

ALEKSANDRA GAWRYSIAK-ZABŁOCKA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

OPLATY ZA WSTĘP DO POLSKICH PARKÓW NARODOWYCH

1. WSTĘP

Parki narodowe to najlepiej znana w społeczeństwie forma ochrony przyrody¹. W Polsce mamy obecnie 23 parki narodowe, których wykaz stanowi załącznik do ustawy o ochronie przyrody (dalej: ustawa)².

¹ Por. Z. WITKOWSKI, *Regulacje prawne dotyczące turystyki w parkach narodowych: komentarze do artykułu prof. Janusza Sondla*, [w:] *Prawne aspekty podróży i turystyki – historia i współczesność. Prace poświęcone pamięci Profesora Janusza Sondla*, red. P. CYBUŁA, Kraków 2018, s. 117-125, s. 560. Inne formy ochrony przyrody to rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów. Por. art. 6 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 55 ze zm.).

² Są nimi: Babiogórski Park Narodowy z siedzibą w Zawoi; 2) Białowiecki Park Narodowy z siedzibą w Białowieży; 3) Biebrzański Park Narodowy z siedzibą w Osowcu Twierdzy; 4) Bieszczadzki Park Narodowy z siedzibą w Ustrzykach Górnych; 5) Drawieński Park Narodowy z siedzibą w Drawnie; 6) Gorczański Park Narodowy z siedzibą w Porębie Wielkiej; 7) Kampinoski Park Narodowy z siedzibą w Izabelinie; 8) Karkonoski Park Narodowy z siedzibą w Jeleniej Górze; 9) Magurski Park Narodowy z siedzibą w Krempnej; 10) Narwiański Park Narodowy z siedzibą w Kurowie; 11) Ojcowski Park Narodowy z siedzibą w Ojcowie; 12) Park Narodowy „Bory Tucholskie” z siedzibą w Charzykowach; 13) Park Narodowy Gór Stołowych z siedzibą w Kudowie-Zdroju;

W tym akcie prawnym znajduje się też definicja parku narodowego. W myśl art. 8 ust. 1 ustawy park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Parki narodowe można więc traktować jako urzeczywistnienie obowiązków państwa, jakimi są zachowanie zasobów przyrodniczych będących dziedzictwem narodowym oraz ochrona środowiska³.

Wśród trzech podstawowych celów parku narodowego wymienionych w art. 8b ustawy wskazane zostało udostępnianie jego obszaru na zasadach określonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych i w zarządzeniach dyrektora parku narodowego⁴. Przez pojęcie udostępnienia należy przy tym rozumieć – w myśl definicji z art. 5 pkt 22 ustawy – umożliwianie korzystania z parku narodowego w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, filmowania, fotografowania, a także w celach zarobkowych. Udostępnianie takie powinno następować w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę w parku narodowym⁵, co oznacza, że między innymi turystyka podporządkowana jest funkcji ochronnej⁶.

14) Park Narodowy „Ujście Warty” z siedzibą w Chyrcynie; 15) Pieniński Park Narodowy z siedzibą w Krościenku nad Dunajcem; 16) Poleski Park Narodowy z siedzibą w Urszulinie; 17) Roztoczański Park Narodowy z siedzibą w Zwierzyńcu; 18) Słowiński Park Narodowy z siedzibą w Smołdzinie; 19) Świętokrzyski Park Narodowy z siedzibą w Bodzentynie; 20) Tatrzański Park Narodowy z siedzibą w Zakopanem; 21) Wielkopolski Park Narodowy z siedzibą w Jeziorach; 22) Wigierski Park Narodowy z siedzibą w Krzywem; 23) Woliński Park Narodowy z siedzibą w Międzyzdrojach.

³ Por. art. 5 Konstytucji RP.

⁴ Inne zadania parku narodowego to prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do realizacji celów zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów oraz prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą.

⁵ Art. 12 ust. 1 ustawy.

⁶ Por. W. RADECKI, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 100 i 143; J. SONDEL, *Prawne aspekty uprawiania turystyki na obszarach chronionych*, «Folia Turistica» 17/2006, s. 10.

Parki narodowe w aktualnym stanie prawnym (tj. od 1 stycznia 2012 r.) są państwowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. Finansowane są przez dotacje z budżetu państwa, z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej czy z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wśród źródeł przychodu parku narodowego wymienione zostały także wpływy z opłaty za wstęp do parku narodowego (art. 8h ust. 1 pkt 4). Opłaty te – ze względu, o których poniżej – stanowią różną część przychodów poszczególnych parków narodowych. W przypadku popularnych wśród turystów parków narodowych wpływy te wynoszą nawet kilkanaście milionów złotych rocznie⁸.

W pracy zbadane zostaną aktualnie obowiązujące regulacje dotyczące opłat za wstęp do polskich parków narodowych⁹. Ukazane zostanie też na wybranych przykładach, jak regulacje te stosowane są w praktyce.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm. Co do postulatu przekształcenia 23 parków narodowych, funkcjonujących jako oddzielne osoby prawne, w jednolitą organizację o nazwie Polskie Parki Narodowe, składającą się z Dyrekcji Generalnej Polskich Parków Narodowych oraz 23 (lub więcej) parków narodowych por. A. RAJ, *Zarządzanie parkami narodowymi w Polsce – stan obecny i kierunki pożądanych zmian*, [w:] *Parki narodowe i otoczenie społeczno-gospodarcze. Skazani na dialog*, red. M. NOCOŃ, T. PASIERBEK, J. SOBCZUK, B. WALAS, Sucha Beskidzka 2019, s. 9-24.

⁸ Tatrzański PN – około 11-12 mln zł rocznie, Karkonoski PN – około 1,7-2,8 mln zł, Bieszczadzki PN – około 1,6-1,8 mln zł. Por. W. ZBARASZEWSKI, *Opłaty jako źródło przychodów parków narodowych*, «Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu» 453/2016, s. 319, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=481557> (dostęp 7 maja 2020 r.).

⁹ W pracy – z racji jej ram – nie będzie poruszony wątek prawnoporównawczy. Co do analizy sytuacji w Czechach (gdzie organ ochrony przyrody może pobierać opłaty za wstęp do wybranych miejsc parku narodowego poza obszarami zabudowanymi, wysokość opłat i inne szczegóły określa Ministerstwo Środowiska) oraz na Słowacji (gdzie ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje opłat w parkach narodowych) por. W. RADECKI, *Parki narodowe w systemach prawnych ochrony przyrody polskim, czeskim i słowackim, część II – prawo obowiązujące*, «Ius Novum» 1/2015, s. 24.

2. PODSTAWA PRAWNA DO POBIERANIA OPŁAT ZA WSTĘP DO PARKU NARODOWEGO

Podstawą prawną do pobierania opłat za wstęp do parku narodowego jest art. 12 ust. 3 ustawy, który stanowi, że za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary oraz za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów mogą być pobierane opłaty¹⁰.

Artykuł 12 ust. 10 ustawy zawiera upoważnienie obligatoryjne¹¹ dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia, w drodze rozporządzenia, parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty. Przepis ten zawiera też wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Minister powinien uwzględnić różnicowanie walorów przyrodniczych i krajobrazowych parków narodowych, nasilenie ruchu turystycznego i jego oddziaływanie na przyrodę parków narodowych. Jak zauważył Aleksander Lipiński¹², kryteria te są tak pojemne i uznaniowe, że można nimi uzasadnić wszystko, co sprawia, że powstaje pytanie, czy wskazówki te spełniają wymagania przewidziane w art. 92 ust. 1 *in fine* Konstytucji¹³. Można jednak przyjąć, że intencją ustawodawcy było, aby opłaty nie były pobierane we wszystkich parkach narodowych (na całych ich obszarach)¹⁴. Racjonalność takiego założenia nie jest jednak oczywista i łączy się z pytaniem o cel opłaty i jej charakter¹⁵.

W wykonaniu powyżej wskazanego upoważnienia ustawowego Minister Środowiska wydał 18 marca 2013 r. rozporządzenie w sprawie

¹⁰ Co do stanu prawnego przed wejściem w życie ustawy o ochronie przyrody i na początku jej obowiązywania por. szeroko A. LIPIŃSKI, *Opłaty za wstęp do parku narodowego*, «Problemy Ekologii» 3/2006, s. 157 i n.

¹¹ Tzn. minister powinien takie rozporządzenie wydać, a nie jedynie może je wydać.

¹² Por. A. LIPIŃSKI, *Opłaty...*, s. 158.

¹³ Zgodnie z tą regulacją upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

¹⁴ Por. J. Wilk, *Opłaty za wstęp do parków narodowych*, «Nowe Zeszyty Samorządowe» 6/2015, s. 27.

¹⁵ Por. dalsza część opracowania.

parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty¹⁶. W rozporządzeniu tym wskazanych zostało siedem parków narodowych, gdzie za wstęp pobiera się opłaty¹⁷, oraz dodatkowo obszary w ośmiu innych parkach narodowych, gdzie za wstęp pobiera się opłaty¹⁸.

Jednakże oprócz upoważnienia dla ministra właściwego do spraw środowiska w ustawie znajduje się także upoważnienie dla dyrektorów parków narodowych, którzy w myśl art. 12 ust. 4 ustalają wysokość opłat za wstęp do parku narodowego. Ustawa nie wskazuje, czym powinien kierować się dyrektor parku narodowego, ustalając wysokość opłat¹⁹, jedynie określa, że opłata za jednorazowy wstęp do parku nie może przekraczać kwoty 6 zł waloryzowanej o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej²⁰. Określenie wysokości opłaty następuje w formie zarządzenia dyrektora parku narodowego, gdyż jest to forma przewidziana do określania przez dyrektora parku narodowego kwestii dotyczących funkcjonowania parku narodowego²¹. Takie rozwiązanie

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 400. Zastąpiło ono wcześniejsze rozporządzenie Ministra Środowiska z 18 maja 2005 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty (Dz. U. Nr 91, poz. 765). To poprzednie rozporządzenie z 2005 r. zostało przyjęte ponad rok od wejścia w życie ustawy o ochronie przyrody, co sprawiło dodatkowe wątpliwości co do stanu prawnego w pierwszym roku obowiązywania ustawy. Kwestia ta ma w tym momencie jedynie znaczenie historyczne, nie będzie więc rozwijana w tym miejscu.

¹⁷ Biebrzański Park Narodowy, Bieszczadzki Park Narodowy, Karkonoski Park Narodowy, Magurski Park Narodowy, Narwiański Park Narodowy, Tatrzański Park Narodowy, Wigierski Park Narodowy.

¹⁸ Np. w Białowieżskim Parku Narodowym – obszar ochrony ścisłej w obwodzie ochronnym Sierganowo.

¹⁹ Por. J. WILK, *op. cit.*, s. 28.

²⁰ Art. 12 ust. 5 ustawy.

²¹ Art. 8e ust. 1 ustawy. W praktyce opłaty te są przedmiotem osobnych zarządzeń (np. zarządzenie 28/2019 w sprawie opłat za wstęp na teren Tatrzańskiego Parku Narodowego) albo znajdują się w zarządzeniach mających za przedmiot szeroko rozumiane udostępnianie parku narodowego (np. zarządzenie 1/2020 dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego w sprawie udostępnienia parku w celach naukowych, edukacyjnych, przyrodniczych; zarządzenie 13/2020 dyrektora Świętokrzyskiego Parku Narodowego czy zarządzenie 11/2020 dyrektora Roztoczańskiego Parku Narodowego). Zarządzenia

jest wątpliwe z racji charakteru prawnego zarządzeń dyrektorów parków narodowych. *De lege lata* nie są one aktami prawa miejscowego (o których mowa w art. 94 Konstytucji), ponieważ do stanowienia prawa miejscowego właściwe są tylko organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, a dyrektor parku narodowego do nich nie należy (jest organem państwowej osoby prawnej)²². W związku z tym rację ma Wojciech Radecki, który stwierdza, że zarządzenia dyrektorów parków narodowych nie są aktami prawnymi powszechnie obowiązującymi w rozumieniu konstytucyjnego systemu źródeł prawa²³. Jednocześnie jednak autor ten uznaje, że zarządzenia te wiążą wszystkich, którzy znajdują się na terenie parku narodowego jako akty wewnętrzne konkretyzujące reżim parku narodowego²⁴. Wątpliwości co do oczywistości takiego stwierdzenia wyrażał już Dominik Wolski²⁵. Mimo upływu lat są one, moim zdaniem, nadal aktualne. Adresatami aktu prawa wewnętrznego mogą być bowiem w świetle art. 93 Konstytucji tylko podmioty pozostające w stosunku podporządkowania wobec organu wydającego taki akt (*verba legis* jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty). Nie można natomiast aktami wewnętrznymi określać bezpośredniej sytuacji osób „zewnętrznych”, które wprawdzie stykają się ze strukturami danego

dyrektorów parków narodowych publikowane są jedynie w Biuletynie Informacji Publicznej poszczególnych parków narodowych oraz na ich stronach www.

²² Tak też A. RAJ, *op. cit.*, s. 17.

²³ Por. W. RADECKI, *Ustawa...*, s. 105.

²⁴ *Ibidem*. W tym kierunku też J. Wilk, zdaniem którego „po przekroczeniu granic parku (jego części) osoba odwiedzająca park znajduje się w relacji wewnątrzadministracyjnej, w ramach której pewne normy wewnętrzne ustalać może dyrektor parku narodowego”. Autor ten jednak zauważa jednocześnie, że „normy prawne określające warunki wejścia na określony obszar nie mogą być uznawane za normy wewnętrzne. W chwili przekraczania parku, administrowanego wiążą jedynie normy powszechnie obowiązujące, w tym te, którymi wprowadzono opłatę”. Por. J. WILK, *op. cit.*, s. 26.

²⁵ Por. D. WOLSKI, *Obowiązek przewodnicki na obszarze parku narodowego obejmującego tereny górskie*, [w:] *Prawne aspekty bezpieczeństwa w górach – turystyka, rekreacja, sport*, red. P. CYBUŁA, Kraków 2013, s. 104.

organu, ale nie pozostają wobec niego w stosunku podległości służbowej²⁶. Osoby wchodzące do parku narodowego w celu turystycznym czy rekreacyjnym trudno jest uznać, nawet przyjmując bardzo szeroką wykładnię, za podmioty znajdujące się w stosunku podległości wobec dyrektora parku narodowego²⁷.

Biorąc pod uwagę te wątpliwości związane z charakterem prawnym zarządzeń dyrektorów parków narodowych oraz to, że dyrektorzy ci nie mają dużej swobody w kształtowaniu opłat za wstęp (gdyż jest maksymalna granica), a jednocześnie ewentualna dywersyfikacja cen odbywa się według niesprecyzowanych przez ustawodawcę kryteriów, należy opowiedzieć się – przy założeniu utrzymania opłat za wstęp – za zmianami legislacyjnymi polegającymi na pozbawieniu dyrektorów parków narodowych możliwości ustalania wysokości opłat za wstęp. Wysokość takiej opłaty powinna być określona sztywno w ustawie. Ewentualnie jej określenie mogłoby też należeć do ministra właściwego do spraw środowiska, który powinien dokonywać tego w drodze rozporządzenia (czyli aktu prawnego powszechnie obowiązującego), przy czym z ustawy powinna wynikać maksymalna wysokość opłaty oraz okoliczności, jakie powinien przy takim działaniu brać pod uwagę (a określenie tych okoliczności powinno być zdecydowanie bardziej precyzyjne niż obecnie).

3. OSOBY ZOBOWIĄZANE DO UISZCZENIA OPŁATY

W myśl ustawy opłata pobierana jest za wstęp do parku narodowego, co jedynie *prima facie* wydaje się jasne. Pojęcie wstępu do parku narodowego zostało zdefiniowane w art. 5 pkt 26 ustawy jako wejście lub wjazd na obszar objęty ochroną ścisłą lub czynną w celu naukowym,

²⁶ Tak S. WRONKOWSKA, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji RP*, «Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, Materiały» 38/2000, s. 89 i za nią W. PŁOWIEC, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 85, i L. GARLICKI, *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, II: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, Warszawa 2012, s. 80.

²⁷ Por. D. WOLSKI, *Obowiązek...*, s. 104.

edukacyjnym, turystycznym lub rekreacyjnym. Poniżej przeanalizowane zostanie to, kto w związku z powyższą definicją jest zobowiązany do opłaty za wstęp do parku narodowego, oraz wskazane kategorie osób, które zwolnione są z tych opłat z mocy ustawy.

3.1. Wejście lub wjazd

Wstęp to nie tylko wejście, ale i wjazd na pewne obszary parku narodowego, więc opłata za wstęp obejmuje zarówno wejście, jak i wjazd, na przykład rowerem lub konno. Tymczasem dyrektorzy parków narodowych za wjazd ustawiają inne – wyższe opłaty. Dla przykładu w Białowieskim Parku Narodowym²⁸ pobierana jest opłata (15 zł bez informacji o zwolnieniach lub ulgach) za wjazd rowerem na teren Obrębu Ochronnego Rezerwat. Taka praktyka wydaje się nadużyciem.

W definicji wstępu do parku narodowego nie zostało natomiast wymienione – obok wejścia i wjazdu – „wpłynięcie” (np. kajakiem), co jest zupełnie niezrozumiałe, ponieważ w potocznym rozumieniu wpłynięcie mieści się w pojęciu wstępu i racjonalne byłoby, aby i takie osoby były zobowiązane do uiszczenia opłaty za wstęp²⁹.

Jeśli chodzi o pojęcie wejścia lub wjazdu na teren parku narodowego, wskazać też trzeba, że co do zasady – co wynika z art. 15 ust. 1 ustawy – na terenie parku narodowego jest zabroniony³⁰ między innymi ruch pieszy, rowerowy, narciarski i jazda konna wierzchem, z wyjątkiem

²⁸ Por. zarządzenie Dyrektora Białowieskiego Parku Narodowego 26/2020 w sprawie cennika opłat za wstęp i korzystanie z urządzeń, obiektów oraz wartości przyrodniczych BPN.

²⁹ Praktyka parków narodowych usiłuje „naprawić” ułomność regulacji ustawowej. Dla przykładu zgodnie z załącznikiem nr 1 do zarządzenia nr 8/2019 Dyrektora Biebrzańskiego Parku Narodowego z 11 kwietnia 2019 r. w sprawie sposobów udostępniania obszarów Biebrzańskiego Parku Narodowego w celach turystycznych i rekreacyjnych pobierana jest nie tylko opłata za wstęp na szlaki lądowe, lecz także opłata za wstęp na szlaki wodne i szlak podwodny (8 zł normalny/4 zł ulgowy). Oprócz tego pobierana jest opłata za zezwolenie na spływ – 7 zł od osoby.

³⁰ Umyślne naruszenie zakazów, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy, stanowi wykroczenie, za które grozi kara grzywny lub areszt (art. 127 ust. 1 pkt a ustawy).

szlaków³¹ i tras narciarskich wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego (pkt 15), wspinaczka, eksploracja jaskiń lub zbiorników wodnych, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego (pkt 17), ruch pojazdów poza drogami publicznymi oraz poza drogami położonymi na nieruchomościach stanowiących własność parków narodowych lub będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wskazanych przez dyrektora parku narodowego (pkt 18), używanie łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego, uprawianie sportów wodnych i motorowych, pływanie i żeglowanie, z wyjątkiem akwenów lub szlaków wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego (pkt 21), czy prowadzenie badań naukowych bez zgody dyrektora parku narodowego (pkt 24). Na teren parku narodowego można więc wejść lub wjechać tylko pod warunkiem, że istnieją odpowiednie regulacje wydane przez dyrektora parku narodowego³².

3.2. Na obszar objęty ochroną ścisłą lub czynną

Wstęp do parku narodowego – w myśl art. 5 pkt 26 ustawy – to wejście lub wjazd na obszar objęty ochroną ścisłą³³ lub czynną³⁴. To, jakie obszary w poszczególnych parkach narodowych objęte są ochroną ścisłą lub czynną, wynika z planu ochrony, który ma formę prawną rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska³⁵ i powinien być ustanowiony w terminie pięciu lat od dnia utworzenia parku

³¹ Brak przy tym legalnej definicji szlaku. Por. D. WOŁSKI, *Propozycje zmian w udostępnianiu Orlej Perci w świetle obowiązującego stanu prawnego*, «Folia Turistica» 20/2009, s. 76.

³² Co do zastrzeżeń dotyczących charakteru prawnego zarządzeń dyrektora parku narodowego por. wyżej.

³³ Ochrona ścisła to całkowite i trwałe zaniechanie bezpośredniej ingerencji człowieka w stan ekosystemów, tworów i składników przyrody oraz w przebieg procesów przyrodniczych na obszarach objętych ochroną. Por. art. 5 pkt 9 ustawy.

³⁴ Ochrona czynna to stosowanie, w razie potrzeby, zabiegów ochronnych w celu przywrócenia naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody lub zachowania siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów. Por. art. 5 pkt 5 ustawy.

³⁵ Por. art. 19 ust. 5 ustawy.

narodowego³⁶. Termin ten ma jednak charakter instrukcyjny³⁷. Jeśli planu ochrony jeszcze nie ma – a tak cały czas jest w przypadku kilku parków narodowych – obszary objęte ochroną ściśle lub czynną określone są w zadaniach ochronnych mających formę zarządzenia ministra właściwego do spraw środowiska³⁸. Zadania ochronne mogą być ustanawiane na rok lub równocześnie na kolejne lata, nie dłużej jednak niż na pięć lat³⁹. Podkreślenia wymaga przy tym, że o ile – w rozumieniu konstytucyjnego systemu źródeł prawa – rozporządzenie ministra jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym, to zarządzenie ministra nie ma już takiego przymiotu, co oznacza, że nie jest skuteczne względem osób trzecich⁴⁰. Bardzo wątpliwa jest przy tym praktyka odsyłania przez plan ochrony (ewentualnie zadania ochronne) do mapy przeglądowej – która nie jest ich elementem i znajduje się w siedzibie dyrekcji parku narodowego⁴¹. Przy obecnych możliwościach technicznych wydaje się możliwe i zarazem pożądane załączenie takich map do rozporządzenia czy zarządzenia ministra, które przecież jest publikowane w wydawanym w formie elektronicznej odpowiednio dzienniku ustaw lub dzienniku urzędowym⁴².

Jak już wskazano powyżej, zgodnie z legalną definicją wstępu do parku narodowego wstęp do parku to wejście lub wjazd (w określonych

³⁶ Por. art. 18 ust. 2 ustawy.

³⁷ Por. K. GRUSZECKI, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz do art. 18*, «Lex/el.» 2020.

³⁸ Por. art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy.

³⁹ Por. art. 22 ust. 4 ustawy.

⁴⁰ Por. A. LIPIŃSKI, *Park narodowy jako forma ochrony przyrody. Krytyczna analiza stanu prawnego*, [w:] *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, red. M. KOWALSKA, Warszawa 2015, s. 155-156.

⁴¹ Zwrócił na to uwagę O. RUDAŁ, *Ustanowienie planu ochrony dla Babiogórskiego Parku Narodowego (czy można z psem?)*, <https://czasopismo.legeartis.org/2019/09/plan-ochrony-babiogorskiego-parku-narodowego.html> (dostęp 7 maja 2020 r.). Do takiej mapy odsyła np. zarządzenie Ministra Klimatu z 13 stycznia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych dla Tatrzańskiego Parku Narodowego na rok 2020.

⁴² Por. zasady publikacji rozporządzeń i zarządzeń ministra wynikające z ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

w tym przepisie celach) na obszar objęty ochroną ścisłą lub czynną. Nie ma w tym przepisie wymienionego wstępu na teren objęty ochroną krajobrazową, a przecież takie obszary znajdują się na terenach parków narodowych (i ich określenie następuje w planie ochrony, ewentualnie zadaniach ochronnych). W związku z tym, moim zdaniem, wątpliwa jest praktyka pobierania opłat za wstęp na tę część parku narodowego, która jest objęta ochroną krajobrazową nawet w przypadku, gdy w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 18 marca 2013 r. wymieniony jest park narodowy jako całość.

W związku z terytorialnym zakresem opłat za wstęp na teren parku narodowego pojawiły się też kontrowersje dotyczące zakresu uprawnień dyrektorów parków narodowych do „rozszerzania” obszaru objętego opłatą ponad to, co wynika z rozporządzenia ministra z 18 marca z 2013 r. Spowodowane jest to niejasną relacją między art. 12 ust. 3 i art. 12 ust. 10 ustawy. Za tym, że opłaty mogą być pobierane jedynie za wstęp do tych parków (lub ich części), które zostały wymienione w rozporządzeniu, opowiedzieli się Krzysztof Gruszecki⁴³, Jerzy Gospodarek⁴⁴, Aleksander Lipiński⁴⁵, Jakub Wilk⁴⁶. Natomiast Wojciech Radecki zaproponował interpretację polegającą na tym, że w odniesieniu do parków narodowych i obszarów wymienionych w rozporządzeniu opłaty za wstęp muszą być pobierane, natomiast w odniesieniu do innych parków lub obszarów opłaty za wstęp mogą (ale nie muszą) być pobierane⁴⁷. Słuszne jest pierwsze z wyżej wskazanych podejść. Za takim poglądem przemawia to, że ustawodawca upoważnił ministra do określania miejsc, za wstęp do których pobierana jest opłata. Co ważne, określenie to następuje w akcie prawnym powszechnie obowiązującym (rozporządzeniu).

⁴³ Por. K. GRUSZECKI, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2005, s. 68. Jednak w elektronicznym wydaniu komentarza z 2020 r. autor ten zauważa, że ponieważ praktyka „poszła w tym drugim kierunku, to w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych należy uznać, że jest on prawidłowy”.

⁴⁴ Por. J. GOSPODAREK, *Prawo w turystyce i rekreacji*, Warszawa 2007, s. 182.

⁴⁵ Por. A. LIPIŃSKI, *Opłaty...*, s. 159.

⁴⁶ Por. J. WILK, *op. cit.*, s. 26.

⁴⁷ Por. W. RADECKI, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 87, oraz potem, podtrzymując ten pogląd w wydaniu komentarza z 2016 r.

Dyrektor parku narodowego wymienionego w rozporządzeniu (i tylko takiego) może (jedynie) określić wysokość takiej opłaty dla tych miejsc i jest przy tym ograniczony górną granicą wynikającą z ustawy. Dyrektor parku narodowego nie ma natomiast możliwości wskazywania innych miejsc, za wstęp do których jest pobierana, gdyż taka opłata nie może być nałożona aktem prawnym o charakterze prawa wewnętrznego, a takim jest zarządzenie dyrektora parku narodowego. Nie sposób art. 12 ust. 3 ustawy traktować jako przepisu kompetencyjnego dla dyrektorów parków narodowych i konstatacji takiej nie może zmienić nawet długotrwała odmienna praktyka.

Zamieszczenie w rozporządzeniu ministra konkretnego parku narodowego (lub niektórych jego obszarów) nie jest ustaleniem możliwości wprowadzenia opłaty, ale jej wprowadzeniem, co oznacza, że dyrektor wskazanego parku narodowego jest zobowiązany pobierać opłaty⁴⁸.

3.3. W celu naukowym, edukacyjnym, turystycznym lub rekreacyjnym

Wstęp do parku narodowego – w myśl art. 5 pkt 26 ustawy – to wejście lub wjazd na obszar objęty ochroną ścisłą lub czynną w celu naukowym, edukacyjnym, turystycznym lub rekreacyjnym. Oznacza to, że nie ma tam wymienionych wszystkich celów udostępnienia, o których mowa w art. 5 pkt 22 ustawy. Zatem nie każde przekroczenie granicy parku spełnia obecnie definicję ustawową pozwalającą na zakwalifikowanie go jako „wstępu”, a tym samym, jeżeli cel wejścia lub wjazdu jest inny niż wymieniony w definicji ustawowej, nie można wiązać go z obowiązkiem ponoszenia opłaty za wstęp⁴⁹. Wydaje się to mało racjonalne, szczególnie biorąc pod uwagę, że problematyczne może być jednoznaczne określenie, czy dana osoba wchodzi na obszar parku narodowego w celu turystycznym czy sportowym. Inną rzeczą jest, że mogą być pobierane opłaty za udostępnienie parku narodowego dla celów sportowych. Nie jest to jednak to samo⁵⁰. *De lege ferenda* – w przypadku pozostawienia opłat za wstęp – należy postulować rozciągnięcie ich też na cele sportowe.

⁴⁸ Por. J. WILK, *op. cit.*, s. 26.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 25.

⁵⁰ Co do różnic pomiędzy opłatami za wstęp a opłatami za udostępnienie por. W. RADECKI, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 148, zaś co

3.4. Zwolnienia ustawowe

Ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje, aby wejście do parku narodowego znajdującego się na liście z rozporządzenia było wolne od opłat w jakiś dzień tygodnia⁵¹ czy roku albo w jakimś okresie. Nieprawidłowa jest zatem praktyka dyrektorów niektórych parków narodowych, którzy w zarządzeniach przewidują, że opłaty pobierane są jedynie w pewnym okresie (np. letnim)⁵² lub niepobierane w jakiś konkretny dzień⁵³.

Przewidując zwolnienia z opłat za wstęp do parku narodowego, ustawodawca wydaje się brać pod uwagę fakt, że sytuacja przede wszystkim materialna poszczególnych grup społecznych jest odmienna. W art. 12 ust. 7 ustawy wymienionych zostało siedem kategorii osób, od których opłat się nie pobiera.

Zwolnienie z opłat za wstęp do parku narodowego wynika z mocy ustawy i nie ma konieczności powtarzania tej regulacji w zarządzeniach dyrektorów parków narodowych. Takie powielanie nie jest wręcz wskazane, biorąc pod uwagę zasady techniki prawodawczej⁵⁴. Jeszcze gorzej, gdy w zarządzeniu dyrektora parku narodowego „przepisane”

do zakresu pojęcia „udostępnienie dla celów sportowych” (czy chodzi o indywidualne uprawianie sportu czy sportowe imprezy komercyjne) por. M. BILIŃSKI, *Prawne aspekty organizacji imprez sportowych na terenach parków narodowych*, [w:] *Prawne aspekty podróży i turystyki – historia i współczesność. Prace poświęcone pamięci Profesora Janusza Sondla*, red. P. CYBUŁA, Kraków 2018, s. 121-122.

⁵¹ Inaczej w przypadku muzeów, gdzie wstęp na wystawy stałe w jednym dniu tygodnia (wskazanym przez dyrektora tego muzeum) jest nieodpłatny. Por. art. 10 ust. 2 ustawy z 21 listopada 1996 r. o muzeach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 902).

⁵² Por. np. pkt 3 załącznika nr 2 do zarządzenia 12/2019 Dyrektora Babiogórskiego Parku Narodowego z 19 marca 2019 r. w sprawie regulaminu udostępniania turystycznego BgPN, który stanowi, że „opłaty za wstęp pobierane są w okresie od ostatniego weekendu marca do 30 listopada każdego roku”. Praktykę taką krytykował już wiele lat temu A. LIPIŃSKI, *Opłaty...*, s. 160. Autor ten jednocześnie stwierdza, że nie ma przeszkód, aby stawki opłaty ulegały zróżnicowaniu w czasie (np. w zależności od pory roku).

⁵³ Tak § 8 zarządzenia 33/2018 Dyrektora Karkonoskiego Parku Narodowego z 30 sierpnia 2018 r. w sprawie opłat za wstęp do Karkonoskiego Parku Narodowego oraz udostępnianie obszaru Karkonoskiego Parku Narodowego.

⁵⁴ Por. § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

są zwolnienia z art. 12 ust. 7 ustawy, lecz niedokładnie, na przykład pominięte są pewne punkty. Choć z prawnego punktu widzenia oczywiste jest, że obowiązuje ustawa, ale postronny turysta może sobie z jej treści nie zdawać sprawy i być wprowadzonym w błąd przez odmienne informacje na stronie www parku lub przy wejściu do niego. Dyrektor parku narodowego nie jest też uprawniony do wprowadzania pozaustawowych zwolnień, ponieważ takie regulacje stanowiłyby modyfikację przepisów ustawowych⁵⁵.

Choć art. 12 ust. 7 ustawy nie stanowi, że osoby w nim wymienione powinny udokumentować swój status (ani tym bardziej nie wymienia dokumentów, którymi takie osoby powinny się legitymować), oczywiste jest, że ciężar udowodnienia tych okoliczności – z zastrzeżeniami poczynionymi poniżej – spoczywa na zainteresowanych osobach⁵⁶. Nie wydaje się przy tym konieczne – jak to postulowano w doktrynie⁵⁷ – podanie w konkretnym przepisie, jakiego rodzaju dokumenty powinny być wymagane do potwierdzenia okoliczności upoważniających do zwolnienia z opłaty. Dowód taki można przeprowadzać za pomocą wszystkich dostępnych środków⁵⁸.

Pierwszą kategorią osób wymienioną w art. 12 ust. 7 ustawy są dzieci w wieku do siedmiu lat. *Lege non distinguente* zwolnienie to przysługuje bez względu na obywatelstwo dziecka. Dokumentem, którym ich rodzice/opiekunowie mogą się posłużyć w celu wykazania wieku w przypadkach granicznych (wątpliwych), są dowód osobisty lub paszport, ewentualnie legitymacja szkolna. Nadużyciem byłoby jednak wymaganie takich dokumentów od opiekunów niemowlaków czy nawet dzieci cztero-, pięcioletnich.

Drugą kategorią osób zwolnionych z opłat za wstęp są osoby, które posiadają zezwolenie dyrektora parku narodowego na prowadzenie badań

⁵⁵ Por. J. WILK, *op. cit.*, s. 32.

⁵⁶ Por. A. LIPIŃSKI, *Opłaty...*, s. 161.

⁵⁷ Por. K. GRUSZECKI, *op. cit.*, komentarz do art. 12.

⁵⁸ Inaczej np. w przypadku muzeów, co do których obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lipca 2017 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających uprawnienia do ulgi w opłacie albo zwolnienia z opłaty za wstęp do muzeów państwowych (Dz. U., poz. 1471).

naukowych w zakresie ochrony przyrody. Oznacza to, że nie wszystkie osoby prowadzące badania naukowe na terenie parku narodowego są zwolnione z opłat za wstęp, nawet jeśli mają konieczną w świetle art. 15 ust. 1 pkt 24 ustawy zgodę dyrektora parku na prowadzenie badań, ale jedynie te, których badania są „w zakresie ochrony przyrody”. W celu uniknięcia spornych sytuacji (gdyż „w zakresie ochrony przyrody” nie jest pojęciem ścisłym) oraz biorąc pod uwagę, że osób prowadzących badania naukowe na terenie parku narodowego nie jest zbyt wiele, wydaje się, że celowe byłoby zwolnienie ich wszystkich z obowiązku ponoszenia opłat za wstęp.

Trzecia kategoria osób zwolnionych z opłat to uczniowie szkół i studenci odbywający zajęcia dydaktyczne w parku narodowym w zakresie uzgodnionym z dyrektorem parku narodowego. W tym przypadku to „ustalenie” z dyrektorem jest podstawą zwolnienia.

Czwarta kategoria to mieszkańcy gmin położonych w granicach parku narodowego i gmin graniczących z parkiem narodowym. Oznacza to, że zwolnieni są tylko mieszkańcy tych gmin, a nie całych powiatów, na terenie których znajduje się dany park narodowy. Zwolnienie to budzi wiele wątpliwości. Po pierwsze, nie jest oczywiste uzasadnienie tego zwolnienia, biorąc pod uwagę to, że to nie tylko i nie przede wszystkim gminy utrzymują parki narodowe⁵⁹. Po drugie, praktyka stosowania tego przepisu jest bardzo wątpliwa w świetle prawa unijnego, tzn. wynikającej z niego zasady niedyskryminacji i swobody świadczenia usług⁶⁰. Już z brzmienia art. 12 ust. 7 pkt 4 ustawy, ale przede wszystkim z praktyki poszczególnych parków narodowych (leżących przy granicy z innym państwem, których dyrektorzy w zarządzeniach wymieniają nazwy poszczególnych polskich gmin) wynika, że zwolnienie odnoszone jest tylko

⁵⁹ Tak też A. LIPIŃSKI, *Opłaty...*, s. 161, który stwierdza, że „z nieznanych przyczyn ustawodawca preferuje interesy mieszkańców gmin położonych w granicach parku oraz z nim graniczącym”. Prawdą jest jednak, że przychodami parku narodowego mogą być dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na realizację zadań związanych z ochroną wartości przyrodniczych lub kulturowych regionu. Por. art. 8h ust. 2 pkt 7 ustawy.

⁶⁰ Por. przede wszystkim wyrok TS UE z 16 stycznia 2003 r. w sprawie C-388/01, Komisja Europejska p. Republice Włoskiej, ECLI:EU:C:2003:30.

do mieszkańców polskich gmin, a nie do mieszkańców tych podstawowych jednostek samorządu terytorialnego państw sąsiadujących, które graniczą z polskim parkiem narodowym. Po trzecie wreszcie, regulacja ta następuje problemów dowodowych. Przede wszystkim miejsce zamieszkania to miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu⁶¹ i które nie musi być tożsame z miejscem zameldowania. A to właśnie miejsce zameldowania było do 2015 r. zamieszczane w dowodach osobistych i dokumentach prawa jazdy. W nowych dokumentach nie ma już adresu zameldowania. Poza tym obecnie inny adres zameldowania nie dowodzi, że w danej gminie nie mieszkamy, gdyż obecnie ani zmiana adresu miejsca zameldowania posiadacza dowodu osobistego, ani zmiana nazwy organu wydającego nie obliguje do wymiany dowodu osobistego⁶². Poza starymi dowodami osobistymi i prawami jazdy można uprawdopodobnić, że mieszka się na terenie gminy za pomocą dokumentów potwierdzających własność nieruchomości na terenie gminy (akt notarialny, odpis z księgi wieczystej) i ewentualnie dowodu opłacenia podatku od nieruchomości.

Piąta kategoria to osoby udające się do wyznaczonych w parku narodowym plaż. Z ustawy nie wynika, by musiała być to droga najkrótsza czy też jakaś konkretna wskazana przez dyrektora parku narodowego. Plaże wyznaczane są przez ministra właściwego do spraw środowiska w planie ochrony, a gdy tego jeszcze nie ma – w zadaniach ochronnych.

Szósta kategoria – stwarzająca największe pole do nadużyć⁶³ – to osoby udające się do miejsc kultu religijnego. Wynika to nie tylko z tego, że pojęcie „miejsce kultu religijnego” jest bardzo pojemne i zdaniem niektórych mieszczą się w nim nie tylko budowle sakralne oficjalnie uznawanych związków wyznaniowych czy tereny związane z kultem religijnym, lecz także miejsca uznawane za miejsce kultu jedynie indywidualnie (np. miejsce objawień albo twory przyrody czczone w ramach

⁶¹ Por. art. 25 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.).

⁶² Por. art. 46 ustawy z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 332).

⁶³ Por. A. LIPIŃSKI, *Oplaty...*, s. 162.

religii animistycznej)⁶⁴. Bardziej istotne jest to, że zgodnie z art. 53 ust. 7 Konstytucji RP nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania. Oznacza to, że oświadczenie o udawaniu się do miejsca kultu religijnego nie musi być w żaden sposób precyzowane, a tym bardziej nie jest konieczne jakiegokolwiek dowodzenie faktu udawania się w miejsce kultu religijnego⁶⁵. Z istoty pielgrzymowania wynika też, że droga do miejsca kultu nie musi być wcale najkrótszą dostępną. Nie popierając w żadnym razie unikania opłat za wstęp w powoływaniu się na art. 12 ust. 7 pkt 6 ustawy, wskazać należy, że równie niezasługująca na pochwałę jest praktyka polegająca na przepisywaniu do zarządzenia dyrektora parku narodowego wynikających z ustawy podstaw zwolnienia z opłat z pominięciem właśnie „osób udających się do miejsc kultu religijnego”⁶⁶ albo przesądzanie przez dyrektora parku narodowego, jakie miejsca w parku narodowym są miejscami kultu religijnego (co ma w ich zamierzeniu wykluczyć możliwość powoływania się na zwolnienie, gdy pielgrzym udaje się w inne miejsce)⁶⁷.

Siódma kategoria osób zwolnionych z opłat za wstęp do parku narodowego to członkowie rodziny wielodzietnej w rozumieniu ustawy z 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny⁶⁸ posiadający ważną Kartę Dużej Rodziny. Można się legitymować zarówno kartą w wersji tradycy-

⁶⁴ Por. J. WILK, *op. cit.*, s. 32.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 33.

⁶⁶ Tak w zarządzeniu 33/2018 Dyrektora Karkonoskiego Parku Narodowego z 30 sierpnia 2018 r. w sprawie opłat za wstęp do Karkonoskiego Parku Narodowego oraz udostępniania obszaru Karkonoskiego Parku Narodowego, gdzie w § 6 pominięte są osoby udające się do miejsc kultu religijnego, a przecież na szczycie Śnieżki znajduje się kaplica św. Wawrzyńca. Co do tego miejsca kultu por. szeroko J. ПОТОЦКИ, Śnieżka jako cel wędrówek i miejsce kultu religijnego, [w:] *Kultura i turystyka – sacrum i profanum*, red. J. MOKRAS-GRABOWSKA, J. LATOSIŃSKA, Łódź 2016, s. 101-115, http://www.jacek-potocki.pl/files/06_Potocki_sk.pdf (dostęp 7 maja 2020 r.). Wynikające w § 8 zarządzenia zwolnienie z opłat 10 sierpnia (odpust) nie jest wystarczające.

⁶⁷ Tak np. w rozdziale 4 pkt II.1.4 załącznika do zarządzenia nr 16/2020 Dyrektora Słowińskiego Parku Narodowego z 10 kwietnia 2020 r., gdzie wskazane jest, że zwolnione są „osoby udające się do miejsca kultu religijnego na Rowokole w oddziale 113”.

⁶⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1390 ze zm.

nej (tj. plastikowej), jak i elektronicznej (tj. na urządzeniach mobilnych), choć „bezpieczniejsze” – ze względu na ewentualny brak zasięgu sieci i komórkowego połączenia transmisji – jest posiadanie karty w wersji tradycyjnej. Zwolnionym z opłaty za wstęp jest także samotnie wchodzący posiadacz KDR; nie jest wymagane, aby udawał się do parku wraz z innymi członkami rodziny.

Oprócz wymienionych powyżej siedmiu kategorii osób zwolnionych z opłat za wstęp do parku narodowego zwolnienia z opłat za wstęp wynikają też z art. 20 ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych⁶⁹ oraz art. 13 ust. 2 ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich⁷⁰. Oczywiście jest, że opłat za wstęp do parku narodowego nie powinni ponosić podczas pełnienia obowiązków służbowych ratownik wodny czy ratownik górski (oraz na tej samej zasadzie lekarze, ratownicy medyczni, pielęgniarki, policjanci czy funkcjonariusze Straży Granicznej). Wynika to jednak już z faktu, że nie wchodzi/wjeżdżają oni na teren parku „w celu naukowym, edukacyjnym, turystycznym lub rekreacyjnym” i w tym zakresie nie byłaby potrzebna dodatkowa regulacja. W przypadku ratowników wodnych ustawodawca wyraźnie wskazuje, że zwolnienie obowiązuje „w czasie działań ratowniczych”. Natomiast w przypadku ratowników górskich takiego doprecyzowania nie ma, co może sugerować, że ratownicy górscy są obecnie zwolnieni z opłat bez względu na powód wejścia na teren parku (o ile tylko posiadają ważną legitymację służbową).

Wśród osób zwolnionych z opłat za wstęp do parku narodowego nie ma – co może dziwić – osób odznaczonych najwyższymi odznaczeniami państwowymi, jak Orderem Orła Białego, Orderem Wojennym *Virtuti Militari* czy Orderem Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej, oraz weteranów⁷¹.

W aktualnym stanie prawnym nie jest jasne, czy osoby zwolnione z obowiązku poniesienia opłat z tytułu wstępu do parku narodowego

⁶⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 350.

⁷⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1084.

⁷¹ Osoby takie są zwolnione z opłat za wstęp do muzeów państwowych. Por. art. 10 ust. 3b ustawy z 21 listopada 1996 r. o muzeach.

powinny legitymować się darmowym biletem na wstęp (np. zarezerwować go na przeznaczony do tego stronie www), czy też nie⁷². Konieczność posiadania takiego biletu pozwalałaby na ustalenie rzeczywistej liczby osób korzystających z infrastruktury parku oraz przebywających w miejscach, w których liczba osób odwiedzających jest ograniczona⁷³.

4. WYSOKOŚĆ OPŁATY

4.1. Bilety wstępu jednorazowego

W myśl art. 12 ust. 5 ustawy opłata za jednorazowy wstęp do parku nie może przekraczać kwoty 6 zł waloryzowanej o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej. Dyrektor parku narodowego, w którym opłaty są pobierane w myśl rozporządzenia ministra (na całym obszarze lub na niektórych jego obszarach), może *de lege lata* dywersyfikować stawki opłaty ze względu na porę roku, dzień tygodnia czy też popularność szlaku⁷⁴.

Ustawodawca posługuje się określeniem „opłata za wstęp jednorazowy”⁷⁵, a nie określeniem „opłata za wstęp jednodniowy”. W związku z tym J. Wilk zauważył słusznie, że opłata pobierana powiązana jest z przekroczeniem granicy parku narodowego w konkretnym celu (m.in. turystycznym) i wprowadzenie biletów, które uzależniają wysokość opłaty od liczby dni, przez które można przebywać w parku narodowym, jest niezgodne z ustawą⁷⁶. Inaczej mówiąc, niezgodne

⁷² Por. K. GRUSZECKI, *op. cit.*, komentarz do art. 12.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Taka dywersyfikacja może rodzić pewne dodatkowe problemy w przypadku chęci odwiedzenia „za jednym wejściem” kilku obszarów parku narodowego, dla których ustanowione zostały różne stawki opłaty. Zagadnienie to nie będzie jednak w tym miejscu dalej rozwijane.

⁷⁵ Por. też art. 12 ust. 6 ustawy, gdzie „bilet wstępu jednorazowego” wymieniony jest obok biletu wstępu wielokrotnego.

⁷⁶ J. WILK, *op. cit.*, s. 30.

z ustawą jest uniemożliwienie wniesienia opłaty za jednorazowy wstęp i pozostanie na obszarze parku tak długo, jak tylko się chce⁷⁷.

Tymczasem praktyka parków narodowych nie jest jednoznaczna. W załączniku nr 3 do zarządzenia 1/2020 dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego wyraźnie mowa jest o opłacie za „jednodniowy wstęp”. Podobnie § 3 zarządzenia 33/2018 dyrektora Karkonoskiego Parku Narodowego stanowi między innymi o opłacie jednodniowej indywidualnej. W Tatrzańskim Parku Narodowym – w myśl zarządzenia dyrektora 28/2019 – dostępne są między innymi bilety normalne i siedmiodniowe normalne, co sugerowałoby, że zwykły bilet normalny jest jednodniowy (w przeciwieństwie do biletu siedmiodniowego), ale jednocześnie praktyka jest taka, że taki bilet „wystarcza” na cały pobyt.

Sytuację można oczywiście też odwrócić i postawić pytanie, czy bilet wstępu do parku narodowego zakupiony w jednym miejscu rano upoważnia do ponownego wejścia przez tę samą osobę po południu w innym miejscu, choćby dlatego, że turysta podąża szlakiem, który wielokrotnie przekracza granice parku narodowego. Biorąc pod uwagę, że celem art. 12 ust. 5 ustawy jest ustalenie górnej granicy opłaty za wstęp, tak aby nie była ona wygórowana i nie stanowiła bariery w dostępie do parku narodowego, należy przyjąć (wbrew literalnemu brzmieniu przepisu), że turysta w takiej sytuacji nie powinien ponosić drugi raz opłaty. Tak też przepis ten jest interpretowany przez Tatrzański czy Karkonoski Park Narodowy⁷⁸.

4.2. Bilety wstępu wielokrotnego

Jeśli chodzi o bilety wstępu wielokrotnego, to nie jest jasne, czy w ogóle muszą być one dostępne, tzn. czy dyrektor parku narodowego musi je przewidzieć obok biletów wstępu jednorazowego⁷⁹. Są parki narodowe, gdzie aktualnie dostępne są jedynie bilety jednorazowe (czy

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Przy czym jednak w myśl § 5 zarządzenia 33/2018 dyrektora Karkonoskiego Parku Narodowego opłaty za wstęp do Parku nie upoważniają do zwiedzania Wąwozu Kamieńczyka.

⁷⁹ *Verba legis* „opłaty, o których mowa w ust. 3, uiszczą się w formie wykupu biletu wstępu jednorazowego lub wstępu wielokrotnego w miejscach pobierania opłat”.

tak naprawdę w świetle treści zarządzeń dyrektorów parku narodowego „bilety jednodniowe”⁸⁰. Korzystaniem z biletów wstępu wielokrotnego mogłyby być przede wszystkim zainteresowane osoby, które mają problem z wykazaniem, że są „mieszkańcami gmin położonych w granicach parku narodowego i gmin graniczących z parkiem narodowym”, a jednocześnie mieszkające w pobliżu i często wchodzące do parku narodowego. Racjonalne wydaje się, aby dyrektor parku narodowego stworzył im taką możliwość. Ustawodawca nie dał co prawda żadnych wskazówek co do ceny biletu wstępu wielokrotnego, ale oczywiste jest, że jego cena powinna być niższa niż odpowiednia wielokrotność ceny biletu wstępu jednorazowego, ponieważ w przeciwnym razie nikt nie byłby zainteresowany nabyciem takiego biletu. Jednocześnie cena taka nie powinna być zupełnie symboliczna (np. 10 zł za bilet pięcioletni). Ustawodawca nie wypowiedział się też na temat granic wielokrotności biletu wielokrotnego (czy dopuszczalne są karnety na 5, 10, 100 czy 1000 wstępów?). Bilety wstępu wielokrotnego powinny być biletami imiennymi.

4.3. Opłata ulgowa

W art. 12 ust. 8 ustawy przewidziane zostały bilety ulgowe do parku narodowego. W myśl tej regulacji opłatę za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary w wysokości 50% stawki opłaty ustalonej przez dyrektora parku narodowego pobiera się od pięciu kategorii osób. Tak jak w przypadku zwolnienia z opłaty za wstęp, uprawnienie do biletu wynika z mocy ustawy i nie ma konieczności powtarzania tej regulacji w zarządzeniach dyrektorów parków narodowych. Dyrektor parku narodowego nie jest też uprawniony do dodawania do tego katalogu innych osób.

W przypadku regulacji dotyczących opłaty ulgowej za wstęp do parku narodowego uwypukla się jeszcze kwestia, która nie była aż tak wyraźnie

⁸⁰ Por. załącznik 3 do zarządzenia nr 1/2020 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z siedzibą w Ustrzykach Górnych z 2 stycznia 2020 r. w sprawie udostępnienia obszaru Bieszczadzkiego Parku Narodowego w celach naukowych, edukacyjnych i turystycznych.

widoczna w przypadku zwolnień⁸¹, a mianowicie międzynarodowy czy przynajmniej unijny aspekt uprawnień do zniżek, czyli upraszczając: czy z ulgi mogą skorzystać oprócz obywateli polskich także obywatele innych państw członkowskich UE. W art. 12 ust. 8 ustawy nie znajdziemy – inaczej niż w analogicznym art. 10 ust. 3a ustawy o muzeach – doprecyzowania, że ulgi dotyczą też obywateli „państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym”. Nie oznacza to jednak, że w braku wyraźnej regulacji ulga taka nie przysługuje, gdyż trzeba wziąć pod uwagę wskazane już powyżej podstawowe reguły prawa UE: zasadę niedyskryminacji i zasadę swobody świadczenia usług⁸². Kwestia ta będzie jednak poniżej – z uwagi na ramy opracowania – jedynie sygnalizowana.

Co prawda art. 12 ust. 8 ustawy nie stanowi, że osoby w nim wymienione powinny udokumentować swój status (ani tym bardziej nie wymienia dokumentów, którymi takie osoby powinny się legitymować), ale oczywiste jest, że ciężar udowodnienia tych okoliczności spoczywa na zainteresowanych osobach. Nie wydaje się przy tym konieczne – jak to postulowano w doktrynie⁸³ – podanie w konkretnym przepisie, jakiego rodzaju dokumenty powinny być wymagane do potwierdzenia okoliczności upoważniających do zwolnienia z opłaty. Dowód taki można przeprowadzać za pomocą wszystkich dostępnych środków.

Pierwszą kategorią osób uprawnionych do biletów ulgowych są uczniowie szkół i studenci. Ustawodawca nie określa przy tym górnego limitu wieku, przyjętą więc należy, że nawet sędziwa osoba posiadająca status studenta jest uprawniona do biletu ulgowego. Prawo do ulgi przysługuje bez względu na charakter szkoły (tzn. czy jest to szkoła

⁸¹ Czy ktoś ma mniej niż siedem lat, jest faktem obiektywnym wynikającym z daty urodzenia, podczas gdy np. określenie, czy ktoś jest osobą niepełnosprawną, wynika z legalnej definicji niepełnosprawności, która siłą rzeczy znajduje się w ustawodawstwie krajowym.

⁸² Por. wspomniany już wyrok TS UE z 16 stycznia 2003 r. w sprawie C-388/01, Komisja Europejska p. Republice Włoskiej, ECLI:EU:C:2003:30.

⁸³ Por. K. GRUSZECKI, *op. cit.*, komentarz do art. 12.

publiczna, czy niepubliczna). Choć przepis nie stanowi o tym wyraźnie, prawo do ulgi przysługuje mającym polskie obywatelstwo uczniom i studentom, którzy uczęszczają do szkół zarówno w Polsce, jak i na terenie UE⁸⁴, oraz uczniom szkół i studentom będącym obywatelami państw członkowskich UE pobierającym nauki w Polsce. Swój status osoby, o których mowa w art. 12 ust. 8 pkt 1 ustawy, najprościej wykażą poprzez okazanie legitymacji.

Druga kategoria osób uprawnionych do biletu ulgowego to dzieci i młodzież – nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia – w okresie pobierania nauki języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej lub innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w placówce należącej do jednej z czterech kategorii⁸⁵. Wydaje się, że obywatelstwo nie ma w tym przypadku znaczenia. Problem praktyczny jest natomiast gdzie indziej. O ile takie osoby mogą dość łatwo (za pomocą legitymacji) wykazać fakt bycia uczniem stosownej placówki, to znacznie trudniejsze jest wykazanie przez nich, że uczą się języka polskiego (czy innych wymienionych przedmiotów). Jakimś potwierdzeniem tego faktu może być władanie językiem polskim, ale nie jest to ani jedyny dowód, ani niezawodny.

Trzecia grupa osób uprawnionych do biletu ulgowego to emeryci i renciści. Definicje tych pojęć znajdują się w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁸⁶. Emeryt to osoba mająca ustalone prawo do emerytury⁸⁷, a rencista to osoba mająca ustalone

⁸⁴ Trudno bowiem odmówić takiego prawa polskiemu uczniowi, który pojechał do Francji na roczną wymianę i nie ma aktualnej legitymacji polskiej, tylko francuską, a nawet dziecku – obywatelowi Polski – które na stałe mieszka we Włoszech (bo np. jego matka jest Włoszką, a ojciec Polakiem) i choć nie spełnia wymogu z art. 12 ust. 8 pkt 1a (tzn. nie uczy się polskiego w szkole), ale polskim włada biegle.

⁸⁵ Chodzi tu o szkoły prowadzone przez organizacje społeczne za granicą zarejestrowanych w bazie prowadzonej przez upoważnioną jednostkę podległą ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, szkoły funkcjonujące w systemach oświaty innych państw, sekcje polskie funkcjonujące w szkołach działających w systemach oświaty innych państw oraz szkoły europejskie działające na podstawie Konwencji o statucie szkół europejskich sporządzonej w Luksemburgu 21 czerwca 1994 r.

⁸⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 53 ze zm.

⁸⁷ Por. art. 4 pkt 1.

prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy lub do renty rodzinnej⁸⁸. Dokumentem potwierdzającym uprawnienie do ulgi w opłacie za wstęp do parku narodowego jest legitymacja emeryta – rencisty. Racjonalna wydaje się też interpretacja tego przepisu w kierunku objęcia ulgą także seniorów z innych państw UE. *De lege ferenda* – dla uproszczenia kwestii dowodowych – można postulować objęcie ulgą wszystkich osób po ukończeniu na przykład 65., 67. czy 70. roku życia.

Czwarta kategoria to osoby niepełnosprawne. Co należy rozumieć przez to pojęcie, wynika z ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁸⁹. W kontekście opłat za wstęp do parku narodowego nie jest istotny stopień niepełnosprawności. Ulga przysługuje bez względu na przyczynę niepełnosprawności, dotyczy nie tylko osób z widoczną niepełnosprawnością ruchową, poruszających się o kulach czy też na wózkach inwalidzkich, ale też wszystkich pozostałych niepełnosprawnych. Dokumentem potwierdzającym uprawnienie do ulgi w opłacie za wstęp do parku narodowego jest legitymacja dokumentująca niepełnosprawność lub stopień niepełnosprawności. Na poziomie unijnym prowadzone są prace nad Europejską Kartą Osoby Niepełnosprawnej (European Disability Card).

Piąta kategoria to żołnierze służby czynnej. Co do szczegółów dotyczących tej kategorii por. ustawa z 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁹⁰.

Podobnie, jak w przypadku katalogu podmiotów zwolnionych z opłat za wstęp, można się zastanawiać, czy katalog osób uprawnionych do biletu ulgowego nie jest zbyt wąski i czy na przykład nie powinien też obejmować kombatanów lub opiekunów osób niepełnosprawnych.

⁸⁸ Por. art. 4 pkt 11.

⁸⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 426.

⁹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 860.

5. SPOSÓB POBORU OPŁATY

Artykuł 12 ust. 6 ustawy stawowi, że opłaty za wstęp mogą być uiszczane w drodze zakupu biletu lub wnoszone na rachunek bankowy parku narodowego. Przepis ten sugeruje, że park narodowy powinien umożliwić zainteresowanym obie te formy. W obecnych realiach umożliwienie wniesienia na rachunek bankowy parku jest spełnione, gdy istnieje możliwość zakupu biletu przez aplikacje mobilne lub na stronie parku. Celowe jest wskazanie w zarządzeniu dyrektora parku narodowego sposobu poboru opłat za wstęp (konkretne miejsca sprzedaży stacjonarnej z godzinami otwarcia, strona www przeznaczona do zakupu, nazwy aplikacji mobilnych)⁹¹.

6. PRZEZNACZENIE OPŁATY, JEJ CEL I CHARAKTER PRAWNY

Do 1 stycznia 2012 r. przeznaczenie opłaty za wstęp do parku narodowego było określone wyraźnie w art. 12 ust. 9 ustawy, zgodnie z którym opłaty te były przeznaczone na tworzenie i utrzymanie infrastruktury turystycznej i edukacyjnej parku narodowego oraz na ochronę przyrody i dofinansowanie zadań w zakresie ratownictwa górskiego. Obecnie – wobec uchylecia art. 12 ust. 9 ustawy – brak takiej wyraźnej regulacji w ustawie o ochronie przyrody. Jednakże zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy z 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich opłaty za wstęp do parku narodowego (lub na niektóre jego obszary) przekazuje się w wysokości 15% wpływów pomniejszonych o należny podatek od towarów i usług za każdy kwartał podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego na obszarze, na którym znajduje się określony park narodowy, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań w zakresie ratownictwa górskiego.

⁹¹ § 4 zarządzenia 28/2019 dyrektora Tatrzańskiego Parku Narodowego stanowiący, że bilety są sprzedawane w formie wydruków z kas fiskalnych oraz przez aplikacje mobilne, wydaje się nieco zbyt lakoniczny.

Z tym, na co przeznaczana jest opłata za wstęp do parku, powiązany jest jej cel. Jest nim z jednej strony zasilenie budżetu parków narodowych, ale także ochrona walorów turystycznych parku. Istnienie takiej opłaty ma ograniczyć nadmierną presję na najbardziej uczęszczane szlaki ze strony raczej przypadkowych „turystów”, którym może być żal tych 6 czy 7 zł (jest to przecież równowartość jednego, dwóch piw...)⁹².

Powstaje też pytanie o charakter prawny opłaty za wstęp do parku narodowego: czy jest to świadczenie prywatnoprawne, czy publicznoprawne (tzn. czy jest rodzajem daniny publicznej w rozumieniu art. 217 Konstytucji⁹³). Przeciwno uznaniu publicznoprawnego charakteru opłaty za wstęp do parku narodowego przemawia to, że nie są spełnione przesłanki określone w powołanym przepisie⁹⁴. Za publicznoprawnym charakterem tej opłaty przemawia to, że podstawą jej uiszczenia nie jest umowa, lecz jednostronny akt organu władzy publicznej, który z wejściem na określony teren wiąże obowiązek uiszczenia opłaty⁹⁵. To, gdzie jest pobierana, ustalane jest władczo przez organ administracji publicznej (ministra właściwego do spraw środowiska) w drodze powszechnie obowiązującego aktu prawnego (rozporządzenia)⁹⁶. Dla jej poboru nie ma znaczenia to, czy parkowi narodowemu przysługuje tytuł prawny do nieruchomości (własność, użytkowanie wieczyste), które objęte są opłatą⁹⁷. W stosunku prawnym, który powstaje, nie występuje równość

⁹² Por. W. RADECKI, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, «Lex/el.» 2011.

⁹³ Przepis ten stanowi, że „nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”.

⁹⁴ Por. A. LIPIŃSKI, *Opłaty...*, s. 164.

⁹⁵ Por. J. WILK, *op. cit.*, s. 35.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Zauważa to także A. Lipiński, *Opłaty...*, s. 161. Mimo to opowiada się on za tym, że „opłata ma charakter cywilnoprawny i jest ekwiwalentem z tytułu wstępu na nieruchomości pozostające w cudzym zarządzie”. Autor ten wskazuje też na swoisty paradoks, a mianowicie do uiszczenia opłaty za wstęp zobowiązani są ci właściciele nieruchomości położonych w granicach parku, którzy nie zamieszkują na terytorium gminy położonej w granicach parku oraz z nim graniczących.

stron⁹⁸. Z opłatą za wstęp nie wiąże się też wprost żadna ekwiwalentna usługa, którą świadczyłby podmiot otrzymujący opłatę. Przyjęcie tej koncepcji, w której opłaty za wstęp do parku mają charakter publicznoprawny, w żaden sposób nie pozostaje w sprzeczności z możliwością powszechnego korzystania ze środowiska⁹⁹.

7. KONSEKWENCJE NIEUISZCZENIA OPŁATY

Brak uiszczenia opłaty za wstęp nie może skutkować nałożeniem sankcji z art. 127 pkt 1 lit. a ustawy, gdyż nie jest w tej sytuacji naruszony jakikolwiek zakaz obowiązujący w parku narodowym. W szczególności art. 15 ust. 1 ustawy nie zakazuje bowiem wstępu na teren parku narodowego bez uiszczenia opłaty.

Nieuiszczenie opłaty za wstęp można ewentualnie rozpatrywać w kontekście art. 121 § 2 kodeksu wykroczeń. Przepis ten dotyczy tzw. szalbierstwa i stanowi, że karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny podlega, kto bez zamiaru uiszczenia należności wylądza pożywienie lub napój w zakładzie żywienia zbiorowego, przejazd środkiem lokomocji należącym do przedsiębiorstwa niedysponującego karami pieniężnymi określonymi w taryfie, wstęp na imprezę artystyczną, rozrywkową lub sportową, działanie automatu lub inne podobne świadczenie, o którym wie, że jest płatne. Aby jednak taka kwalifikacja była możliwa, konieczne jest, aby opłata za wstęp miała charakter prywatnoprawny¹⁰⁰, podczas gdy wiele argumentów – jak już wskazano wyżej – przemawia za tym, że opłata ta ma charakter publicznoprawny¹⁰¹. Nawet jednak,

⁹⁸ Por. J. WILK, *op. cit.*, s. 35.

⁹⁹ Taką sprzeczność dostrzegł K. GRUSZECKI, *op. cit.*, komentarz do art. 12.

¹⁰⁰ Za taką kwalifikacją opowiedział się K. GRUSZECKI, *op. cit.*, komentarz do art. 12. Jednak w komentarzu do art. 108 ustawy zauważył, że „nie jest natomiast jasna sytuacja w przypadku nieposiadania przez osobę kontrolowaną biletu wstępu na teren parku. Opłaty te w zasadzie mają charakter cywilnoprawny, w związku z tym ich nieuiszczenie nie stanowi wykroczenia”.

¹⁰¹ Por. J. WILK, *op. cit.*, s. 33-35.

gdyby przyjąć, że opłata ta ma charakter prywatnoprawny, to funkcjonariusze Straży Parku w parkach narodowych nie mogą nakładać grzywny w drodze mandatu karnego, ponieważ wykroczenie z art. 121 § 2 kodeksu wykroczeń nie znajduje się na liście wykroczeń, za które funkcjonariusze Straży Parku w parkach narodowych mogą nakładać grzywny¹⁰². Funkcjonariusze ci – w myśl art. 108 ust. 5 pkt 2 ustawy – są jedynie bez wątplenia upoważnieni do kontroli dowodów wniesienia opłat za wstęp. Natomiast nie jest już do końca jasne, czy są uprawnieni do legitymowania osób podejrzanych o popełnienie wykroczenia z art. 121 § 2 kodeksu wykroczeń (cały czas, przy założeniu, że charakter opłaty pozwala zakwalifikować jej nieuiszczenie jako to wykroczenie) oraz do zatrzymywania i przekazywania Policji (art. 108 ust. 5 pkt 1 i 3 ustawy)¹⁰³. Funkcjonariusz Straży Parku może podejmować te czynności, ale jedynie przy wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 108 ust. 1 ustawy. Przedmiotowe wykroczenie bezspornie nie jest wykroczeniem „w zakresie ochrony przyrody”¹⁰⁴. Jednak funkcjonariusze Straży Parku wykonują także „zadania związane z ochroną mienia” i być może to uprawniałoby ich do legitymowania podejrzanych i do przekazywania ich Policji. Wszystkich wątpliwości jest jednak tak dużo, że praktycznym rozwiązaniem jest – w przypadku „przyłapania” osoby, która nie wniosła opłaty za wstęp – pobranie takiej opłaty przez funkcjonariusza Straży Parku za pokwitowaniem w postaci biletu wstępu do parku¹⁰⁵. Gdyby

¹⁰² Por. § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 25 kwietnia 2005 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Straży Parku w parkach narodowych oraz innym pracownikom parków narodowych, którym przysługują uprawnienia funkcjonariusza Straży Parku, uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 74, poz. 648).

¹⁰³ Co do szczegółów por. rozporządzenie Rady Ministrów z 16 listopada 2004 r. w sprawie sposobu i trybu legitymowania, zatrzymywania i dokonywania kontroli przez funkcjonariuszy Straży Parku oraz sposobu i trybu legitymowania przez pracowników Służby Parków Krajobrazowych (Dz. U. Nr 254, poz. 2536) oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z 20 grudnia 2004 r. w sprawie zakresu i trybu współpracy Straży Parku z Policją oraz zakresu działań Straży Parku podlegających kontroli Policji i sposobu sprawowania tej kontroli (Dz. U. Nr 5, poz. 33).

¹⁰⁴ Por. A. LIPIŃSKI, *Opłaty...*, s. 164.

¹⁰⁵ Por. K. GRUSZECKI, *op. cit.*, komentarz do art. 12.

jednak osoba odmówiła uiszczenia opłaty, w takiej sytuacji pojawia się dalsze pytanie, czy opłata taka może być egzekwowana i ewentualnie w jakim trybie. Odpowiedź na nie zależeć będzie w pierwszym rzędzie od tego, jaki charakter prawny ma opłata za wstęp do parku narodowego (publiczno- czy prywatnoprawny). Ponieważ – jak wskazano powyżej – wiele przemawia za publicznoprawnym charakterem opłaty, ewentualna egzekucja mogłaby odbywać się na podstawie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.)¹⁰⁶. Podstawą byłby art. 2 § 1 pkt 3 u.p.e.a.¹⁰⁷ Tu jednak pojawia się kolejny problem, gdyż nie jest jasne, czy istnieje w tym przypadku tytuł egzekucyjny (tzn. czy obowiązek wynika ze źródeł wskazanych w art. 3, 3a i 4 u.p.e.a.). Obowiązek uiszczenia opłaty nie wynika bowiem z decyzji lub postanowień właściwych organów, lecz bezpośrednio z przepisów samego prawa, a nie jest jasne, czy jest to obowiązek znajdujący się w zakresie administracji rządowej lub administracji samorządu terytorialnego.

8. OPŁATY ZA WSTĘP DO PARKU NARODOWEGO

A OPŁATY ZA UDOSTĘPNIENIE PARKU NARODOWEGO

Aby dopełnić obrazu, a jednocześnie pokazać, jak niespójnie skonstruowany jest system opłat, które w świetle ustawy mogą być pobierane przez parki narodowe, trzeba wskazać, że obok przedstawionej powyżej opłaty za wstęp do parku narodowego, w myśl art. 12 ust. 3 *in fine* ustawy, mogą być także pobierane opłaty za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów. Ustawa nie zawiera bardziej szczegółowych regulacji ich dotyczących, poza tym, że ich wysokość ma ustalić dyrektor parku narodowego (art. 12 ust. 4) oraz że mają być wnoszone na rachunek bankowy parku narodowego (art. 12 ust. 6). Nie dowiadujemy

¹⁰⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1438 ze zm. Podstawą jest art. 2 § 1 pkt 3 tej ustawy.

¹⁰⁷ Por. D.R. KIJOWSKI, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz do art. 2, pkt 3.1.19.*, «Lex/el.» 2015.

się w szczególności, za co te opłaty mogą/mają być pobierane¹⁰⁸, jaka jest ich maksymalna wysokość¹⁰⁹, czy przysługują jakieś zwolnienia z ich uiszczania lub ulgi. Taki stan rzeczy, biorąc pod uwagę charakter prawny zarządzeń, którymi opłaty za udostępnienie są nakładane, zasługuje na krytykę. Rozróżnienie między „wstępem” a „udostępnieniem” w praktyce jest trudne i niezwykle uznaniowe¹¹⁰. Możliwość nakładania opłat za udostępnienie może niweczyć cel poszczególnych regulacji dotyczących opłat za wstęp do parku narodowego. Dla przykładu tylko, choć sam wstęp na teren Parku Narodowego Gór Stołowych jest bezpłatny¹¹¹, to zwiedzenie największych atrakcji, czyli Szczelińca Wielkiego i Błędných Skał, objęte jest „opłatą za udostępnianie Parku i korzystanie z zasobów przyrodniczych”¹¹². W Białowieskim Parku Narodowym¹¹³, choć za wstęp na obszar ochrony ścisłej w obwodzie ochronnym Sierganowo turyści płacą jedynie 6 zł (3 zł za bilet ulgowy), to jednak za przedłużenie szlaku

¹⁰⁸ W praktyce pobierane są m.in. za wejście do jaskiń czy na ścieżki przyrodnicze, do muzeów, na wieże widokowe, do latarni morskich, za parkowanie samochodów, motocykli i autokarów, organizację imprez rekreacyjno-sportowych, organizację ceremonii ślubnej, fotografowanie (sesje ślubne, komercyjne, reklamowe, prasowe itp.), realizację zdjęć filmowych, użycie przy fotografowaniu/filmowaniu drona, motolotni, śmigłowca etc., powadzenie działalności przewodnickiej, prowadzenie usług odpłatnego przewozu osób konnymi pojazdami zaprzęgowymi, jazdę konną wierzchem, jazdę rowerem, wspinaczkę.

¹⁰⁹ A przewidziane przez dyrektorów parków narodowych opłaty nie są bagatelne. Dla przykładu tylko, w Parku Narodowym Gór Stołowych użycie lotni przy realizacji zdjęć filmowych lub fotografowaniu kosztuje jedynie 30 750, 00 zł za dzień filmowy.

¹¹⁰ Por. A. LIPIŃSKI, *Opłaty...*, s. 158.

¹¹¹ Co jest jak najbardziej poprawne, bo park ten (ani jakikolwiek jego obszar) nie jest wymieniony w rozporządzeniu ministra.

¹¹² Por. zarządzenie Dyrektora Parku Narodowego Gór Stołowych 3/2020 i załącznik 1 do niego. Opłata normalna wynosi 12 zł, a więc więcej, niż maksymalna cena biletu wstępu jednorazowego. Warto przy tym zauważyć, że zakres zwolnień z takiej opłaty jest inny, niż wynika z ustawy, i w tym przypadku obejmuje także pracowników Lasów Państwowych i parków narodowych, za okazaniem legitymacji służbowej lub dokumentu potwierdzającego zatrudnienie.

¹¹³ Por. zarządzenie Dyrektora Białowieskiego Parku Narodowego 26/2020 w sprawie cennika opłat za wstęp i korzystanie z urządzeń, obiektów oraz wartości przyrodniczych BPN.

turystycznego o tzw. trasy specjalistyczne trzeba dodatkowo zapłacić 25 zł (bez informacji o zwolnieniach i ulgach).

9. ZAKOŃCZENIE

Opłaty za wstęp do parków narodowych zostały uregulowane w ustawie o ochronie przyrody w sposób budzący wiele wątpliwości. Po pierwsze, problematyczne jest wyposażenie dyrektorów parków narodowych w możliwość ustalania wysokości tych opłat, a zupełnie niedopuszczalna interpretacja przepisów ustawy umożliwiająca im określanie miejsc objętych opłatą za wstęp. Po drugie, konstrukcja opłat za wstęp nie jest spójna w tym sensie, że opłaty te nie mogą być w aktualnym stanie prawnym pobierane za wplynięcie na teren parku oraz za wejście/wjazd w celu sportowym. Powoływanie się na wstęp do parku narodowego w celu sportowym może stanowić pole do nadużyć, podobnie jak powoływanie się na udawanie do miejsc kultu religijnego (co stanowi przesłankę zwolnienia z opłaty). Istnieją też wątpliwości co do zasadności innych zwolnień (mieszkańcy gminy) czy statusu obywateli państw UE. Ponadto regulacja dotycząca opłat za wstęp jest *lex imperfecta*. Przede wszystkim jednak niejasna jest relacja pomiędzy opłatami za wstęp a opłatami za udostępnienie parku narodowego, co w praktyce przekłada się na obchodzenie przez dyrektorów parków narodowych przepisów ograniczających (miejscowo i co do kwoty) opłaty za wstęp do parku narodowego.

Wszystko to przemawia za tym, że należy ponownie rozważyć, czy zasadne jest utrzymywanie opłat za wstęp do parków narodowych (oraz innych opłat za udostępnienie), a jeśli tak, to jaki powinny mieć charakter (publicznoprawny czy prywatnoprawny), jakim celom powinny one służyć, a następnie uregulowanie ich w taki sposób, by służyły założonym celom, nie naruszając jednocześnie podstawowych zasad państwa prawnego czy prawa UE.

OPŁATY ZA WSTĘP DO POLSKICH PARKÓW NARODOWYCH

Streszczenie

Celem artykułu jest krytyczna analiza regulacji prawnych dotyczących opłat za wstęp do polskich parków narodowych zawartych w ustawie o ochronie przyrody z 2004 r. oraz praktyki ich stosowania. Tezą pracy jest, że obecnie obowiązujące przepisy są wadliwe i konieczna jest ich zmiana, tak, aby regulacja dotycząca tych opłat nie naruszała podstawowych zasad państwa prawnego czy prawa UE.

ENTRANCE FEES TO POLISH NATIONAL PARKS

Summary

The purpose of the article is a critical analysis of regulations regarding entrance fees to Polish national parks contained in the Nature Protection Act 2004 and the practice of their application. The thesis of the work is that the current provisions are flawed and need to be amended so that the regulation regarding these fees does not violate the fundamental principles of the rule of law or EU law.

Słowa kluczowe: parki narodowe; regulacje prawne; turystyka i rekreacja; wstęp do parku narodowego; opłaty za wstęp.

Keywords: national parks; legal regulations; tourism and recreation; entry to the national park; entry fees.

Bibliografia

- BILIŃSKI M., *Prawne aspekty organizacji imprez sportowych na terenach parków narodowych*, [w:] *Prawne aspekty podróży i turystyki – historia i współczesność. Prace poświęcone pamięci Profesora Janusza Sondla*, red. P. CYBUŁA, Kraków 2018, s. 117-125.
- GARLICKI L., *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego, II: Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, Warszawa 2012.

- GOSPODAREK J., *Prawo w turystyce i rekreacji*, Warszawa 2007.
- GRUSZECKI K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2005.
- GRUSZECKI K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, «Lex/el.» 2020.
- KIJOWSKI D.R., *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, «Lex/el.» 2015.
- LIPIŃSKI A., *Opłaty za wstęp do parku narodowego*, «Problemy Ekologii» 3/2006, s. 157-166.
- LIPIŃSKI A., *Park narodowy jako forma ochrony przyrody. Krytyczna analiza stanu prawnego*, [w:] *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, red. M. KOWALSKA, Warszawa 2015.
- PEŁOWIEC W., *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006.
- POTOCKI J., *Śnieżka jako cel wędrówek i miejsce kultu religijnego*, [w:] *Kultura i turystyka – ‘sacrum’ i ‘profanum’*, red. J. MOKRAS-GRABOWSKA, J. LATO-SIŃSKA, Łódź 2016, s. 101-115.
- RADECKI W., *Parki narodowe w systemach prawnych ochrony przyrody polskim, czeskim i słowackim, część II – prawo obowiązujące*, «Ius Novum» 1/2015.
- RADECKI W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016.
- RADECKI W., *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Lex/el. 2011.
- RAJ A., *Zarządzanie parkami narodowymi w Polsce – stan obecny i kierunki pożądanых zmian*, [w:] *Parki narodowe i otoczenie społeczno-gospodarcze. Skazani na dialog*, red. M. NOCÓN, T. PASIERBEK, J. SOBCZUK, B. WALAS, Sucha Beskidzka 2019, s. 9-24.
- RUDAK O., *Ustanowienie planu ochrony dla Babiogórskiego Parku Narodowego (czy można z psem?)*, <https://czasopismo.legeartis.org/2019/09/plan-ochrony-babiogorskiego-parku-narodowego.html> (dostęp 7 maja 2020 r.).
- SONDEL J., *Prawne aspekty uprawiania turystyki na obszarach chronionych*, «Folia Turistica» 17/2006, s. 7-25.
- WILK J., *Opłaty za wstęp do parków narodowych*, «Nowe Zeszyty Samorządowe» 6/2015, s. 25-36.
- WITKOWSKI Z., *Regulacje prawne dotyczące turystyki w parkach narodowych: komentarze do artykułu prof. Janusza Sondla*, [w:] *Prawne aspekty podróży i turystyki – historia i współczesność. Prace poświęcone pamięci Profesora Janusza Sondla*, red. P. CYBUŁA, Kraków 2018, s. 117-125, s. 559-569.
- WOLSKI D., *Obowiązek przewodnicki na obszarze parku narodowego obejmującego tereny górskie*, [w:] *Prawne aspekty bezpieczeństwa w górach – turystyka, rekreacja, sport*, red. P. CYBUŁA, Kraków 2013, s. 87-110.

- WOLSKI D., *Propozycje zmian w udostępnianiu Orlej Perci w świetle obowiązującego stanu prawnego*, «Folia Turistica» 20/2009, s. 73-87.
- ZBARASZEWSKI W., *Oplaty jako źródło przychodów parków narodowych*, «Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu» 453/2016, s. 312-320, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=481557> (dostęp 7 maja 2020 r.).