby zadań, jakim miał pierwotnie służyć.

2. Pojęcie otuliny w ustawodawstwie polskim

Wskazane definicje należy porównać z definicją zredagowaną przez polskiego ustawodawcę, który po raz pierwszy pojęcie otuliny wprowadził w ustawie o ochronie przyrody z 1991 r.¹⁴ Ustawa ta nie definiowała jednak tego pojęcia. Czyni to dopiero nowelizacja tej ustawy z 2000 r.¹⁵ Zgodnie z jej brzmieniem przez otulinę należało rozumieć strefę ochronną graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi.

Natomiast zgodnie z treścią art. 5 ust. 14 u.o.p. użyte w niej pojęcie „otulina” oznacza „strefę ochronną graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka”. Definicja otuliny uległa więc w 2004 r. modyfikacji polegającej na dookreśleniu, że zagrożenia zewnętrzne muszą wynikać z działalności człowieka.

Należy uznać, że pojęcie otuliny w polskim systemie prawnym pokrywa się częściowo z zakresem definicji sformułowanych przez zagranicznych przedstawicieli nauki, przede wszystkim tej grupy, która nacisk kładzie na cel wydzielenia danego obszaru, tj. zapewnienie przestrzeni właściwej ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi. Zacytowana powyżej definicja jest jednak uboższa, gdyż nie zawiera wskazania, że ustanowienie obszaru służyć ma osiągnięciu celów poprzez wpro-

¹⁴ Ustawa z dnia 16 X 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492). Pojęcie otuliny nie występowało w ustawie z dnia 7 IV 1949 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 25, poz. 180). Jak jednak podkreśla się w literaturze, na podstawie wcześniej obowiązującej ustawy z 1949 r. istniała możliwość ustanowienia stref ochronnych wokół parków narodowych. Wprawdzie nie było możliwe tworzenie ich decyzjami administracyjnymi, ale można je było wyznaczać w planach zagospodarowania przestrzennego parków narodowych wraz z otaczającymi je strefami. Por. W. Brzeziński, *Problematyka prawna stref ochronnych parków narodowych*, „Studia Prawnicze” 1966, nr 12, s. 3.

¹⁵ Ustawa z dnia 7 XII 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. 2001 Nr 3, poz. 21).

wadzenie systemu ograniczeń obowiązujących w otulinie. Co prawda ustawodawca odwołuje się do ograniczeń w treści art. 10 ust. 6 u.o.p.¹⁶, jednak element ten w świetle dorobku nauki, a także celu wprowadzenia otuliny wydaje się tak bardzo istoty, konstytutywny, że powinien odnaleźć swoje miejsce w definicji ustawowej pojęcia. Bez wprowadzenia stosownych ograniczeń w zakresie korzystania z nieruchomości w obszarze otuliny nie jest możliwe osiągnięcie celów, które stanowiły *ratio legis* wprowadzenia dodatkowego obszaru służącego zabezpieczeniu podstawowych form ochrony przyrody.

Ustawodawca w definicji wymienił podstawowe cechy, jakie łącznie składają się na formalno-prawne pojęcie „otulina”; jest nią zatem:

a) obszar gruntu położony w bezpośredniej styczności, na zewnątrz od formy ochrony przyrody i oddzielający formę ochrony przyrody od innych terenów;

b) obszar, który sam nie jest formą ochrony, a jego utworzenie ma charakter celowy i służebny w stosunku do formy ochrony przyrody, dla zabezpieczenia której został utworzony;

c) obszar utworzony w sposób sformalizowany, określony wprost w treści aktu normatywnego, regulującego indywidualnie konkretną formę ochrony przyrody;

d) obszar zabezpieczający formę ochrony przyrody przed zagrożeniami zewnętrznymi, tj. powstałymi nie tylko poza terenami objętymi formą ochrony przyrody, ale także poza otuliną, przy czym zagrożenia zewnętrzne, przed którymi chroni otulina, muszą wynikać z działalności człowieka.

Wyjaśnienie pojęcia otuliny wymaga wskazania, jakie obiekty przyrodnicze są formami ochrony przyrody. Jest to stosunkowo proste zadanie, gdyż ustawodawca w treści art. 6 ust. 1 u.o.p. enumeratywnie wyliczył występujące formy ochrony przyrody¹⁷, a należą do nich:

- a) parki narodowe,
- b) rezerваты przyrody,
- c) parki krajobrazowe,

¹⁶ Ograniczenia mogą i powinny zostać wprowadzone poprzez akty planowania przestrzennego.

¹⁷ Należy przy tym, za B. Wierzbowskim i B. Rakoczym, dodać, że specjalne miejsce w katalogu form ochrony przyrody przyznano parkom narodowym i rezerwatom, których utworzenie lub poszerzenie ich obszarów jest celem publicznym. Zob. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2010, s. 256. Uprzywilejowana pozycja wskazanych form ochrony przyrody przejawia się także w obowiązku albo możliwości ustanowienia dla nich otuliny.

- d) obszary chronionego krajobrazu,
- e) obszary Natura 2000,
- f) pomniki przyrody,
- g) stanowiska dokumentacyjne,
- h) użytki ekologiczne,
- i) zespoły przyrodniczo-krajobrazowe,
- j) ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

Pomocne dla zrozumienia pojęcia „otulina” jest również zapoznanie się z zawartą w art. 5 ust. 29 u.o.p. definicją legalną pojęcia „zagrożenia zewnętrzne”. Ustawodawca określił, że jest to „czynnik mogący wywołać niekorzystne zmiany cech fizycznych, chemicznych lub biologicznych zasobów, tworów i składników chronionej przyrody, walorów krajobrazowych oraz przebiegu procesów przyrodniczych, wynikający z przyczyn naturalnych lub z działalności człowieka, mający swoje źródło poza granicami obszarów lub obiektów podlegających ochronie prawnej”.

Należy podkreślić, że otulina jest tworzona dla zapobieżenia zagrożeniom płynącym z działalności człowieka, a nie w celu zapobieżenia niekorzystnym czynnikom naturalnym. Jak wskazuje się w literaturze, zakres pojęcia „zagrożenia zewnętrzne wynikające z działalności człowieka” nie ma jasno określonego zakresu przedmiotowego. Dlatego istnieje możliwość różnorodnego jego interpretowania¹⁸.

Otulina obligatoryjnie tworzona jest dla parków narodowych (art. 11 ust. 1 u.o.p.), a fakultatywnie dla rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych (art. 13 ust. 2 i art. 16 ust. 2 u.o.p.). Pojęcie otuliny wskazuje korelację z ochroną obszarową, która – jak podkreślił P. Otawski – polega na wyznaczeniu fragmentów przestrzeni, wartościowych ze względu na występujące gatunki roślin, zwierząt oraz ich układy biocentryczne oraz walory krajobrazowe, jako poddanych dodatkowym rygorom prawnym, najczęściej w postaci pewnych zakazów, mających zabezpieczyć przetrwanie tak określonych przedmiotów ochrony¹⁹. Powierzchniowe formy ochrony przyrody spełniają przede wszystkim funkcje zachowawcze ochrony przyrody²⁰.

¹⁸ K. Gruszecki, *Następstwa prawne wyznaczenia otuliny parków narodowych oraz rezerwatów przyrody*, „Przyroda Polska” 2005, nr 12, s. 10.

¹⁹ P. Otawski, *Obszar ochrony przyrody a system planowania przestrzennego w Polsce*, w: *Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe*, pod red. S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus, Lublin 2007, s. 130.

²⁰ K. Gruszecki, *Następstwa prawne wyznaczenia otuliny...*, s. 10.

Należy wskazać, że ustalanie i zmiana granic parków narodowych, a także wyznaczanie obszaru otuliny następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, natomiast w przypadku rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego otulina może powstać równocześnie z utworzeniem formy ochrony przyrody bądź w okresie późniejszym, poprzez zarządzenie regionalnego dyrektora ochrony środowiska (RDOŚ) w odniesieniu do rezerwatu przyrody lub w drodze uchwały sejmiku województwa w odniesieniu do parku krajobrazowego. Ustawodawca nie przewidział w treści u.o.p. możliwości utworzenia otulin dla zabezpieczenia innych form ochrony przyrody niż powyżej wymienione.

O znaczeniu otulin w ochronie przyrody świadczy między innymi wielkość terenu, jaki te obszary zajmują w skali całego kraju. Uwzględniając obligatoryjność tworzenia otulin dla parków narodowych, prezentację należy oprzeć na danych odnoszących się właśnie do tej formy ochrony przyrody. Poniższa tabela ukazuje powierzchnię obszaru otulin, wraz ze wskazaniem powierzchni danego parku narodowego.

Porównanie wielkości obszarów parków narodowych i ustanowionych dla nich otulin

Nazwa parku narodowego	Powierzchnia parku narodowego (w km ²)	Powierzchnia otuliny parku narodowego (w km ²)
Babiogórski Park Narodowy	33,92	84,37
Białowiecki Park Narodowy	105,17	32,24
Biebrzański Park Narodowy	592,23	668,24
Bieszczadzki Park Narodowy	292,02	500,00
Park Narodowy „Bory Tucholskie”	46,13	129,80
Drawieński Park Narodowy	114,41	408,96
Gorczański Park Narodowy	70,28	166,00
Park Narodowy Gór Stołowych	63,39	105,15
Kampinoski Park Narodowy	385,44	377,56
Karkonoski Park Narodowy	55,80	112,66
Magurski Park Narodowy	194,39	226,97
Narwiański Park Narodowy	68,10	154,08
Ojcowski Park Narodowy	21,46	67,77
Pieniński Park Narodowy	23,46	26,82
Poleski Park Narodowy	97,64	136,24
Roztoczański Park Narodowy	84,83	140,92
Słowiński Park Narodowy	327,44	302,20
Świętokrzyski Park Narodowy	78,26	207,86

Nazwa parku narodowego	Powierzchnia parku narodowego (w km ²)	Powierzchnia otuliny parku narodowego (w km ²)
Tatrzański Park Narodowy	211,64	129,85
Park Narodowy „Ujście Warty”	80,38	104,54
Wielkopolski Park Narodowy	75,84	72,56
Wigierski Park Narodowy	149,88	112,84
Woliński Park Narodowy	109,37	33,69
Razem	3281,48	4301,32

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ochrona Środowiska 2010*, GUS, Departament Badań Regionalnych i Środowiska, Warszawa 2010, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/se_ochrona_srodowiska_2010r.pdf (dostęp: 30 XI 2013).

Z analizy danych przedstawionych w tabeli wynika, że otuliny zajmują łącznie powierzchnię odpowiadającą 131% obszaru, jaki zajmują w Polsce parki narodowe. Obszar otulin parków narodowych stanowi 1,38% powierzchni kraju, a liczbę tę należy powiększyć o ustanowione fakultatywnie obszary otulin dla rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, co wyraźnie pokazuje, jak znaczny teren kraju został objęty obszarem otulin. Wielkość powierzchni otulin oraz stosunek do szczegółowo określonych form ochrony przyrody wymaga pogłębienia analizy ich statusu prawnego, którą należy rozpocząć od skorygowania treści definicji.

3. Zakres ograniczeń prawnych występujących na terenie otuliny z uwzględnieniem orzecznictwa

Utworzenie otuliny obszaru chronionego jest pierwszym krokiem. Jego następstwem musi być kompleks działań urzędowych zapewniających ochronę obiektów znajdujących się na terenach parków narodowych, rezerwatów oraz parków krajobrazowych. Ustawodawca, w przeciwieństwie do regulacji dotyczących form ochrony przyrody (art. 15 ust. 1 u.o.p.), poza stwierdzeniem, że w otulinie może być „utworzona strefa ochronna zwierząt łownych” (art. 11 u.o.p.), nie wskazał literalnie, jakie zakazy mogą być wprowadzane na terenie otuliny.

Następstwem wprowadzenia strefy ochronnej zwierząt łownych jest niewłączenie tego obszaru w granice obwodów łowieckich, co skutkuje ograniczeniem gospodarki łowieckiej. Ustanowienie strefy ochrony

zwierząt łownych należy do właściwości ministra właściwego do spraw środowiska i następuje w formie rozporządzenia. Przy tworzeniu strefy ochrony zwierząt łownych organ ochrony przyrody powinien kierować się wynikającą z art. 11 ust. 2 u.o.p. potrzebą ochrony zwierząt łownych. Odwołując się do funkcji otuliny, w szczególności do funkcji zabezpieczającej, z którą związane jest nieuchronnie ograniczenie prawa własności, należy w pierwszej kolejności wskazać, że własność, stosownie do art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (RP)²¹, może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ustawą ograniczającą prawo własności jest także ustawa o ochronie przyrody.

Celowe wydaje się przedstawienie ustawowych ograniczeń w korzystaniu z praw do nieruchomości znajdujących się w obszarze otuliny, bowiem chociaż ustawa o ochronie przyrody nie konkretyzuje wobec otuliny ograniczeń w zakresie wykonywania prawa własności nieruchomości w niej położonych, nie oznacza to, że prawnych ograniczeń na terenie otuliny nie wprowadza. Ograniczenia nie muszą wynikać z literalnej treści przepisów prawa, lecz mogą być ustalone także na podstawie przepisów określających cele ochrony przyrody i jej poszczególnych form. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie w wyroku z 15 listopada 2006 r.²² wskazał, że:

„[w] ustawie [...] o ochronie przyrody [...] nie zawarto regulacji, która zakazy wymienione w art. 15 ust. 1 przenosi na obszary otuliny. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy w ocenie Sądu organ pierwszej instancji powinien dowieść, że charakter inwestycji jest sprzeczny z ustawowym celem, dla którego wyznaczono otulinę Parku, na terenie której mogą być realizowane tylko inwestycje niestwarzające zagrożenia wynikającego z działalności człowieka. Ochronie zatem przewidzianej w powołanym wyżej przepisie podlegają tylko tereny należące do parków narodowych i tylko do tych terenów znajdują zastosowanie zakazy”.

Okoliczność przytoczona w przywołanym orzeczeniu, wskazująca, że ustawodawca nie przeniósł wprost do stosowania w otulinie zakazów ustalonych dla formy ochrony przyrody, nie oznacza jednak, iż poszczególne ograniczenia i zakazy przewidziane w art. 15 ust. 1 u.o.p.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²² Sygn. IV SA/Wa 1305/06, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iv-sa-wa-1305-06,uzgodnienia_w_sprawach_z_zakresu_zagospodarowania_przestrzennego,-305610d.html (dostęp: 28 V 2013).

nie mogą być zastosowane w otulinie. Zważając bowiem na cel ustanowienia otuliny, należy przychylić się do stanowiska stwierdzającego, że otulina ma więcej cech wspólnych z obszarami chronionymi jako formami ochrony przyrody niż z terenami ochrony tej pozbawionymi. Wprowadzenie pełni ograniczeń funkcjonujących na obszarach parków narodowych, krajobrazowych tudzież rezerwatów powodowałoby natomiast faktyczne poszerzenie wymienionych obszarów pod odmienną nazwą. W tym duchu wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), który w wyroku z 16 grudnia 2011 r.²³ wskazał, że:

„[j]akkolwiek w u.o.p. nie określono wobec obszaru otuliny zakazów w zakresie wykonywania własności nieruchomości w niej położonych, tak jak w odniesieniu do obszaru samego parku narodowego w art. 15 u.o.p., to nie oznacza to, że brak jest jakichkolwiek ograniczeń dotyczących zabudowy na tym terenie. Ustawowo określony cel otuliny stanowi podstawę do formułowania ograniczeń w sferze wykonywania własności nieruchomości położonych w otulinie”.

Wymaga zaznaczenia, że tym samym NSA podzielił stanowisko innego składu NSA, przedstawione w wyroku z 8 kwietnia 2009 r.²⁴ Sąd podkreślił wówczas, że „ustawowo określony cel otuliny stanowi podstawę do formułowania ograniczeń w sferze wykonywania własności nieruchomości położonych w otulinie”²⁵. Pogląd ten pozostaje w zgodzie ze stanowiskiem doktryny. J. Ciechanowicz-McLean wskazuje, że rygoryzm przepisów ochronnych na obszarze określonej formy ochrony przyrody uzależniony jest od jej celów i funkcji²⁶. Konstatacja ta odnosząca się do form ochrony przyrody wydaje się aktualna także w przypadku określenia stopnia rygoryzmu skonkretyzowanych ograniczeń funkcjonujących na terenie otuliny. Trzeba podzielić pogląd składu orzekającego wskazujący na konieczność każdorazowej oceny zakresu ograniczeń, jakie powinno się wprowadzić na danym obszarze, jednakże należy również zauważyć, iż dla organu orzekającego niewątpliwe było, że ograniczenia na obszarze otuliny funkcjonują *ex definitione*, pomimo odmiennego brzmienia definicji ustawowej. Ponadto wskazanie na

²³ Sygn. II OSK 1893/10, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-1893-10,uzgodnienia_w_sprawach_z_zakresu_zagospodarowania_przestrzennego,1c95d96.html (dostęp: 29 V 2013).

²⁴ Sygn. II OSK 590/08, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-590-08,uzgodnienia_w_sprawach_z_zakresu_zagospodarowania_przestrzennego,35dae47.html (dostęp: 29 V 2013).

²⁵ Ibidem.

²⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *Obrót nieruchomościami rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 253.

niecelowość utworzenia zamkniętej listy zakazów obowiązujących na terenie każdej otuliny wydaje się stanowiskiem słusznym ze względu na różnorodność faktyczną obszarów oraz różny stopień zagrożenia zewnętrznego dla formy ochrony przyrody.

NSA w przywołanym już wyroku z 8 kwietnia 2009 r. wyraził przy tym stanowisko, że ustawa o ochronie przyrody wyczerpująco reguluje różnorodne aspekty tworzenia i funkcjonowania parku narodowego, oraz odwołał się do obszaru otuliny jako terenu granicznego do wskazanej formy ochrony przyrody. Sąd stwierdził, że:

„[p]ark narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Ustawodawca ustanowił różnego rodzaju zakazy obowiązujące na terenie parku, w tym zakaz budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych. Na obszarach graniczących z parkiem narodowym wyznacza się otulinę parku narodowego (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Słusznie Sąd pierwszej instancji wskazał, że jakkolwiek w ustawie o ochronie przyrody nie określono wobec obszaru otuliny zakazów w zakresie wykonywania własności nieruchomości w niej położonych, tak jak w odniesieniu do obszaru samego parku narodowego w art. 15 ustawy o ochronie przyrody, to nie oznacza to, że brak jest jakichkolwiek ograniczeń dotyczących zabudowy na tym terenie. Ustawowo określony cel otuliny stanowi podstawę do formułowania ograniczeń w sferze wykonywania własności nieruchomości położonych w otulinie”.

Ponadto należy wskazać, iż w treści rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²⁷ otulina zostaje wymieniona wielokrotnie, jako obszar podlegający specjalnej ochronie. Rozporządzenie zgodnie z § 1 określa:

- a) rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- b) rodzaje przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;
- c) przypadki, w których zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia, o których mowa w pkt 1 i 2.

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 XI 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2010 Nr 213, poz. 1397). We wskazanym rozporządzeniu do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono m.in. poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin na terenie otulin, zalesianie nieużytków lub innych niż orne użytków znajdujących się na obszarze otulin form ochrony przyrody.

4. Obszar otuliny w świetle dokumentów planistycznych

Jak wskazano powyżej, nie jest możliwe wprowadzenie ograniczeń na terenie otulin przez organ zarządzający daną formą ochrony przyrody. Osiągnięcie celów ustawowych określonych dla otuliny jest możliwe dzięki uwzględnieniu jej obszarów w odpowiednich dokumentach planistycznych. Zasada ochrony środowiska uwzględniana jest przy sporządzaniu i aktualizacji wszystkich aktów planowania przestrzennego, co wynika zarówno z art. 71-73 p.o.ś., jak i przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸. Ponadto art. 74 p.o.ś. obliuguje do zapewnienia oszczędnego korzystania z terenu w procesach planistycznych²⁹. Jak podkreślają J. Stelmasiak i A. Ostrowska, dyspozycja przepisu odnosi się do każdego etapu planowania oraz kreuje szeroki zakres podmiotowy obowiązku. Zobligowane zostały zarówno organy właściwe w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i inne podmioty, których działalność może mieć wpływ na gospodarowanie przestrzenne, oraz uczestnicy procesu budowlanego i organy właściwe w sprawach budowlanych. Obecnie planowanie przestrzenne odgrywa ogromną rolę w ochronie przyrody. W aktach planistycznych możliwe jest zabezpieczenie najcenniejszych obszarów i obiektów przyrody dla przyszłych pokoleń³⁰. Jak słusznie zauważył skład orzekający NSA w cytowanym już wyroku z 16 grudnia 2011 r.:

„[w]ydaje się, że wolą ustawodawcy było, aby ustalenia co do zastosowania konkretnych ograniczeń były wynikiem uzgodnień pomiędzy przedstawicielami lokalnych społeczności a podmiotami zarządzającymi formami ochrony przyrody. Do takiego wniosku prowadzi między innymi art. 10 ust. 6 ustawy, w którego treści wskazuje się, 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

²⁸ Ustawa z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), dalej „u.p.i.z.p.”. Zob. J. Stelmasiak, A. Ostrowska, *Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym oraz w procesie budowlanym*, w: *Prawo ochrony środowiska*, pod red. J. Stelmasiaka, Warszawa 2010, s. 422-423.

²⁹ *Ibidem*, s. 420.

³⁰ A. Tomczak, D. Sowa, *Ochrona przyrody jako wyznacznik kształtowania przestrzeni*, w: *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, pod red. M. Górskiego, Łódź-Poznań 2011, s. 433.

w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego lub rezerwatu przyrody”.

We wskazanym wcześniej orzeczeniu NSA z 8 kwietnia 2009 r. skład orzekający uznał nadto, iż: „[j]eżeli z treści projektów wynika, że mogą one mieć wpływ na ochronę przyrody parku narodowego, dyrektor parku narodowego winien odmówić ich uzgodnienia”. Zaznaczyć trzeba, że organ uzgadniający uprawniony jest do oceny projektu, jedynie w kontekście ustawowego celu ustanowienia otuliny. Na marginesie należy zauważyć, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprost wskazuje na obowiązek uzgodnienia projektu studium jedynie z zarządem województwa, w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i z wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów, o których mowa w art. 11 pkt 6 w zw. z art. 48 ust. 1 u.p.i.z.p. Ustawodawca nie wymienił wprost w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że uzgodnienia należy dokonywać z organami zarządzającymi formami ochrony przyrody. Jednak przytoczona regulacja nie wskazuje także, iż uzgodnienia należy dokonać wyłącznie z wojewodą i zarządem województwa (art. 11 pkt 6). Przyjąć trzeba, że konieczność dokonania innych uzgodnień wynika pośrednio z treści art. 10 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 u.p.i.z.p. Art. 10 u.p.i.z.p. nakazuje uwzględnić w studium uwarunkowania wynikające w szczególności:

- a) ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
- b) ze stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- c) z występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, należy podkreślić, że w świetle prawa otulina nie jest obszarem, dla którego sporządza się odrębny plan zagospodarowania przestrzennego. W przygotowanych planach, których katalog został powyżej wskazany, otulina stanowi jedynie kategorię planistyczną, z którą związany jest zestaw ograniczeń dla działalności mieszkańców. Ze względu na charakter otuliny, będącej pewnym elementem przestrzeni geodezyjnej, wymagane jest jednoznaczne określenie jej granic³¹.

³¹ Przykładowo, obszar otuliny Wielkopolskiego Parku Narodowego został wskazany w § 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 X 1996 r. w sprawie Wielkopolskiego Parku Narodowego. Wskazanie obszaru nastąpiło poprzez wskazanie punktów granicz-

NSA w tezie wyroku z 2 lutego 2007 r.³² stwierdził, że „[o]bjęcie granicami parku narodowego działek oznacza konieczność uzgodnienia projektu studium z dyrektorem tego parku stosownie do treści art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, a art. 117 tej ustawy, przewidujący, iż na gruntach użytkowanych gospodarczo w parkach narodowych stosuje się tylko ochronę krajobrazową, nie wyklucza konieczności dokonania takiego uzgodnienia”.

Ze względu na przywołaną podstawę prawną oczywiste jest, że przedstawione powyżej stanowisko NSA należy odnieść wprost także do otuliny. Stosowne uzgodnienia odnoszące się do obszaru otuliny powinny uwzględniać cel, jakim kierował się ustawodawca, wprowadzając otulinę, a mianowicie wzmocnienie zabezpieczenia danej formy ochrony przyrody przed negatywnym oddziaływaniem człowieka. W wyniku prowadzonych uzgodnień konieczne będzie wyważenie wszelkich interesów i wprowadzenie optymalnych rozwiązań w zakresie obostrzeń na terenie otuliny. Wprowadzanie restrykcji następuje na etapie sporządzania dokumentu planistycznego bądź wydawania stosownej decyzji administracyjnej.

Dokumenty planistyczne muszą uwzględniać obszar otuliny znajdujący się na terenie gminy³³. Każdy z poziomów planowania ma odniesienie do przyrody w odpowiedniej skali i szczegółowości. Należy przy tym pamiętać, że planowanie przestrzenne to działanie interdyscyplinarne, a jednym z jego aspektów jest prawna i rzeczywista ochrona przyrody³⁴.

nych, takich jak tory kolejowe, ulice, drogi krajowe, drogi wojewódzkie, granice lasów (Dz. U. Nr 24, poz. 114).

³² Sygn. II OSK 1677/06, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-1677-06,ochrona_przyrody_zagospodarowanie_przestrzenne,215a4f6.html (dostęp: 3 VI 2013).

³³ Więcej na temat aktów planistycznych gmin na obszarach, w skład których wchodzi teren otuliny, zob.: P. Stachowski, *Miejscowe planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na przykładzie terenu w otulinie Parku Krajobrazowego „Puszcza Zielonka”*, „Rocznik Ochrony Środowiska”, http://ros.edu.pl/text/pp_2008_041.pdf (dostęp: 1 VI 2013), a także dokument *Zagospodarowanie przestrzenne i korytarze ekologiczne – wyniki analiz dokumentów planistycznych Wielkopolskiego Parku Narodowego*, ukazujący obszar otuliny Wielkopolskiego Parku Narodowego wchodzącej w skład poszczególnych gmin, http://www.buligl.pl/c/document_library/get_file?uuid=db592d61-c517-416d-b02269fa5fbfa5c4&groupId=10589 (dostęp: 1 VI 2013).

³⁴ A. Tomczak, D. Sowa, op. cit., s. 419. Jak wskazują autorzy, przy tworzeniu prawa lokalnego organy są zobligowane do uwzględnienia ustaleń dokumentów ochronnych i planistycznych wyższego rzędu, wraz z określonymi zakazami i nakazami w zakresie kształtowania przestrzeni. Przy sporządzeniu prawa lokalnego uwzględniana jest szeroka problematyka i niezmiernie ważne są dokumenty szczegółowo uwzględniające

Sposób zagospodarowania terenu w gminie może bowiem stymulować albo hamować rozwój obszarów, w tym obszaru objętego ochroną przyrody. W granicach otulin ścierają się dwie grupy interesów, które często są sobie przeciwstawne. Z jednej strony są to tereny bardzo atrakcyjne pod względem gospodarczo-społecznym, z drugiej – istotne z punktu widzenia ochrony przyrody. Tereny wchodzące w zakres otuliny budzą zainteresowanie inwestorów ze względu na atrakcyjność przyrodniczą rejonu. Jednakże atrakcyjność ta może zostać zachwiana w wyniku działań inwestycyjnych powodujących szkody dla obszarów objętych ochroną. Aspekt ten powoduje, że konieczne jest uwzględnianie interesu środowiskowego przy uchwalaniu bądź wydawaniu dokumentów planistycznych.

Podstawowym aktem prawnym regulującym proces gospodarowania przestrzenią jest u.p.i.z.p. Planowanie przestrzenne odbywa się poprzez wykorzystanie instrumentów, takich jak: studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowe plany przestrzenne, decyzje o warunkach zabudowy oraz pozwolenia na budowę. Głównym dokumentem planistycznym jest miejscowy plan przestrzenny. Zgodnie z art. 6 u.p.i.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Przy tworzeniu projektu planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.i.z.p. uwzględnia się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego³⁵. Należy przyjąć, że wszystkie ujęte we wskazanym przepisie obligatoryjne elementy planu zagospodarowania przestrzennego są jednakowo istotne i ich wyważenie należy do organu gminy, w związku z czym na etapie

poszczególne problemy i zagadnienia urbanistyczne, dotyczące w szczególności ochrony obszarów cennych przyrodniczo.

³⁵ Por. A. Tyszecki, *Zbliżenie przepisów prawnych Rzeczypospolitej Polskiej do *acquis communautaire**, w: *Ochrona środowiska*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005, s. 321. Autor wskazuje, że w procesie tworzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymagane jest wykonanie opracowania ekofizjograficznego, w którym określa się wymagania stosownie do rodzaju planu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań. Celem opracowania jest rozpoznanie aktualnych warunków środowiska przyrodniczego oraz przeprowadzenie analiz i ocen funkcjonowania środowiska pod kątem istniejącego i planowanego sposobu zagospodarowania przestrzennego obszaru. Wyniki analiz i ocen służą określeniu predyspozycji i funkcji różnych obszarów.

planowania należy sporządzić odpowiednią prognozę skutków wpływu ustaleń na środowisko przyrodnicze, w tym na otulinę. Współcześnie zaspokojenie potrzeb publicznych wymaga bowiem wcześniejszego planowania, które musi być wmontowane w strukturę gospodarowania obejmującą: diagnozowanie, ocenę stopnia zaspokojenia potrzeb, formułowanie celów zmian i zadań, określenie warunków, kierunków działań i zadań, ich realizację i ocenę skuteczności³⁶.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.i.z.p. przy sporządzaniu studium uwzględnia się stan środowiska, w tym stan rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogi ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Należy wskazać, że także w przypadku wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwoleń na budowę organ wydający obowiązany jest uwzględnić elementy przyrodnicze występujące na danym obszarze. W związku z tym obszar otuliny wchodzący w skład obszaru ma niebagatelny wpływ na kształt dokumentów planistycznych. Pominięcie w aktach planistycznych ograniczeń w użytkowaniu nieruchomości wynikających ze specyfiki otuliny stanowi naruszenie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej. Przy uchwalaniu aktów planistycznych należy uwzględnić przepisy określające poziom ochrony przyrody, jednak powinno się również wprowadzić własne wypracowane rozwiązania wpływające na poprawę poziomu funkcjonowania obszarów chronionych oraz otuliny. W odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako najważniejszego aktu planistycznego, zgodnie z art. 17 ust. 6 lit. a u.p.i.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, występuje o opinię do regionalnego dyrektora ochrony środowiska. RDOŚ pełni funkcję opiniodawczą planu zagospodarowania, w związku z czym spoczywa na nim obowiązek czuwania nad tym, aby plan uwzględniał należyty poziom ochrony form przyrody. Podobne rozwiązanie odnajdujemy w przypadku studium – art. 11 ust. 6 lit. j u.p.i.z.p. wskazuje, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, występuje o opinię do RDOŚ.

³⁶ F. Pankau, *Zbliżenie przepisów prawnych Rzeczypospolitej Polskiej do *acquis communautaire**, w: *Ochrona środowiska*, s. 313–314.

Wydaje się zasadne, by w przypadku sporządzania stosownych aktów planistycznych lub wydawania decyzji i pozwoleń uwzględniać opinię i spostrzeżenia podmiotów zarządzających obszarami chronionymi. Tylko i wyłącznie poprzez współpracę opierającą się na rzetelnych i miarodajnych badaniach możliwe jest pogodzenie interesu społeczności lokalnych oraz interesu publicznego, jakim jest efektywna ochrona przyrody. Istnieje bowiem wiele możliwości zagospodarowania przestrzennego zgodnych z ładem przestrzennym, a zarazem bez narażania na uszczerbek środowiska naturalnego. Organy gminy powinny uwzględniać interes przyrodniczy i nie przedkładać ponad niego interesu finansowego, skupiającego się wyłącznie na wpływach do budżetu gminy. Wiedza decydentów lokalnych definiująca potrzeby ochrony terenów cennych przyrodniczo jest nieoceniona. Niestety, czasem jedynym sposobem powstrzymania presji urbanistycznej jest posiadanie odpowiednich instrumentów prawnych. Często samorządowcy chcą w pełni wykorzystać możliwości inwestycyjne, jakie dają opracowania planistyczne, czy nawet plan ochrony form przyrody³⁷. Należy przy tym postulować, aby władze gmin podejmowały współpracę z podmiotem zarządzającym daną formą ochrony przyrody na jak najwcześniejszym etapie przygotowania dokumentów planistycznych. W ten sposób minimalizuje się ryzyko opóźnienia realizacji inwestycji. Opinia podmiotu zarządzającego daną formą ochrony przyrody powinna być w tym aspekcie kluczowa, ze względu na fakt posiadania przez tenże podmiot szczegółowej, profesjonalnej i szerokiej wiedzy dotyczącej możliwości wpływu inwestycji poczynionych na danym obszarze na prawidłowe funkcjonowanie danej formy ochrony przyrody wraz z otuliną.

W tym miejscu trzeba podkreślić, że ustaleń z właściwym miejscowo RDOŚ, w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny, wymagają projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projekty planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz projekty planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w zakresie ustaleń tych planów, które mogą mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku krajobrazowego.

³⁷ A. Tomczak, D. Sowa, op. cit., s. 433.

5. Charakter inwestycji dozwolonych na terenie otuliny

WSA w Warszawie w orzeczeniu z 29 listopada 2012 r.³⁸ stwierdził, iż „rolą organów uzgadniających jest wskazanie, że inwestycja [...] stwarza zagrożenia dla parku narodowego, ze względu na brak ogólnego ustawowego zakazu zabudowy w otulinie”. Należy zgodzić się z tym poglądem, wskazując przy tym, iż nie ma ogólnego zakazu zabudowy, co byłoby zbytnią ingerencją w konstytucyjnie określone prawo własności, jednak inwestycje w tym zakresie powinny być dostosowane do charakteru otuliny. Zagraniczni przedstawiciele nauki wskazują na fakt, że w rejonie otuliny mogą zostać przeprowadzone tylko takie inwestycje, które nawet potencjalnie nie zagrażają przyrodzie. Należy odnieść się do definicji Meffe’a i Carrola, wskazującej listę przykładowych inwestycji, które mogą zostać przeprowadzone na terenie otuliny. Zdaniem autorów dopuszczalne działania ludzkie powinny się ograniczać do ekoturystyki, rolnictwa o niskiej intensywności oraz wydobywania naturalnych złóż odnawialnych. Ten katalog rodzajów inwestycji ma charakter przykładowy i powinien być pomocny przy dokonywaniu interpretacji przepisów odnoszących się do zakresu ograniczeń działań na obszarze otuliny. Należy przyjąć, że rozważania międzynarodowe na temat otuliny pozostają aktualne także w przypadku polskich otulin, ze względu na uniwersalny charakter ochrony przyrody i bardzo duży stopień umiędzynarodowienia zagadnień z tej dziedziny. Przykładem znaczącej roli ustaleń międzynarodowych mogą być akty UNESCO, które mają duży wpływ na przestrzeganie podstawowych zasad ochrony przyrody i ujednoczenie pojęć w różnych państwach. Biorąc pod uwagę legalną definicję otuliny zawartą w u.o.p. oraz brak ustawowo wskazanych ograniczeń obowiązujących na terenie otuliny, należy posłużyć się powyżej zaprezentowanym kierunkiem interpretacyjnym.

W zakresie oceny dopuszczalności konkretnych działań inwestycyjnych na obszarze otuliny należy w każdym przypadku wyważyć dwie zasady: zasadę należytej ochrony przyrody oraz zasadę wolności inwestycyjnej. Pojęcie wolności inwestycyjnej jest przy tym ściśle związane z ogólną koncepcją wolności gospodarczej i przysługuje w najszerszym zakresie właścicielowi. Mianem inwestycji określa się najczęściej nakłady

³⁸ Sygn. IV SA/Wa 2041/12, http://www.naszawokanda.pl/orzeczenie/inv83/wsa,IV-SA-Wa-2041-12,ochrona_przyrody_zagospodarowanie_przestrzenne/ (dostęp: 4 VI 2013).

gospodarcze przeznaczone na stworzenie nowych i odtworzenie całkowicie zużytych środków trwałych³⁹. Wolność gospodarcza wiąże się co do zasady z ingerencją w przyrodę, a szerzej – w środowisko. Najczęściej ingerencja ta ma charakter negatywny, gdyż przyroda z punktu widzenia inwestycyjnego to przede wszystkim źródło niezbędnych surowców⁴⁰. Zaznaczenia wymaga, że prowadzenie działalności inwestycyjnej w ramach uprawnień indywidualnych obywatela jest częścią polityki gospodarczej realizującej funkcje i zadania państwa związane z zaspokojeniem potrzeb społecznych zgodnie z zasadą proporcjonalności oraz zasadą zrównoważonego rozwoju⁴¹. Zasada proporcjonalności opiera się na założeniu, iż przy dążeniu do całkowitej realizacji pewnego celu należy stosować ograniczenia zasady wolności gospodarczej w sposób jak najmniej uciążliwy. Zasada proporcjonalności nakazuje użycie jedynie takich środków, które są niezbędne dla osiągnięcia konkretnego celu. Ograniczenia zasady wolności inwestycyjnej wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju wymagają uwzględnienia ochrony interesu różnych grup społecznych oraz harmonizowania ich realizacji w zgodzie z wymaganiami ochrony środowiska. Należy jednocześnie nadmienić, że ograniczenie uprawnień inwestycyjnych podmiotu wynika nie tylko z wyważenia wskazanych zasad. Zgodnie z treścią art. 140 Kodeksu cywilnego⁴² działalność prowadzona przez właściciela przy wykonywaniu jego prawa odbywa się w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, a także zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa.

Jak podnosi K. Gruszecki, jeżeli zaistnieją okoliczności „[...] wskazujące, że inwestycja pociąga za sobą zagrożenia dla środowiska przyrodniczego na terenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody, [...] w prowadzonym postępowaniu administracyjnym [...] organy administracji powinny wydać decyzję o charakterze odmownym”⁴³. Taki rodzaj decyzji znajdzie oparcie w ochronie interesu publicznego⁴⁴.

³⁹ P. Korzeniowski, *Prawna ochrona bioróżnorodności w działalności prowadzonej na terenach objętych jedną z obszarowych form ochrony przyrody*, w: *Prawo ochrony przyrody...*, s. 269.

⁴⁰ M. Walas, *Ograniczenia wolności działalności gospodarczej w ustawie o ochronie przyrody*, w: *Prawo ochrony przyrody...*, s. 444.

⁴¹ P. Korzeniowski, *op. cit.*, s. 273.

⁴² Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93).

⁴³ Komentarz do art. 11 ustawy o ochronie przyrody. Zob. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX nr 8022.

⁴⁴ Por. B. Sitek, *Antropologiczne podstawy ochrony środowiska w prawie wspólnotowym*, w: *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, pod red. R. Sobańskiego, Warszawa 1998, s. 49–50.

Administracja publiczna jest odpowiedzialna za uwzględnianie interesu publicznego w procesie działalności inwestycyjnej. Realizowanie zadań zgodnie z interesem publicznym jest możliwe pod warunkiem zidentyfikowania kategorii zagrożeń dla tego interesu. Lista kategorii zagrożeń nie ma jednak charakteru zamkniętego i stałego, lecz zależy od sposobu rozumienia interesu publicznego⁴⁵.

W sentencji wyroku WSA w Warszawie z 1 sierpnia 2006 r.⁴⁶ odnajdujemy potwierdzenie uprawnień organu zarządzającego daną formą ochrony przyrody do wywierania wpływu na zakres poczynionych inwestycji na terenie otuliny. Skład orzekający wskazał, że „stosownie do art. 53 ust. 4 pkt 7 u.p.i.z.p. w zw. z art. 5 pkt 14 i art. 11 u.o.p., dyrektor parku narodowego jest uprawniony do uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy dot. inwestycji lokalizowanych w otulinie parku narodowego, w kontekście ustawowego celu otuliny [...]”.

Wskazana powyżej linia orzecznicza prezentowana jest także w wyroku WSA w Warszawie z 11 maja 2010 r.⁴⁷, w którego treści sąd zauważył, że „[w] otulinie parku narodowego można lokalizować tylko takie inwestycje, które dla tego parku nie stwarzają zagrożenia wynikającego z działalności człowieka. Natomiast o niemożności zaakceptowania określonej inwestycji na terenie otuliny przesądza brak możliwości pogodzenia tej inwestycji z funkcją ochronną otuliny”. Niemożliwość pogodzenia inwestycji z funkcją ochronną otuliny w szerszej perspektywie stanowi konflikt zasad i interesów. Zasada wolności gospodarczej może być ograniczona tylko dla osiągnięcia innych, uznanych w danym momencie za ważniejsze, celów społecznych. Konieczne staje się wyważenie konieczności realizacji wymagań ochrony przyrody i środowiska z potrzebą

Jak wskazuje autor, środowisko jest dobrem wspólnym, zgodnie zatem z taką kwalifikacją należy uznać, że ochrona środowiska rozumianego jako wartość stanowi interes publiczny. Konstatacja taka oznacza, iż wszyscy ludzie mają takie samo prawo do korzystania z dobrodziejstw natury i administracja publiczna ma legitymację do przeciwdziałania inwestycjom zagrażającym interesowi publicznemu. Administracja publiczna, stosując ograniczenia w działalności inwestycyjnej ze względu na ważny interes publiczny, realizuje jednocześnie funkcję porządkowo-reglamentacyjną w ochronie przyrody.

⁴⁵ P. Korzeniowski, op. cit., s. 272.

⁴⁶ Sygn. IV SA/Wa 546/06, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iv-sa-wa-546-06,uzgodnienia_w_sprawach_z_zakresu_zagospodarowania_przestrzennego,1d6b41c.html (dostęp: 30 V 2013).

⁴⁷ Sygn. IV SA/Wa 99/10, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iv-sa-wa-99-10,uzgodnienia_w_sprawach_z_zakresu_zagospodarowania_przestrzennego,98cd80.html (dostęp: 28 V 2013).

dochowania idei wolności gospodarczej. Każdorazowo należy zważyć, czy dana inwestycja nie doprowadzi do zbytnej ingerencji w środowisko i nie stoi w sprzeczności z interesem publicznym.

Ponadto w orzeczeniu WSA w Warszawie można przeczytać:

„[s]am ustawowo określony cel otuliny stanowi podstawę do formułowania ograniczeń w sferze wykonywania własności nieruchomości położonych w otulinie, dla zapobieżenia zniweczenia ustawowego celu otuliny. Formułowanie takich ograniczeń wymaga oczywiście zidentyfikowania celu otuliny w konkretnym, rozpatrywanym przypadku i wykazania, że wnioskowany sposób zagospodarowania nieruchomości – będący przejawem wykonywania prawa własności tej nieruchomości – zniweczy ustawowy cel otuliny lub go ograniczy”.

Z treści tego orzeczenia wynika, że chociaż dla obszaru otuliny nie ustanawia się skatalogowanych normatywnie zakazów i ograniczeń, to nie przesądza to o możliwości jakiegokolwiek zagospodarowania jej obszaru, uzależnionego w zasadzie wyłącznie od woli właściciela. Zakres działań możliwych do poprowadzenia przez właściciela jest ograniczony celem ustanowienia obszaru otuliny. Jak już wskazano, jest nim zabezpieczenie przed szkodliwym oddziaływaniem zewnętrznym człowieka oraz zapewnienie niezakłóconego przebiegu procesów ekologicznych i ewolucyjnych na obszarach ochronnych. Przedsięwzięcie podjęte przez właściciela nieruchomości zlokalizowanej na terenie otuliny może być zrealizowane, jeżeli uwzględnia potrzeby ochrony parku narodowego, rezerwatu czy parku krajobrazowego oraz gdy jest to konieczne, z zachowaniem określonych warunków szczególnych, dla zapewnienia ochrony obszarów ekologicznie cennych.

WSA w Warszawie w wyroku z 7 listopada 2006 r.⁴⁸ wskazał, że:

„[...] o niemożności zaakceptowania określonej inwestycji na terenie otuliny przesądza brak możliwości pogodzenia tej inwestycji z funkcją ochronną otuliny i wystarczającą podstawą do stosowania ograniczenia prawa własności nieruchomości w tym zakresie są przepisy ustawy o ochronie przyrody. Dodatkowo należy zauważyć, że obowiązek uzgadniania w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku narodowego i jego otuliny dotyczący lokalizacji inwestycji celu publicznego wynika z treści art. 53 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

⁴⁸ Sygn. IV SA/Wa 1305/06, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iv-sa-wa-1305-06,uzgodnienia_w_sprawach_z_zakresu_zagospodarowania_przestrzennego,-305610d.html (dostęp: 4 VI 2013).

W uzasadnieniu postanowienia WSA w Białymstoku z 13 maja 2013 r.⁴⁹ przedstawiono rozważania na temat otuliny:

„[...] otulina i obszar chronionego krajobrazu są wyodrębniane ze względu na funkcje ochronne o mniejszej z założenia intensywności niż np. teren parku narodowego. Mają chronić przyrodę przed intensywną działalnością człowieka, ale jej nie wykluczają. [...] Z ustawy wynika, że działania podejmowane w otulinie wymagają uzgodnienia z Dyrektorem Parku Narodowego, natomiast nie wykluczają podejmowania w otulinie jakiegokolwiek działalności, w tym np. takiej jak projektowany staw. Natomiast obszar chronionego krajobrazu obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych (art. 23 ustawy o ochronie przyrody). Również zatem i ta forma ochrony przyrody nie zakłada, że każda działalność człowieka jest działalnością powodującą znaczne niebezpieczeństwo dla systemu przyrodniczego. Aby zatem wykazać, że realizowana inwestycja godzi w sposób szczególnie niebezpieczny w przyrodę, należało we wniosku o wstrzymanie wykonania pozwolenia na budowę podać argumenty precyzujące stanowisko wnioskodawcy, co jednak nie nastąpiło”.

Konkretyzacja zagrożeń płynących z danej inwestycji jest elementem koniecznym ze względu na okoliczność braku ogólnego zakazu dokonywania inwestycji na terenie otuliny. Jednak należy zauważyć, że otulina, stanowiąc specjalną sferę przejściową między terenem formy ochrony przyrody a terenem pozbawionym takowej ochrony prawnej, musi spełniać swój cel, nie eliminując jednocześnie uprawnień właścicieli nieruchomości. Należy każdorazowo wyważyć interes właściciela nieruchomości oraz interes publiczny, jakim jest ochrona środowiska, w tym ochrona przyrody. Współcześnie traktuje się bowiem oba interesy jako podlegające jednakowej ochronie, a rolą administratora jest umiejętne ich zbalansowanie i wyważenie⁵⁰. Jak słusznie zauważa J. Zimmermann, wyważenie interesu powinno w rezultacie dać pierwszeństwo temu, który w efekcie przeprowadzonej analizy na to zasługuje⁵¹. Bez wątpienia wskazanie przez organ administracyjny konkretnych zagrożeń jest elementem koniecznym dla zachowania proporcjonalności w wyważeniu wskazanych interesów prawnych. Nie istnieje bowiem możliwość apriorycznego przedłożenia interesu ochrony obszaru otuliny przed intere-

⁴⁹ Sygn. II SA/Bk 306/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C38A253603> (dostęp: 20 VI 2013).

⁵⁰ P. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 34.

⁵¹ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 286.

sem inwestora. Ponadto wskazanie skonkretyzowanej argumentacji jest niezbędne dla umożliwienia kontrargumentacji stronie zainteresowanej przeprowadzeniem działań inwestycyjnych.

Powyższe wyniki analizy orzecznictwa oraz treści ustaw wskazują w sposób jednoznaczny, że sposób, w jaki określone zostały ograniczenia funkcjonujące na terenie „otuliny”, są bardzo ogólne i wymagają każdorazowej konkretyzacji, przede wszystkim w aktach planistycznych. Jednocześnie „zakres zakazów oraz ograniczeń ustanowionych dla parków narodowych nie może być wprost rozszerzany na obszary objęte otuliną”⁵². Podstawowe zakazy oraz ograniczenia występujące na terenach parków narodowych określane są w planach ochrony parków⁵³. Jak wskazuje WSA w Warszawie⁵⁴, nie jest możliwe przenoszenie wprost ograniczeń występujących na terenach parków narodowych na obszary sąsiadujących z nimi otulin, jednak racjonalne wydaje się dopuszczenie możliwości stosowania odpowiednio poszczególnych ograniczeń. Dokonując oceny zakresu zakazów, należy uwzględnić przede wszystkim cel, dla osiągnięcia którego został stworzony obszar otuliny. Brak skonkretyzowania katalogu ograniczeń mogących obowiązywać na terenie otuliny nie jest przypadkowym pominięciem tej kwestii przez ustawodawcę. *Ratio legis* takiego rozwiązania należy upatrywać w różnorodnych celach utworzenia poszczególnych obszarów otulin, co uniemożliwia stworzenie katalogu zamkniętego takich ograniczeń. W przypadku rozważania kwestii obejmujących swoim stanem faktycznym zagadnienia z zakresu prawa ochrony przyrody, podczas dokonywania interpretacji poszczególnych przepisów, konieczne jest odniesienie się do bogatego dorobku nauki ochrony przyrody, także dorobku międzynarodowego. W wielu przypadkach zakończenie wykładni na jednym z jej rodzajów, tzn. zastosowanie tylko i wyłącznie wykładni gramatycznej, może okazać się błędne. Należy przywołać wyrok NSA z 26 listopada 2008 r.⁵⁵ stwierdzający, że pomimo „[...] iż z wykładni

⁵² Wyrok WSA w Warszawie z 11 V 2010 r., sygn. IV SA/Wa 99/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/42AD711117> (dostęp: 11 VI 2013).

⁵³ Więcej na temat Planu Ochrony Wielkopolskiego Parku Narodowego zob. K. Różowicz, *Plan Ochrony Wielkopolskiego Parku Narodowego*, „Głos Wielkopolski”, 26 VI 2013, s. 16, oraz idem, *Plan ochrony przyrody Wielkopolskiego Parku Narodowego*, „Nowiny Kormornickie” 2013, nr 5, s. 28.

⁵⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 11 V 2010 r., sygn. IV SA/Wa 99/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/42AD711117> (dostęp: 11 VI 2013).

⁵⁵ Sygn. II OSK 1481/0, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9D220EB464> (dostęp: 11 VI 2013).

gramatycznej przedmiotowego przepisu wynika coś zgoła odmiennego, trzeba jednak mieć na uwadze, że wykładnia gramatyczna nie jest jedyną metodą interpretacji prawa i bywa, że mimo iż brzmienie przepisu jest jasne, to trzeba sięgać do innych rodzajów wykładni, w tym wykładni systemowej i celowościowej [...]”. Wykładnia systemowa przepisów odnoszących się do obszaru otuliny wskazuje, iż w przypadku interpretacji przepisów konieczne jest położenie głównego nacisku na cel, jakiemu służyło objęcie danego terenu ochroną prawną. Ze względu na bardzo dużą różnorodność terenów otulin nie jest możliwe określenie wprost, jakie działania człowieka będą miały negatywny wpływ na obszar otuliny, stanowiący swoistą barierę ochraniającą teren parku narodowego, parku krajobrazowego czy rezerwatu. Ponadto inne ograniczenia mogą zostać wprowadzone w bezpośredniej styczności do linii oddzielającej teren danej formy ochrony od otuliny, a inne na linii granicznej z terenami nieobjętymi przepisami prawa ochrony przyrody. Ze względu na tak dużą różnorodność obszarów otulin nie jest możliwe wprowadzenie konkretnego, enumeratywnie wymienionego katalogu ograniczeń oraz zakazów. Każdorazowa ocena konieczności wprowadzenia ograniczeń powinna być poprzedzona wnikliwą analizą wpływu konkretnej inwestycji na funkcjonowanie otuliny.

Konkludując, należy wskazać, że w otulinie mogą być wprowadzone zakazy i ograniczenia podobne do tych, jakie funkcjonują w formach ochrony przyrody, jeżeli jest to uzasadnione celem, którym jest zabezpieczenie formy ochrony przyrody przed ingerencją człowieka zagrażającą formie ochrony przyrody. Ustanowienie stosownych zakazów w otulinie danej formy ochrony przyrody, zgodnie z wyrokiem WSA w Białymstoku z 24 lipca 2012 r.⁵⁶, kierowane potrzebą ochrony przyrody danego parku krajobrazowego, jest nie tylko prawem, ale też obowiązkiem organu administracyjnego. Wszelkie zakazy i ograniczenia powinny zostać ustanowione z zachowaniem odpowiedniej konsultacji z podmiotami zarządzającymi daną formą ochrony przyrody, które są podmiotami wyspecjalizowanymi w ochronie przyrody i posiadającymi niezbędną wiedzę odnoszącą się do konkretnej formy ochrony. Ponieważ nie został ustawowo wskazany katalog ograniczeń, ich zakres i charakter musi być każdorazowo dostosowany do charakteru konkretnej formy ochrony przyrody. Należy przy tym zawsze uwzględniać zasadę propor-

⁵⁶ Sygn. II SA/Bk 349/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D7B2712109> (dostęp: 1 VI 2013).

jonalności działań administracji (wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji RP), sformułowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza stanowisk doktryny i judykatury oparta na wskazanych podstawach prawnych oraz faktycznych skłania do jednoznacznego wniosku, spójnego z tezą wstępną artykułu. Ustanowienie oraz poprawne funkcjonowanie obszaru otuliny nie jest możliwe bez wprowadzenia stosownych ograniczeń lub zakazów, w tym odnoszących się do najszerszego z praw rzeczowych znanych polskiemu systemowi prawa – prawa własności. Pomimo konieczności każdorazowego oceniania zakresu tych obostrzeń, należy uznać ich obowiązywanie za cechę konstytutywną otuliny. Przy uwzględnieniu powyżej wskazanych okoliczności uzasadnione jest sformułowanie postulatu *de lege ferenda* zmiany definicji normatywnej pojęcia otuliny. Wydaje się, że *definiens* pojęcia otuliny powinien zostać ukształtowany w taki sposób, aby wprost odwoływać się do ograniczeń oraz zakazów występujących na tym obszarze. Zgodnie z postulowaną przez autora definicją pojęcie „otulina” oznacza *strefę ochronną graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia, poprzez wprowadzenie systemu ograniczeń lub zakazów chroniących przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka.*

THE CONCEPT OF A “BUFFER ZONE” IN THE POLISH LEGAL SYSTEM

Summary

This paper outlines legal considerations connected with the concept of a “buffer zone” presented on the basis of Polish and foreign legislation, theory and practice. The statutory regulation of a “buffer zone” is laconic and therefore it is necessary to interpret it basing on the doctrine in order to avoid problems with its practical application by administrative bodies and judicial authorities. The paper contains different understandings of the concept of a buffer zone defined in law and in literature. And yet, buffer zones fulfill many important functions and therefore an analysis of their constitutive features seems to be necessary for correct making and application of the law. Foreign examples presented in the paper illustrate the universality of the issue.

Based on legislative texts, the doctrine and judicial decisions as well as other legal acts regulating land use and spatial planning, an attempt is then made to present the impact of a buffer zone on the functioning of the areas in its neighbourhood. Further, the current lines of case law of administrative courts with respect to the issue of a buffer zone are shown, followed by a proposal to amend the statutory definition of a buffer zone. References to non-legal considerations regarding the issue in Polish and foreign literature have also been included to ensure a more holistic approach to the subject, since its full understanding requires taking into account the reasons for which a buffer zone has been established, and the functions it has to fulfill in nature conservation. Legal regulations governing buffer zones reflect environmental concerns and other related issues covered by widely understood ecology and cannot be only discussed from the legal point of view.

Keywords: buffer zone, protected areas, nature conservation in Poland