

## Udział publiczny we wdrażaniu Konwencji Karpackiej

Ekspertyza opracowana w ramach grupy roboczej ds. udziału publicznego w Konwencji Karpackiej projektu „**Porozumienie Karpackie „Karpaty Naszym Domem” aktywnym partnerem dialogu obywatelskiego**” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

*Zbigniew Niewiadomski, 2013*

<u>Spis treści:</u>	str.
<b>1. Wprowadzenie</b>	<b>3</b>
1.1. Określenie celu oraz uzasadnienie potrzeby opracowania ekspertyzy	3
1.2. Znaczenie Konwencji Karpackiej dla zrównoważonego rozwoju regionu Karpat	4
<b>2. Podstawowe informacje o Konwencji Karpackiej</b>	<b>6</b>
2.1. Znaczenie i zasięg Konwencji Karpackiej	6
2.2. Cel i zakres tematyczny charakter Konwencji Karpackiej	7
2.3. Ramowy charakter Konwencji Karpackiej	8
<b>3. Konwencja Karpacka w Polsce</b>	<b>10</b>
3.1. Obowiązywanie Konwencji Karpackiej w Rzeczypospolitej Polskiej	10
3.2. Zasięg stosowania Konwencji Karpackiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	11
3.3. Znaczenie Konwencji Karpackiej w polskim systemie prawnym	12
3.4. Znaczenie realizacji KPZK 2030 dla wdrażania Konwencji Karpackiej	14
<b>4. Podstawy prawne i formy udziału publicznego we wdrażaniu Konwencji Karpackiej</b>	<b>17</b>
4.1. Konwencja Karpacka jako podstawa prawna udziału publicznego w jej wdrażaniu	17
4.2. Udział publiczny na rzecz ochrony Karpat w świetle prawa krajowego	23
4.3. Udział publiczny na rzecz zrównoważonego rozwoju Karpat w świetle prawa krajowego	34
<b>5. Rekomendowane formy udziału publicznego we wdrażaniu Konwencji Karpackiej</b>	<b>40</b>
<b>Podstawowe akty prawne oraz zalecana literatura i dostępne źródła informacji</b>	<b>47</b>

## 1. Wprowadzenie

### 1.1. Określenie celu oraz uzasadnienie potrzeby opracowania ekspertyzy

Celem niniejszej ekspertyzy jest **określenie potrzeb, wskazanie podstaw prawnych oraz możliwości udziału społecznego** we wdrażaniu Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat<sup>1</sup> (Konwencji Karpackiej) oraz jej Protokołów tematycznych w obszarze ich stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Potrzeba opracowania ekspertyzy wynika przede wszystkim z faktu, że kwestie dotyczące udziału społecznego we wdrażaniu Konwencji Karpackiej po stronie polskiej nie były wcześniej analizowane. Jedyne dostępne wcześniej opracowanie pt. „Podręcznik do Konwencji Karpackiej”<sup>2</sup> odnoszące się bezpośrednio do zagadnień związanych z jej wdrażaniem, zostało przygotowane z myślą o wszystkich państwach będących jej Stronami, nie mogło więc zawierać konkretnych odniesień do polityk, strategii i aktów prawa wewnętrznego (krajowego) poszczególnych państw.

Z tego samego powodu zawarte we wspomnianym wyżej opracowaniu ogólne zalecenia dotyczące roli organów lokalnych we wdrażaniu poszczególnych artykułów Konwencji nie uwzględniają specyfiki podziału administracyjnego RP oraz zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla, umocowanych w prawie polskim.

Ponadto, zalecenia dotyczące roli organów lokalnych i udziału społecznego we wdrażaniu Konwencji zawarte w „Podręczniku do Konwencji Karpackiej” zostały mylnie zdefiniowane jako „obowiązki lokalnych organów”. Jest oczywiste, że realizacja postanowień Konwencji oraz jej Protokołów wymagać będzie współdziałania organów szczebla centralnego, regionalnego oraz lokalnego. Tym niemniej przytoczone powyżej określenie mogłoby dowodzić braku rozumienia istoty Konwencji, będącej instrumentem prawa międzynarodowego.

Konwencja jest zapisem uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym wzajemnych zobowiązań związanych nią Stron, reprezentowanych w procesie negocjacji międzynarodowych przez centralne organy administracji rządowej. W wyniku ratyfikacji Konwencji to administracja rządowa przyjmuje na siebie zobowiązania danej Strony dotyczące kształtowania odpowiednich polityk sektorowych poszczególnych państw zgodnie z intencjami i zapisami Konwencji.

Natomiast sama Konwencja nie może bezpośrednio rodzić żadnych obowiązków dla organów lokalnych, jako że obowiązki takie wynikać mogą jedynie z postanowień obowiązujących w poszczególnych Stronach aktów prawa wewnętrznego poszczególnych państw, określających podział zadań pomiędzy organami administracji rządowej a jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli, oraz zakres ich kompetencji. Nie jest zatem możliwe określenie związanych z potrzebami wdrażania Konwencji ewentualnych obowiązków lokalnych organów wyłącznie w oparciu o samą Konwencję, bez uwzględnienia odnośnych przepisów prawa wewnętrznego (krajowego) poszczególnych Stron.

Co więcej – Konwencja Karpacka ma przecież charakter **konwencji ramowej**, co jest *explicite* zapisane w jej tytule (ramowy charakter Konwencji Karpackiej i jego konsekwencje dla wdrażania postanowień

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 96, poz. 634

<sup>2</sup> Handbook on the Carpathian Convention. (2007) The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) Szentendre, Hungary. Wydanie polskie: Podręcznik do Konwencji Karpackiej. (2007) Polskie Biuro Regionalnego Centrum Ekologicznego na Europie Środkową i Wschodnią, Warszawa.

Konwencji wyjaśnione są w części 2.3. niniejszego opracowania), zatem jej ogólne postanowienia zostają uszczegółowione i doprecyzowane dopiero w towarzyszących Konwencji protokołach tematycznych, dotyczących poszczególnych dziedzin objętych ramową Konwencją.

Wspomniane wcześniej opracowanie REC, opublikowane w 2007 r., nie mogło uwzględniać postanowień żadnego protokołu tematycznego do Ramowej Konwencji Karpackiej, jako że pierwszy taki protokół został przyjęty dopiero w 2008 r. Zatem w czasach, gdy przygotowywana była wspomniana publikacja nie było jeszcze możliwe precyzyjne określenie wynikających z Konwencji Karpackiej zobowiązań rządów jej Stron w poszczególnych dziedzinach<sup>3</sup>, a tym bardziej określenie jakichkolwiek konkretnych powinności organów samorządów regionalnych lub lokalnych, które wynikałyby bezpośrednio z zapisów Konwencji Karpackiej lub jej protokołów tematycznych. Dlatego autorzy opracowania powoływali w odniesieniu do poszczególnych artykułów Konwencji Karpackiej postanowienia innych konwencji międzynarodowych, dyrektyw i strategii unijnych, lub przytaczali przykłady pochodzące z wdrażania Konwencji Alpejskiej, w tym postanowienia protokołów tematycznych do Konwencji Alpejskiej.

Potrzeba opracowania niniejszej ekspertyzy dla celów wdrażania Konwencji Karpackiej w Polsce wynika ponadto z faktu, że większość dostępnych w języku polskim opracowań<sup>4</sup> dotyczy wyłącznie problematyki partycypacji społecznej w ochronie środowiska, głównie w odniesieniu do postanowień Konwencji z Århus<sup>5</sup>, przewidującej udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, oraz powiązanych z tą konwencją aktów prawa wspólnotowego<sup>6</sup> oraz krajowego<sup>7</sup>. Z uwagi na powyższe, opracowania te nie uwzględniają pełnego zakresu tematycznego Konwencji Karpackiej oraz jej pro-rozwojowego charakteru - często pomijanego a niezwykle istotnego dla określenia potrzeb i form udziału społecznego w jej wdrażaniu.

## **1.2. Znaczenie Konwencji Karpackiej dla zrównoważonego rozwoju regionu Karpat**

Należy podkreślić, że zgodnie z tytułem Konwencji dotyczy ona dwóch ściśle powiązanych ze sobą lecz **równorzędnych zagadnień**, tj. „ochrony” i „zrównoważonego rozwoju” regionu karpackiego. Na synergii wynikającą z powiązania obu powyższych zadań dla Stron Konwencji wskazuje również jedna z zasad ustrojowych zapisanych<sup>8</sup> w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Równorzędne traktowanie zagadnień ochrony i zrównoważonego rozwoju Karpat znajduje pełne odzwierciedlenie w zakresie tematycznym Konwencji i treści jej postanowień. Fakt ten ma istotne znaczenie dla prawidłowego określenia pożądanego zakresu, podstaw prawnych i możliwych form udziału społecznego we wdrażaniu Konwencji.

---

<sup>3</sup> autorzy „Podręcznika do Konwencji Karpackiej” byli tego świadomi, o czym świadczy zdanie na str. 9: „znaczącym krokiem naprzód w realizacji celów podawanych przez Konwencję Karpacką **będzie przyjęcie protokołów tematycznych** do Konwencji, ponieważ **umożliwi to określenie konkretnych egzekwowalnych zobowiązań, które podejmą strony.**”

<sup>4</sup> np. (1) Ochrona środowiska – samorządy. (2010) Kancelaria Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrony środowiska. Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa. (2) Kupczyk, P., Trzcińska, D. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska

<sup>5</sup> Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska podpisana w Aarhus 25.06.1998 r. (Dz. U. 2001 Nr 89, poz. 970)

<sup>6</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EEG z dnia 25.06.2003 (Dz. Urz. UE L 156 z 25.06.2003)

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 Nr 199 poz. 1227 z późn. zm.)

<sup>8</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483), Art.5 *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz **zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.***

Warto zauważyć, że w powszechnym odbiorze Konwencja postrzegana była dotąd niesłusznie jako dotycząca przede wszystkim ochrony przyrody Karpat, zatem z pominięciem jej celów mających służyć rozwojowi społeczno-gospodarczemu regionu. Takie uproszczone rozumienie charakteru Konwencji, zawężające jej znaczenie do kwestii istotnych głównie dla środowisk związanych zawodowo z ochroną przyrody, prowadziło do ograniczonego, jak dotychczas, zainteresowania procesem wdrażania Konwencji wśród jednostek samorządu terytorialnego i społeczności lokalnych w Karpatach.

Wynikający z braku znajomości celów i zakresu Konwencji brak świadomości potencjalnych korzyści z uczestniczenia w procesie wdrażania jej postanowień może przełożyć się na brak społecznego zaangażowania i poparcia dla jej realizacji wśród zakładanych głównych beneficjentów Konwencji – mieszkańców Karpat.

Tymczasem Konwencja Karpacka ma znacznie szersze cele i zakres tematyczny niż wyłącznie ochrona przyrody, a jej postanowienia mają być uwzględniane w szeregu różnych polityk sektorowych państw będących jej Stronami, dotyczących m.in. planowania przestrzennego, zarządzania dorzeciami, zrównoważonej gospodarki rolnej i leśnej na terenach górskich, transportu, turystyki, zachowania dziedzictwa kulturowego, energetyki oraz przemysłu i górnictwa.

Z uwagi na powyższe, udział społeczny we wdrażaniu Konwencji po stronie polskiej nabiera szczególnego znaczenia w świetle ogłoszonej pod koniec kwietnia 2012 r. uchwały Rady Ministrów<sup>9</sup> dotyczącej przyjęcia **Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030** (dalej jako KPZK 2030). Realizacja KPZK 2030 wymagać będzie **przygotowania, we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz z udziałem społeczeństwa, planów zagospodarowania obszarów funkcjonalnych**, które staną się następnie podstawą do sporządzenia **kontraktów terytorialnych**. Region karpacki należy do obszarów górskich, określonych przez KPZK 2030 jako jeden z siedmiu obszarów funkcjonalnych szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej.

Wszelkie strategie rozwojowe, w tym przewidziane w KPZK 2030 długookresowe strategie dotyczące rozwoju obszarów górskich, muszą być przygotowywane w zgodności z przepisami obowiązującego prawa. Ramowa Konwencja Karpacka oraz ratyfikowane przez RP jej tematyczne Protokoły są jak dotychczas jedynymi elementami krajowego porządku prawnego w Polsce odnoszącymi się bezpośrednio do zagadnień zrównoważonego rozwoju regionu karpackiego.

Oczywiste jest zatem, że strategie rozwoju i plany zagospodarowania przygotowywane dla polskiej części Karpat, stanowiącej część górskiego obszaru funkcjonalnego w rozumieniu KPZK 2030, uwzględnić muszą zapisy Ramowej Konwencji Karpackiej oraz ratyfikowanych przez RP jej tematycznych Protokołów, jako wiążących RP umów międzynarodowych, będących częścią obowiązującego krajowego porządku prawnego.

---

<sup>9</sup> Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Monitor Polski 2012 poz. 252)

## 2. Podstawowe informacje o Konwencji Karpackiej

### 2.1. Znaczenie i zasięg Konwencji Karpackiej

Konwencja Karpacka jest drugą w skali światowej (po Konwencji Alpejskiej) wielostronną umową międzynarodową dotyczącą pojedynczego regionu górskiego, ustanowioną na zasadach traktatowych prawa międzynarodowego. Stronami Konwencji Karpackiej jest siedem państw regionu: Republika Czeska, Rzeczpospolita Polska, Rumunia, Republika Serbii, Republika Słowacka, Ukraina i Węgry.

Zasadniczą wartością Konwencji Karpackiej jest zainicjowanie i ułatwianie współpracy wszystkich państw współdzielących region karpacki, postrzegany jako dobro wspólne. Konwencja ma sprzyjać podjęciu przez te państwa wspólnych bądź skoordynowanych działań na rzecz ochrony walorów przyrodniczych i kulturowych, oraz zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Ideą przewodnią Konwencji jest świadomość tego, że zakładane cele mogą zostać z powodzeniem osiągnięte w skali całego regionu jedynie w wyniku współpracy regionalnej oraz transgranicznej<sup>10</sup>.

Dodatkowa wartość Konwencji Karpackiej wynika z faktu, że jej Stronami są nie tylko państwa członkowskie Unii Europejskiej, ale również dwa kraje bezpośrednio z Unią sąsiadujące i brane pod uwagę przy jej przyszłych rozszerzeniach: ubiegająca się o członkostwo w Unii i posiadająca już status kraju kandydującego<sup>11</sup> Republika Serbii (granicząca z dwiema Stronami Konwencji Karpackiej), oraz objęta unijną Europejską Polityką Sąsiedztwa (ENP- *European Neighbourhood Policy*) sąsiadująca z naszym krajem Ukraina (granicząca aż z czterema Stronami Konwencji Karpackiej), negocjująca obecnie układ stowarzyszeniowy z UE.

Współpraca z obu tymi krajami w ramach Konwencji Karpackiej służy zatem realizacji strategicznych interesów UE dotyczących stabilności, bezpieczeństwa i zapobiegania konfliktom, oraz sprzyja dalszej integracji europejskiej. Z punktu widzenia polskiej racji stanu szczególne znaczenie ma zacieśnianie współpracy z Ukrainą, mające kluczowe znaczenie dla powodzenia określającego wymiar wschodni polityki UE w ramach programu Partnerstwa Wschodniego ENP, zapoczątkowanego działaniami dyplomacji polskiej.

Co więcej, przyjęcie przez oba wymienione wyżej kraje postanowień Konwencji Karpackiej oraz jej protokołów tematycznych oznacza w wielu przypadkach przyjęcie części unijnego *acquis communautaire* wyprzedzające ich oficjalne członkostwo lub stowarzyszenie z UE. Na przykład postanowienia przyjęte przez wszystkie Strony<sup>12</sup> w tematycznym protokole do Konwencji Karpackiej dotyczącym ochrony różnorodności biologicznej, a w szczególności rozwiązania przewidziane Strategicznym Planem Działań na rzecz wdrożenia tego protokołu i przyjętym przez wszystkie Strony w 2011 r., uwzględniają zapisy obu podstawowych unijnych dyrektyw<sup>13</sup> dotyczących ochrony przyrody.

---

<sup>10</sup> Arenga preambuły Konwencji Karpackiej: „Mając świadomość faktu, że działania na rzecz ochrony, utrzymania i zrównoważonego gospodarowania naturalnymi zasobami Karpat **nie mogą być skutecznie podejmowane przez pojedynczy kraj, lecz wymagają współpracy regionalnej** oraz że współpraca transgraniczna zapewnia większą skuteczność w osiągnięciu spójności ekologicznej”

<sup>11</sup> Rada Europejska w dniu 1 marca 2012 r. zdecydowała o przyznaniu Republice Serbii statusu kraju kandydującego do Unii Europejskiej

<sup>12</sup> Republika Serbii ratyfikowała Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej w dniu 13 stycznia 2013 r.

<sup>13</sup> Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (tzw. Dyrektywa „Siedliskowa”) oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (tzw. Dyrektywa „Ptasia”)

Zatem wspólne europejskie standardy, dobre praktyki oraz rozwiązania przyjęte w prawodawstwie Unii Europejskiej upowszechniane są dzięki współpracy w ramach Konwencji Karpackiej we wszystkich państwach będących jej Stronami, w tym również tych nie będących państwami członkowskimi Unii Europejskiej, jak Republika Serbii i Ukraina.

Jednak, jak dotychczas, stroną Konwencji Karpackiej nie stała się Unia Europejska (będąca od początku stroną Konwencji Alpejskiej), pomimo zaproszenia do przystąpienia wystosowanego podczas pierwszego spotkania Konferencji Stron (ang. *the Conference of the Parties*, COP) Konwencji Karpackiej w 2006 r.<sup>14</sup>, ponawianego podczas wszystkich kolejnych spotkań Konferencji Stron w 2008 r.<sup>15</sup> oraz 2011 r.<sup>16</sup>

## **2.2. Cel i zakres tematyczny Konwencji Karpackiej**

Głównym celem<sup>17</sup> Konwencji Karpackiej jest prowadzenie przez Strony wszechstronnej polityki oraz współpraca Stron na rzecz **ochrony i zrównoważonego rozwoju** regionu Karpat w celu **poprawy jakości życia, wzmocnienia miejscowej gospodarki i społeczności lokalnych oraz zachowania walorów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego**.

Konwencja zobowiązuje Strony do podjęcia działań i współpracy w następujących dziedzinach:

- zintegrowane podejście do gospodarowania zasobami ziemi (Art. 3)
- ochrona i zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej (Art. 4)
- planowanie przestrzenne (Art. 5)
- zrównoważone i zintegrowane zarządzanie wodami dorzeczy (Art. 6)
- zrównoważone rolnictwo i leśnictwo (Art. 7)
- zrównoważony transport i infrastruktura (Art. 8)
- zrównoważona turystyka (Art. 9)
- przemysł i energia (Art. 10)
- dziedzictwo kulturowe i wiedza ludowa<sup>18</sup> (Art. 11)
- system ocen oddziaływania na środowisko i informowania o stanie środowiska, monitoring oraz wczesne ostrzeganie (Art. 12)
- podnoszenie świadomości, edukacja i udział społeczeństwa (Art. 13).

## **2.3. Ramowy charakter Konwencji Karpackiej**

---

<sup>14</sup> Decyzja Pierwszego Spotkania Konferencji Stron Konwencji Karpackiej w 2006 r. - COP1/13.7 *Konferencja Stron zaprasza Wspólnotę Europejską do przystąpienia do Konwencji Karpackiej*.

<sup>15</sup> Decyzja Drugiego Spotkania Konferencji Stron Konwencji Karpackiej w 2008 r. - COP2/11.12 *Konferencja Stron uznając znaczenie wzmocnienia roboczych stosunków między Wspólnotą Europejską i Konwencją Karpacką w różnych obszarach tematycznych i innych, przypomina w szczególności wystąpienie do Wspólnoty Europejskiej o wsparcie procesu Konwencji Karpackiej poprzez akcesję lub w inny sposób*.

<sup>16</sup> Decyzja Trzeciego Spotkania Konferencji Stron Konwencji Karpackiej w 2011 r. - COP3/10.5 *The Conference of the Parties invites the European Union to become a Party to the Carpathian Convention and requests the Hungarian and forthcoming Polish EU Presidency to make efforts to promote accession of the European Union to the Carpathian Convention*.

<sup>17</sup> Konwencja Karpacka, Art. 2 ust.1.

<sup>18</sup> Zgodnie z Art. 2 Konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego (Dz.U. z 2011 r. Nr 172, poz. 1018), której Stronami są obecnie wszystkie Strony Konwencji Karpackiej - wiedza tradycyjna stanowi część niematerialnego dziedzictwa kulturowego. Brzmienie Art. 11 Konwencji Karpackiej wynika z faktu jej przyjęcia w maju 2003 r., poprzedzającego przyjęcie ww. Konwencji UNESCO w październiku 2003 r.

Konwencja Karpacka (tak samo jak Konwencja Alpejska) jest **konwencją ramową**, określającą jedynie ogólne cele polityczne, zasady współpracy i obowiązki Stron. Jako konwencja ramowa Konwencja Karpacka nie ustanawia konkretnych, łatwo egzekwowalnych zobowiązań, lecz wyraża wolę współpracy Stron na rzecz osiągnięcia uzgodnionych w Konwencji celów ogólnych.

Wdrażanie Ramowej Konwencji Karpackiej wymaga zatem uprzedniego przyjęcia stosownych **protokołów tematycznych**<sup>19</sup>, rozwijających ogólne postanowienia Konwencji, przez określenie priorytetów, zakresu współpracy oraz szczegółowych zobowiązań Rządów umawiających się Stron w poszczególnych dziedzinach objętych Konwencją. Projekt protokołu tematycznego może zgłosić pozostałym Stronom każda<sup>20</sup> ze Stron Konwencji.

Protokoły tematyczne do konwencji mają taki sam jak konwencja status umów międzynarodowych – wiążących aktów prawa międzynarodowego. Zatem tak samo jak Konwencja Karpacka jej protokoły tematyczne wymagają wspólnego opracowania propozycji tekstu, przeprowadzenia wewnętrznych uzgodnień międzyresortowych w poszczególnych krajach oraz oficjalnych negocjacji na szczeblu międzynarodowym, przyjęcia i podpisania Protokołu podczas spotkania Konferencji Stron Konwencji Karpackiej, a następnie jego ratyfikacji przez poszczególne jego Strony w sposób określony ich prawem wewnętrznym.

Drugie Spotkanie Konferencji Stron (COP2) Konwencji Karpackiej w czerwcu 2008 r. w Bukareszcie przyjęło pierwszy protokół tematyczny do Ramowej Konwencji Karpackiej: **Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej** (określany skrótowo jako „Protokół o bioróżnorodności”), którego projekt powstał po stronie polskiej. Protokół ten został już ratyfikowany przez wszystkie Strony Konwencji i wszedł w życie w kwietniu 2010 r.

Podczas Trzeciego Spotkania Konferencji Stron (COP3) Konwencji Karpackiej w maju 2011 r. w Bratysławie przyjęto kolejne dwa protokoły tematyczne do Konwencji Karpackiej: **Protokół o zrównoważonej gospodarce leśnej** oraz **Protokół o zrównoważonej turystyce**. Do czasu zamknięcia niniejszego opracowania (marzec 2013 r.) żaden z tych dwóch Protokołów nie wszedł jeszcze w życie, jako że wymaga to uprzedniego ratyfikowania protokołu przez co najmniej cztery Strony. Protokół tematyczny wchodzi w życie dziewięćdziesiątego dnia od daty złożenia Depozytariuszowi, którym w przypadku Konwencji Karpackiej jest Rząd Ukrainy, czwartego dokumentu ratyfikacji, zatwierdzenia, przyjęcia, lub przystąpienia.

Po Trzecim Spotkaniu Konferencji Stron (COP3) Konwencji Karpackiej rozpoczęto prace nad projektami dwóch kolejnych protokołów tematycznych do Konwencji Karpackiej, mających dotyczyć zrównoważonego transportu w Karpatach i powiązanej z nim infrastruktury, oraz zachowania i promowania karpackiego dziedzictwa kulturowego (planowana propozycja strony polskiej). Mogą one zostać przyjęte i podpisane najwcześniej podczas Czwartego Spotkania Konferencji Stron (COP4) Konwencji Karpackiej, zbierającego się w końcu września 2014 r. w Republice Czeskiej.

Z uwagi na fakt, że protokoły tematyczne do ramowej konwencji mają status wiążących jego Strony umów międzynarodowych, których postanowienia powinny w miarę możliwości pozostać niezienne – ich zapisy nadal wymagają uszczegółowienia i przełożenia na język konkretnych działań, uznanych

---

<sup>19</sup> Konwencja Karpacka, Art. 2 ust. 3. *Aby osiągnąć cele określone w niniejszej Konwencji i aby zapewnić jej wdrożenie, w razie potrzeby, Strony mogą opracowywać i przyjmować Protokoły.*

<sup>20</sup> Konwencja Karpacka, Art. 18 ust. 1. *Każda ze Stron może przedłożyć projekty Protokołów do Konwencji.*



za priorytetowe dla osiągnięcia celów zapisanych w protokołach. Dlatego do wdrażania postanowień protokołu tematycznego celowe jest uzgodnienie przez Strony Konwencji dokumentu odpowiedniej wspólnej międzynarodowej **strategii** lub **strategicznego planu działań** (ang. *Strategic Action Plan*).

W odróżnieniu od konwencji i jej protokołów strategia lub strategiczny plan działań na rzecz realizacji protokołu tematycznego nie mają charakteru wiążącego Strony aktu prawnego, nie ma zatem wymogu podpisania i ratyfikacji takiego dokumentu, a do „wejścia w życie” strategii lub strategicznego planu działań wystarcza oficjalne przyjęcie dokumentu przez Strony, dokonywane na spotkaniu Konferencji Stron Konwencji i zapisane w decyzjach Spotkania. Ponadto strategia lub strategiczny plan działań mogą być co jakiś czas modyfikowane oraz aktualizowane w drodze porozumienia Stron, w zależności od osiągniętych postępów w realizacji poszczególnych postanowień odnośnego protokołu tematycznego. Dlatego strategia lub strategiczny plan działań przyjmowane są na czas z góry oznaczony.

Realizacja strategii lub strategicznego planu działań zależna jest przede wszystkim od woli politycznej Stron, ich aktualnych priorytetów oraz środków finansowych dostępnych na zapisane w nich działania. Przyjęcie wspólnej strategii lub strategicznego planu działań nie jest obowiązkowe, o ile nie zostało przewidziane w protokole tematycznym do Konwencji. Tym niemniej uzgodnienie przez Strony wspólnej strategii lub wspólnego strategicznego planu działań znacznie ułatwia ubieganie się o środki na ich realizację, tak ze środków budżetowych Stron jak i z zewnętrznych źródeł finansowania (np. z UE).

Trzecie Spotkanie Konferencji Stron (COP3) Konwencji Karpackiej w maju 2011 r. w Bratysławie przyjęło<sup>21</sup> przewidziany<sup>22</sup> w pierwszym protokole tematycznym do Konwencji Karpackiej **Strategiczny Plan Działania**<sup>23</sup> na rzecz realizacji „Protokołu o bioróżnorodności”, w oparciu o projekt przygotowany po stronie polskiej, z horyzontem czasowym określonym na 12 lat, czyli do 2023 r. Do czasu zamknięcia niniejszego opracowania (marzec 2013 r.) nie zakończyły się jeszcze prace nad projektem strategii lub strategicznego planu działań dotyczących innych, przyjętych już przez Strony w 2011 r., protokołów tematycznych do Ramowej Konwencji Karpackiej.

Z oczywistych względów przyjęty przez wszystkie Strony Konwencji dokument wspólnej międzynarodowej strategii lub strategicznego planu działań nie może uwzględniać różnego stopnia zaawansowania poszczególnych państw w danej dziedzinie, realiów oraz priorytetów poszczególnych Stron. Dlatego w interesie każdej ze Stron Protokołu jest opracowanie dla własnych potrzeb planistycznych własnego **krajowego planu działań** (KPD) na rzecz wdrożenia danego protokołu, oraz jego zatwierdzenie przez właściwy organ centralnej administracji rządowej. Do czasu zamknięcia niniejszego opracowania (marzec 2013 r.) nie opracowano i nie przyjęto jeszcze po stronie polskiej żadnego krajowego planu działań na rzecz realizacji protokołu tematycznego do Konwencji Karpackiej.

---

<sup>21</sup> Decyzja Trzeciego Spotkania Konferencji Stron Konwencji Karpackiej w 2011 r. - COP3/1.1 *The Conference of the Parties adopts the Strategic Action Plan for the implementation of the Protocol on Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity*;

<sup>22</sup> Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej do Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, Art. 21.3 *Konferencja Stron opracuje i przyjmie Strategiczny Plan Działania na rzecz wdrożenia niniejszego Protokołu*.

<sup>23</sup> Strategic Action Plan for the Implementation of the Protocol on Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Biodiversity (UNEP/CC/COP3/DOC/7)

### 3. Konwencja Karpacka w Polsce

#### 3.1. Obowiązywanie Konwencji Karpackiej w Rzeczypospolitej Polskiej

Ramowa Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat<sup>24</sup> (Konwencja Karpacka) przyjęta podczas Piątej Konferencji Ministrów "Środowisko dla Europy" i podpisana w dn. 22 maja 2003 r. w Kijowie jest aktem prawa międzynarodowego, którym zbindała się Rzeczpospolita Polska i zgodnie z Konstytucją winna być przestrzegana<sup>25</sup>.

Konwencja Karpacka została ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską w dn. 27 lutego 2006 r. i weszła w życie na jej terytorium w dn. 19 czerwca 2006 r.<sup>26</sup> Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, z datą ogłoszenia w Dzienniku Ustaw w dniu 31 maja 2007 r. Konwencja Karpacka stała się częścią krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana<sup>27</sup>.

Status aktów prawa międzynarodowego – umów międzynarodowych, stających się po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw częścią krajowego porządku prawnego, mają także protokoły tematyczne przyjmowane do Konwencji Karpackiej. Tak jak w przypadku samej Konwencji ich wejście w życie uzależnione jest od ich uprzedniej ratyfikacji przez co najmniej cztery Strony Konwencji.

Dlatego do czasu zamknięcia niniejszego opracowania (marzec 2013 r.) wszedł w życie<sup>28</sup> jedynie pierwszy protokół tematyczny do Konwencji Karpackiej – Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej<sup>29</sup> („Protokół o bioróżnorodności”), podpisany przez Rzeczpospolitą Polską w dn. 19 czerwca 2008 r., ratyfikowany przez RP w dn. 9 grudnia 2009 r., który wszedł w życie na terytorium w RP w dn. 28 kwietnia 2010 r., stał się częścią krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowany.

Podpisane przez Rzeczpospolitą Polską w dn. 8 września 2011 r. podczas XXI Forum Ekonomicznego w Krynicy dwa kolejne protokoły tematyczne do Ramowej Konwencji Karpackiej - Protokół o zrównoważonej gospodarce leśnej (Bratysława, 2011) oraz Protokół o zrównoważonej turystyce (Bratysława, 2011) zostały ratyfikowane przez RP w 2012 r., jednak do czasu zamknięcia niniejszego opracowania (marzec 2013 r.) nie uzyskały one wymaganej liczby ratyfikacji przez pozostałe Strony Konwencji, przez co nie weszły jeszcze w życie. Z tego powodu nie zostały one jeszcze opublikowane w Dzienniku Ustaw, wraz ze stosownym oświadczeniem rządowym o ich mocy obowiązującej w RP. Tym niemniej stopniowo będą one wchodzić w życie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i stawać się częściami obowiązującego w Polsce krajowego porządku prawnego.

#### 3.2. Zasięg stosowania Konwencji Karpackiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

---

<sup>24</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 96, poz. 634

<sup>25</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483), Art. 9. *Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.*

<sup>26</sup> Oświadczenie Rządowe z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie mocy obowiązującej Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzonej w Kijowie dnia 22 maja 2003 r. (Dz.U. 2007 Nr 96, poz. 635)

<sup>27</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483), Art.91 ust.1. *Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.*

<sup>28</sup> Oświadczenie Rządowe z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie mocy obowiązującej Protokołu o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej do Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzonej w Kijowie dnia 22 maja 2003 r., sporządzonego w Bukareszcie dnia 19 czerwca 2008 r. . (Dz.U. 2010 Nr 90, poz. 592)

<sup>29</sup> Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej do Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzonej w Kijowie dnia 22 maja 2003 r., sporządzony w Bukareszcie dnia 19 czerwca 2008 r. (Dz.U. 2010 Nr 90, poz. 591)

Konwencja stosuje się do „regionu karpackiego”<sup>30</sup>, co nie oznacza jednak, że zasięg jej stosowania pokrywa się z obszarem uznawanym za region Karpat w rozumieniu naukowym lub potocznym. Każda ze Stron przy określeniu geograficznego zasięgu stosowania Konwencji na swoim terytorium kierowała się różnymi wybranymi przez siebie kryteriami (np. geograficznymi, społeczno-gospodarczymi). Z uwagi na powyższe, w niektórych Stronach stosowanie Konwencji ograniczone jest wyłącznie do obszarów o typowo górskim charakterze<sup>31</sup>, podczas gdy w innych Stronach zakres obowiązywania Konwencji obejmuje również obszar pogórzy.

W Polsce Konwencja Karpacka stosuje się do obszaru o całkowitej powierzchni 18 201,7 km<sup>2</sup> (co stanowi ponad 5,8 % powierzchni lądowej kraju) określonego granicami administracyjnymi 224<sup>32</sup> gmin województw małopolskiego, podkarpackiego i śląskiego. Taki sam geograficzny zasięg stosowania po stronie polskiej mają obecnie wszystkie Protokoły tematyczne do Konwencji, którymi dotychczas związała się Rzeczpospolita Polska.

Są to następujące gminy wiejskie, miejsko-wiejskie (oznaczone poniżej jako „m-w”) lub miejskie, położone w polskiej części regionu karpackiego:

w województwie małopolskim: wszystkie gminy powiatów gorlickiego, limanowskiego, myślenickiego, nowosądeckiego, nowotarskiego, suskiego i tatrzańskiego; oraz gminy Lipnica Murowana, Łapanów, Nowy Wiśnicz (m-w), Trzciana, Żegocina powiatu bocheńskiego; gminy Czchów (m-w), Gnojnik, Iwkowa powiatu brzeskiego; gminy Mogilany, Świątniki Górne (m-w) powiatu krakowskiego; gminy Ciężkowice (m-w), Gromnik, Pleśna, Ryglice (m-w), Rzepiennik Strzyżewski, Szerzyny, Tuchów (m-w), Zakliczyn powiatu tarnowskiego; gminy Andrychów (m-w), Kalwaria Zebrzydowska (m-w), Lanckorona, Mucharz, Stryszów, Tomice, Wadowice (m-w) powiatu wadowickiego, oraz miasto Nowy Sącz;

w województwie podkarpackim: wszystkie gminy powiatów bieszczadzkiego, brzozowskiego, jasielskiego, krośnieńskiego, leskiego, sanockiego, strzyżowskiego; oraz gminy Brzostek, Jodłowa powiatu dębickiego; gminy Bircza, Dubiecko, Fredropol, Krasieczyn, Krzywca, Przemyśl (m-w) powiatu przemyskiego; gmina Jawornik Polski powiatu przeworskiego; gmina Wielopole Skrzyńskie powiatu ropczycko-sędziszowskiego; gminy Dynów (m-w), Błażowa (m-w), Chmielnik, Hyżne, Krasne, Lubenia, Tyczyn (m-w) powiatu rzeszowskiego; oraz miasto Krosno;

w województwie śląskim: wszystkie gminy powiatu żywieckiego; oraz gminy Szczyrk, Buczkowice, Jaworze, Kozy, Porąbka, Wilkowice powiatu bielskiego; gminy Ustroń, Wisła, Brenna, Goleszów, Istebna powiatu cieszyńskiego; oraz miasto Bielsko-Biała.

Zgodnie z postanowieniami Konwencji<sup>33</sup> każda z jej Stron może rozszerzyć zakres stosowania tak samej konwencji jak i któregośkolwiek z jej Protokołów tematycznych na dodatkowe części swojego terytorium. Taka możliwość rozszerzenia geograficznego zasięgu stosowania postanowień Konwencji może leżeć w interesie danej Strony i mieć istotne znaczenie dla skuteczności wdrażania Konwencji zarówno w przypadku zagadnień, które ze swej istoty wykraczają poza granice administracyjne jednostek objętych

---

<sup>30</sup> Konwencja Karpacka, Art. 1 ust.1.

<sup>31</sup> Przy składaniu dokumentu ratyfikacyjnego Rumunia złożyła oświadczenie, zgodnie z którym Konwencja nie stosuje się do położonej na jej terytorium części Pogórza Karpackiego oraz do Płaskowyżu Transylwanii.

<sup>32</sup> zgodnie z wykazem jednostek objętych zakresem stosowania Konwencji Karpackiej, przedłożonym przez stronę polską Pierwszemu Spotkaniu Konferencji Stron Konwencji Karpackiej (CC COP1) w 2006 r. w Kijowie.

<sup>33</sup> Konwencja Karpacka, Art. 1 ust.2. *Każda ze Stron może rozszerzyć stosowanie niniejszej Konwencji i jej Protokołów na kolejne części swojego terytorium przez złożenie deklaracji u Depozytariusza, o ile jest to niezbędne dla wdrożenia postanowień niniejszej Konwencji.*

aktualnym zakresem stosowania Konwencji (np. kwestie zarządzania wodami dorzeczy), jak też zjawisk, których zasięgu nie da się precyzyjnie określić żadnymi granicami, a tym bardziej przypisać do zamkniętego zbioru jednostek podziału terytorialnego (np. dziedzictwo kulturowe Karpat i wiedza ludowa). Jednak rozszerzenie zakresu stosowania postanowień Konwencji musi być uzasadnione koniecznością takiego rozwiązania dla efektywnego wdrażania Konwencji na terytorium danej Strony. Jak dotychczas żadna ze Stron nie dokonała takiego rozszerzenia zakresu stosowania Konwencji, między innymi być może z uwagi na niewielką dotychczas liczbę Protokołów, które weszły już w życie.

Należy jednak pamiętać o takiej możliwości, np. w przypadku rozbieżności pomiędzy granicami aktualnego zasięgu stosowania Konwencji po stronie polskiej a granicami obszaru określonego jako **karpacki obszar funkcjonalny** w rozumieniu KPZK 2030, dla którego w najbliższej przyszłości sporządzane będą plany zagospodarowania, strategie rozwoju a następnie kontrakty regionalne.

### **3.3. Znaczenie Konwencji Karpackiej w polskim systemie prawnym**

Państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązują zasadą prowadzenia **zróżnicowanej polityki regionalnej**, dostosowanej do potrzeb mieszkańców poszczególnych regionów geograficznych i możliwości wykorzystania zasobów tych regionów. Zasada ta dotyczy również obszarów górskich.

Obszary górskie w Europie mają istotne znaczenie dla ludności kontynentu, przede wszystkim jako obszar źródłowy większości rzek europejskich, dostarczający poza wodą niezbędną dla rolnictwa i gospodarki komunalnej również energii z elektrowni wodnych. Obszary górskie stanowią ponadto istotne centra różnorodności biologicznej i kulturowej, o wybitnych walorach dla turystyki i rekreacji. Równocześnie, z uwagi na topografię terenu oraz specyficzne warunki glebowe i klimatyczne, obszary górskie charakteryzują się znacznie mniej korzystnymi od obszarów nizinnych warunkami gospodarowania, zwłaszcza dla rolnictwa i leśnictwa. Dlatego w przypadku większości obszarów górskich zachodzące obecnie zjawisko depopulacji obszarów wiejskich ma większe natężenie niż w przypadku obszarów położonych na nizinach. Charakterystyczne dla obszarów górskich są też słabszy poziom rozwoju infrastruktury i ograniczona dostępność komunikacyjna. Często są to też obszary położone peryferyjnie w stosunku do stolic państw i większych aglomeracji, oraz obszary gdzie z uwagi na ich przygraniczne położenie rozwój był w przeszłości celowo ograniczany z przyczyn politycznych.

Z uwagi na powyższe, w państwach gdzie obszary górskie mają istotny udział w powierzchni terytorium formułuje i wdraża się specjalne **polityki górskie i strategie rozwojowe dla obszarów górskich**. Mają one m.in. wyrównywać szanse rozwojowe oraz wspomagać wielosektorowość lokalnego rozwoju gospodarczego, by obniżyć negatywne efekty uzależnienia lokalnej gospodarki od kondycji dominującego wcześniej na tych obszarach rolnictwa.

W krajach takich jak Szwecja i Wielka Brytania polityki górskie kładą większy nacisk na kwestie ochrony środowiska oraz rolę obszarów górskich jako środowiska rekreacji dla mieszkańców obszarów zurbanizowanych. Bardziej kompleksowy charakter mają specjalne ustawy („prawa górskie”) przyjęte w Szwajcarii (z 1974 r., ze zm. w 1997 r.), we Francji (z 1985 r.) i Włoszech (z 1994 r.), stanowiące prawną podstawę prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju obszarów górskich w tych państwach. Specjalne akty prawne dotyczące obszarów górskich mogą też być przyjmowane na szczeblu regionalnym, jak np. „prawo wysokogórskie” Katalonii (Hiszpania) z 1983 r.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries. (2004) Report commissioned by the European Commission - DG Regional Policy. NORDREGIO, Nordic Centre for Spatial Development, str. 151.

Ustawa obowiązująca od 1985 r. we Francji dotyczy ochrony i rozwoju regionów górskich, precyzuje cele i zasady specjalnej polityki regionalnej mającej na celu wspomaganie ich zrównoważonego rozwoju, który prowadzić ma do optymalnego wykorzystania zasobów lokalnych oraz ustanowienia właściwego parytetu między warunkami życia i poziomem dochodów mieszkańców gór w porównaniu z mieszkańcami innych regionów. Ustawa ta dostosowuje zapisy szeregu innych aktów prawa wewnętrznego Republiki Francuskiej do specyfiki obszarów górskich, oraz nadaje szerokie kompetencje organom samorządu terytorialnego. Powołuje ponadto **kolegialne ciała opiniodawcze** (komitety, fr. *Commissariates des Massifs*<sup>35</sup>) dla **poszczególnych masywów górskich** Francji, tj. Alp, Pirenejów, Masywu Centralnego, Jury, Wogezów i wyspy Reunion, oraz specjalną radę działającą na szczeblu centralnym. Ustawa ta daje ponadto możliwość wykorzystywania specjalnych państwowych funduszy pomocowych na rzecz rozwoju, zagospodarowania i ochrony obszarów górskich<sup>36</sup>.

Również w Polsce regiony górskie zawsze stanowiły obszar wyraźnie odróżniający się od pozostałych regionów kraju, zarówno z racji swej odrębności geograficznej i wyraźnej tożsamości kulturowej, jak też odmiennych warunków życia i sposobów gospodarowania. Pomimo to nie sformułowano dotychczas w Polsce strategii lub choćby założeń specjalnej polityki regionalnej uwzględniającej specyfikę regionów górskich, co postulowali wojewodowie i marszałkowie sejmików z górskich województw Polski południowej, którzy w 1993 r. przyjęli i przedłożyli władzom centralnym tzw. "Memoriał Górski".

Obszary górskie w Polsce nie mogły też wcześniej korzystać ze specjalnych uregulowań natury prawnej. Uchwała Rady Ministrów z 1985 r. w sprawie aktywizacji gospodarczej i społecznej oraz rozwoju rolnictwa na terenach górskich i górzystych<sup>37</sup> została uchylona w 1991 r. Z kolei przyjęta przez Sejm RP uchwała w sprawie zrównoważonego rozwoju terenów górskich i górzystych<sup>38</sup> została uchylona w tym samym 1997 r. Natomiast uchwalona przez Sejm RP w 2001 r. Ustawa o rozwoju społeczno-gospodarczym regionów górskich<sup>39</sup> nie weszła w życie z uwagi na odmowę jej podpisania przez Prezydenta RP (została zawetowana).

Za namiastkę „prawa górskiego” nie można też uznać szeregu obowiązujących w Polsce aktów prawnych w postaci ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich<sup>40</sup>, lub rozporządzeń w sprawie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, czy sposobu oznaczania stopni trudności narciarskich tras zjazdowych, biegowych i nartostrad – jako że przepisy te dotyczą głównie potrzeb przybywających w góry turystów i narciarzy, a nie potrzeb lub warunków życia i gospodarowania mieszkańców obszarów górskich. Tak samo nie można uznać za przejaw kompleksowego podejścia do problemów obszarów górskich aktów prawnych związanych np. z wspieraniem rolnictwa na obszarach górskich uznanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich za obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)<sup>41</sup>, wynikających z polityki Unii

---

<sup>35</sup> <http://www.datar.gouv.fr/notre-presence-en-region>

<sup>36</sup> Memoriał Górski. Euroregion Tatry / Wojciech Śliwiński

<sup>37</sup> Uchwała nr 4 Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1985 r. w sprawie aktywizacji gospodarczej i społecznej oraz rozwoju rolnictwa na terenach górskich i górzystych (M.P. 1985 Nr 2, poz. 11)

<sup>38</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lutego 1997 r. w sprawie zrównoważonego rozwoju terenów górskich i górzystych (M.P. 1997 Nr 11, poz. 75)

<sup>39</sup> Ustawa [zawetowana] z dnia 6 września 2001 r. o rozwoju społeczno-gospodarczym regionów górskich

<http://www.ppr.pl/artukul-ustawa-o-regionach-gorskich-2455-dzial-17.php>

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. 2011 Nr 208, poz. 1241)

<sup>41</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz.U. 2009 Nr 40, poz. 329, z późn. zm.)

Europejskiej wobec obszarów określanych we Wspólnej Polityce Rolnej UE (CAP) jako *Less Favoured Areas*.

Zatem Ramowa Konwencja Karpacka oraz ratyfikowane przez RP jej Protokoły tematyczne są obecnie **jedynymi obowiązującymi w Polsce aktami prawnymi** w sposób kompleksowy odnoszącym się do różnych aspektów ochrony i zrównoważonego rozwoju regionu górskiego, uwzględniającymi w pełni jego odrębność i specyfikę.

### **3.4. Znaczenie realizacji KPZK 2030 dla wdrażania Konwencji Karpackiej**

Powstanie specjalnej strategii rozwojowej dla obszarów górskich w Polsce zapowiada natomiast **Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030**<sup>42</sup> (dalej jako KPZK 2030), zakładająca „nowe, zintegrowane i ponadregionalne spojrzenie na zagadnienia związane z obszarami góorskimi, które powinny być postrzegane w sposób spójny, zapewniający optymalne wykorzystanie narzędzi planowania przestrzennego w powiązaniu z systemem polityki regionalnej i zapewnieniem właściwej (ukierunkowanej terytorialnie) koordynacji instrumentów sektorowych”<sup>43</sup>.

KPZK 2030 przyjęta<sup>44</sup> przez Radę Ministrów dnia 13 grudnia 2011r., jest najważniejszym krajowym dokumentem strategicznym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego kraju. Reprezentuje postępowanie w stosunku do obowiązującej aktualnie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która nakładała obowiązek wyznaczenia jedynie obszarów problemowych i metropolitalnych. Dla realizacji celów polityki rozwoju kraju KPZK 2030 uznaje za niezbędne zdefiniowanie **obszarów funkcjonalnych**, wymagających specjalnego podejścia w ramach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Obszary te wyróżniono na podstawie dominującego w ich obrębie problemu o charakterze przestrzennym, którego zasięg oddziaływania wykracza poza sferę lokalną i regionalną, a rozwiązanie wymaga koordynacji działań na poziomie makroregionalnym. Część tych obszarów może być jednocześnie obszarami problemowymi w rozumieniu polityki regionalnej. Wśród siedmiu określonych w KPZK 2030 obszarów funkcjonalnych szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej są też **obszary górskie**.

Określony w KPZK 2030 cel strategiczny polityki przestrzennego zagospodarowania kraju to „efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej **terytorialnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych** dla osiągania ogólnych celów rozwojowych – konkurencyjności, zwiększenia zatrudnienia, sprawności funkcjonowania państwa oraz spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym w długim okresie”<sup>45</sup>.

Wśród celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju KPZK 2030 wymienia również kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości **środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych** Polski<sup>46</sup>. KPZK 2030 zakłada, że sieć krajowych powiązań przyrodniczych stanowić będzie podstawę prawidłowego funkcjonowania gospodarki i winna być uwzględniana przy lokalizacji infrastruktury komunikacyjnej i hydrotechnicznej, planowaniu

<sup>42</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2009-2010 r.

<sup>43</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 177.

<sup>44</sup> Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Monitor Polski 2012 poz. 252)

<sup>45</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 61.

<sup>46</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 62, 109-122.

rozwoju przestrzennego miast i obszarów wiejskich<sup>47</sup>. Dokument przewiduje, że model rozwoju społeczno-gospodarczego, jaki ma funkcjonować w 2030 r., sprzyjać będzie przywracaniu tradycyjnych krajobrazów rolniczych i zachowaniu ekosystemów dolin rzek.

Wśród najważniejszych podstawowych zasad polityki przestrzennego zagospodarowania kraju KPZK 2030 wymienia na pierwszym miejscu zapisaną w Konstytucji RP (oraz w tytule Konwencji Karpackiej) **ustrojową zasadę trwałego i zrównoważonego rozwoju**, oznaczającego taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności i obywateli, zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń.

KPZK 2030 zwraca uwagę na zagrożenie przerwania trwałości i ciągłości przestrzennej sieci osadniczej, z powodu wyludniania niektórych obszarów wiejskich, przyczyniającego się do powstawania obszarów pustki osadniczej, m.in. w obszarach przygranicznych i obszarach o najniższym dostępie do usług oraz najniższej dostępności transportowej do ośrodków metropolitalnych i regionalnych<sup>48</sup> - do jakich niewątpliwie należą obszary górskie polskich Karpat.

KPZK 2030 powołuje ponadto zasadę dążenia do spójności terytorialnej, rozumianej również jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni, aby zapewnić najlepszy **rozwój unikatowego potencjału poszczególnych terytoriów** dla osiągania celów rozwojowych, w tym spójności społeczno-gospodarczej, dzięki zintegrowanemu zarządzaniu rozwojem<sup>49</sup>.

W odróżnieniu od wcześniej przyjętych koncepcji zagospodarowania kraju KPZK 2030 podkreśla, że rozwój mniejszych ośrodków miejskich oraz obszarów wiejskich o niższym potencjale rozwojowym uzależniony jest nie tylko od stopnia integracji funkcjonalnej z głównymi miastami regionu (podejście metropolitalne), ale również możliwości wykorzystania unikatowych wewnętrznych zasobów dla wytworzenia **specjalizacji terytorialnej**<sup>50</sup>.

KPZK 2030 podkreśla znaczenie wspomagania procesów rozwoju specjalizacji terytorialnej, m.in. w zakresie rolnictwa i wyspecjalizowanych usług (np. turystycznych, opieki sanatoryjnej, rekreacji) bazujących na potencjale wewnętrznym danego obszaru. Podkreśla, że **szansą dla rozwoju wielu obszarów wiejskich jest tworzenie ich specjalizacji dzięki wykorzystaniu ich dziedzictwa kulturowego, zasobów przyrodniczych i krajobrazowych**. Warto zauważyć zbieżność powyższego zapisu KPZK 2030 z postanowieniami Konwencji Karpackiej, np. artykułem dotyczącym zrównoważonej turystyki, która ma przynosić korzyści ludności miejscowej i opierać się na wykorzystaniu walorów przyrody, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego Karpat<sup>51</sup>, oraz korespondujące z postanowieniami tego artykułu zapisy odnośnego tematycznego Protokołu<sup>52</sup>, zakładające szersze wykorzystanie lokalnych

---

<sup>47</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 48.

<sup>48</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 77-78.

<sup>49</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 60.

<sup>50</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 77.

<sup>51</sup> **Konwencja Karpacka, Art. 9, ust. 1 Strony podejmą środki mające na celu promowanie zrównoważonej turystyki w Karpatach, przynoszącej korzyści ludności miejscowej, opartej na wyjątkowym charakterze przyrody, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego Karpat, a także rozszerzą współpracę w tym celu.**

<sup>52</sup> Protokół o zrównoważonej turystyce do Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzonej w Kijowie dnia 22 maja 2003 r., sporządzony w Bratysławie dnia 27 maja 2011 r.

produktów i umiejętności, zatrudnienie lokalnej siły roboczej<sup>53</sup>; oraz przekierowanie części ruchu turystycznego na obszary aktualnie słabiej rozwinięte i mniej wykorzystywane przez turystykę<sup>54</sup>.

KPZK 2030 zapowiada **wspieranie specjalizacji terytorialnej** zarówno za pomocą instrumentów planistycznych, jak i **przez działania inwestycyjne podejmowane w ramach polityki regionalnej i polityk sektorowych**<sup>55</sup>. Zgodnie z KPZK 2030 najważniejszym instrumentem planistycznym zapewniającym realizację polityk publicznych o oddziaływaniu terytorialnym, uwzględniającym specyficzne uwarunkowania geograficzne i społeczno-gospodarcze będzie **kontrakt terytorialny**, wyznaczający cele w odniesieniu do różnych terytoriów, identyfikujący poszczególne podmioty zaangażowane w jego realizację, określający ich zadania oraz wskazujący niezbędne środki finansowe<sup>56</sup>.

Osiągnięciu celów zakładanych w KPZK 2030 sprzyjać ma hierarchiczny charakter systemu zarządzania przestrzenią, gdzie niższe poziomy planowania uwzględniają zamierzenia ważne z punktu widzenia kraju i regionu. Zastosowanie jednolitych przepisów i wytycznych oraz odpowiednie powiązanie dokumentów planistycznych dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego szczebla krajowego, wojewódzkiego i gminnego, w tym dla **obszarów funkcjonalnych**, zapewnić ma koordynację zamierzeń zawartych we wszystkich dokumentach o charakterze strategicznym i operacyjnym dla danego obszaru.

Realizacja założeń KPZK 2030 w górskim obszarze funkcjonalnym, w skład którego wchodzi obszary polskich Karpat, będące jednocześnie obszarem stosowania Konwencji Karpackiej, może walczyć przyczynić się do wdrażania jej postanowień na terytorium RP. Przygotowywane zgodnie z KPZK 2030 strategie rozwoju i plany zagospodarowania dla polskiej części Karpat uwzględniać muszą zapisy Ramowej Konwencji Karpackiej oraz jej tematycznych Protokołów ratyfikowanych przez RP, będących częścią obowiązującego w Polsce krajowego porządku prawnego. Sprzyjać temu powinien szeroki udział publiczny we wdrażaniu Konwencji Karpackiej.

---

<sup>53</sup> Protokół o zrównoważonej turystyce, Art. 11, ust. 3. Każda ze Stron podejmie na terytorium swojego kraju działania mające na celu wspieranie i promowanie inicjatyw i projektów na rzecz zrównoważonego rozwoju turystyki w Karpatach, sprzyjających rozwojowi gospodarki lokalnej i **bazujących na potencjale lokalnym poprzez szersze wykorzystanie lokalnych produktów i umiejętności, a także możliwości zatrudnienia lokalnej siły roboczej** (...).

<sup>54</sup> Protokół o zrównoważonej turystyce, Art. 12, ust. 2. Mając na celu łagodzenie wpływu turystyki na wrażliwe ekosystemy górskie Karpat oraz zapewnienie bardziej równomiernego rozkładu ruchu turystycznego w regionie karpackim, każda ze Stron podejmie na terytorium swojego kraju działania mające na celu rozproszenie, **przekierowanie i ukierunkowanie części ruchu turystycznego poza najpopularniejsze obecnie miejscowości turystyczne** i obszary wrażliwe, takie jak obszary chronione, **na obszary mniej wrażliwe ekologicznie, mniej rozwinięte i mniej wykorzystywane przez turystykę**, lecz mające wystarczający potencjał umożliwiający wchłonięcie i przyjęcie części ruchu turystycznego.

<sup>55</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 85.

<sup>56</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 151.



#### 4. Podstawy prawne i formy udziału publicznego we wdrażaniu Konwencji Karpackiej

##### 4.1. Konwencja Karpacka jako podstawa prawna udziału publicznego w jej wdrażaniu

Najbardziej oczywistym źródłem podstaw prawnych dla udziału publicznego we wdrażaniu postanowień Konwencji Karpackiej jest sama Konwencja, której preambuła zawiera uznanie dla wkładu ludności miejscowej w zrównoważony rozwój regionu<sup>57</sup>. Oczywistym przede wszystkim z uwagi na główne, nadrzędne cele Konwencji, wśród których wymienia się **poprawę jakości życia, wzmocnienie miejscowej gospodarki i społeczności lokalnych**<sup>58</sup> – **czego nie można osiągnąć bez udziału lub wbrew woli społeczności lokalnych**. Oczywistymi również dlatego, że sama Konwencja i jej ratyfikowane przez RP protokoły tematyczne, zawierające odniesienia do udziału publicznego, zgodnie z Konstytucją RP są źródłami powszechnie obowiązującego w Polsce prawa<sup>59</sup>.

**Udział społeczeństwa i zaangażowanie zainteresowanych podmiotów** są jedną z siedmiu zasad ogólnych wymienionych w Art. 2<sup>60</sup> określającym ogólne cele i zasady Konwencji Karpackiej. Zasady te winny być stosowane dla osiągnięcia celów w odniesieniu do poszczególnych dziedzin określonych w dalszej części materialnoprawnej dyspozycji Konwencji, w artykułach Konwencji od 4 do 13. Zasady te stanowią wytyczne nie tylko dla poszczególnych Stron czy organów Konwencji, ale dla wszystkich organów, instytucji czy jednostek wdrażających postanowienia Konwencji. Zatem udział społeczeństwa i zaangażowanie zainteresowanych podmiotów winny być zapewnione przy wdrażaniu postanowień Konwencji we wszystkich określonych w niej dziedzinach.

Powołana wyżej ogólna zasada dotycząca udziału społeczeństwa jest dodatkowo wzmocniona postanowieniem Art. 13, ust. 2 zobowiązującym Stronę Konwencji do prowadzenia polityki **gwarantującej udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji** dotyczących ochrony i zrównoważonego rozwoju Karpat **oraz wdrażania Konwencji**<sup>61</sup>. Z uwagi na powyższe, każdy z tematycznych protokołów do Konwencji Karpackiej zawierać winien stosowne postanowienia, odnoszące się do wymogu zapewnienia udziału publicznego we wdrażaniu jego postanowień.

Warto w tym miejscu zauważyć, że postanowienia protokołów tematycznych kierują się względami ekonomiki procesowej (czyli możliwością zapewnienia oczekiwanego rezultatu przy zastosowaniu możliwie najprostszymi środkami prawnymi) wskazując wprost na **władze regionalne i lokalne**, jako główne podmioty, których zaangażowanie w proces wdrażania protokołów tematycznych ma służyć zapewnieniu udziału publicznego, oraz na **istniejące struktury instytucjonalne**, w ramach których ich zaangażowanie ma być realizowane.

Wskazanie na władze regionalne i lokalne uzasadnione jest przekonaniem, że skoro wszystkie Strony Konwencji są państwami demokratycznymi, to zapisy obowiązującego prawa krajowego tych państw

---

<sup>57</sup> Preambuła Konwencji Karpackiej: „Uznając, że Karpaty stanowią środowisko życia ludności miejscowej oraz doceniając **wkład ludności miejscowej w rozwój zrównoważony** pod względem społecznym, kulturowym i gospodarczym oraz w zachowanie wiedzy ludowej w Karpatach”

<sup>58</sup> Konwencja Karpacka, Art. 2 ust. 1. Strony będą prowadzić wszechstronną politykę i współpracować na rzecz ochrony i zrównoważonego rozwoju Karpat w celu między innymi **poprawy jakości życia, wzmocnienia miejscowej gospodarki i społeczności lokalnych** oraz zachowania walorów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego.

<sup>59</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Art. 87, ust. 1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, **ratyfikowane umowy międzynarodowe** oraz rozporządzenia.

<sup>60</sup> Konwencja Karpacka, Art. 2 ust. 2, lit. (c) Dla osiągnięcia celów określonych w ustępie 1, Strony podejmą odpowiednie środki w dziedzinach wskazanych w artykułach 4 – 13 niniejszej Konwencji, **promując udział społeczeństwa i zaangażowanie zainteresowanych podmiotów**.

<sup>61</sup> Konwencja Karpacka, Art. 13 ust. 2. Strony będą prowadzić politykę gwarantującą udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji dotyczących ochrony i zrównoważonego rozwoju Karpat oraz wdrażania niniejszej Konwencji.

muszą stwarzać dostateczne przesłanki do uznania, że organy władz regionalnych i lokalnych (w tym wylaniane w drodze demokratycznych wyborów samorządy) mają wystarczający mandat społeczny do reprezentowania poszczególnych społeczności podlegających jurysdykcji tych organów, zapewniają udział społeczności w swoich pracach, oraz efektywnie komunikują się z tymi społecznościami.

Natomiast wskazanie na istniejące struktury instytucjonalne wynika z przeświadczenia, że obowiązujące w poszczególnych Stronach Konwencji akty prawa krajowego zapewniają funkcjonowanie odpowiednio sprawnych i w pełni demokratycznych struktur i procedur komunikowania się ze społeczeństwem oraz zapewnienia udziału publicznego. Skoro tak – to niecelowe byłoby tworzenie zupełnie nowych struktur instytucjonalnych jedynie z powodu przyjęcia Protokołu przez daną Stronę, niezależnych od wcześniej istniejących w tych państwach struktur instytucjonalnych, mogących naruszać lub dublować kompetencje wcześniej funkcjonujących struktur instytucjonalnych, umocowanych wcześniej przyjętymi aktami prawa krajowego.

Wprowadzenie do protokołów tematycznych Konwencji innych niż powyższe zapisów, abstrahujących od obowiązujących w poszczególnych Stronach Konwencji rozwiązań prawno-systemowych, nie byłoby ani możliwe ani celowe, gdyż mogłoby to zostać uznane za kwestionowanie demokratycznego charakteru ustroju tych państw, oraz roli i kompletności ich systemu prawa krajowego.

Równocześnie postanowienia protokołów tematycznych w żaden sposób nie ograniczają i nie zawężają kręgu podmiotów uprawnionych do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji w dziedzinach objętych poszczególnymi protokołami lub wdrażania działań wynikających z podjęcia takich decyzji. Zapewniają taki sam mandat czynnego udziału również **innym zainteresowanym podmiotom lub społecznościom**, które mogą posiadać istotny w danej dziedzinie interes faktyczny, publiczny bądź prawny, nie naruszając w ten sposób uprawnień zagwarantowanych prawem krajowym (lub w przypadku Stron Konwencji będących państwami członkowskimi UE – również prawem wspólnotowym) podmiotom innym niż umocowane prawem krajowym organy władz regionalnych bądź lokalnych.

Odnosny Art. 6 **Protokołu o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej** poświęcony jest kwestii udziału władz regionalnych i lokalnych oraz innych zainteresowanych podmiotów we wdrażaniu postanowień części materialno prawnej Protokołu odnoszącej się do działań specjalnych przewidzianych tym Protokołem<sup>62</sup>. Zgodnie z postanowieniami Art. 6 ust. 1 każda ze Stron Protokołu ma **w ramach swojej istniejącej struktury instytucjonalnej**, ułatwiać **koordynację i współpracę pomiędzy** zainteresowanymi instytucjami oraz **regionalnymi i lokalnymi władzami** na rzecz wdrażania polityk ochrony, odtwarzania i zrównoważonego użytkowania biologicznej i krajobrazowej różnorodności Karpat, oraz wynikających z nich środków<sup>63</sup>.

Warto zwrócić uwagę na zapisaną w Art. 6 ust. 1 zamierzoną **synergię** skoordynowanych działań podejmowanych przez organy centralnej administracji rządowej oraz organy władz regionalnych bądź lokalnych (w tym samorządy), która prowadzić ma do większej efektywności wdrażania postanowień Protokołu, oraz wynikającą z takiego współdziałania **wspólną odpowiedzialność** organów różnych

---

<sup>62</sup> Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej, Rozdział III „Działania Specjalne”, tj. artykuły od 8 do 20 włącznie.

<sup>63</sup> Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej, Art. 6, ust. 1. *Każda ze Stron podejmie środki w celu ułatwienia, w ramach swojej istniejącej struktury instytucjonalnej, koordynacji i współpracy pomiędzy zainteresowanymi instytucjami oraz regionalnymi i lokalnymi władzami tak, aby zachęcać je do wspólnej odpowiedzialności, w szczególności, w celu rozwijania i wzmacniania synergii podczas wdrażania polityk ochrony, odtwarzania i zrównoważonego użytkowania biologicznej i krajobrazowej różnorodności Karpat oraz wynikających z nich środków.*

szczegółu oraz instytucji włączonych we wdrażanie Protokołu za realizację założonych w nim celów na terytorium danej Strony.

Natomiast kolejny ustęp tego samego Art. 6 „Protokołu o bioróżnorodności” stwarza jeszcze szersze uprawnienia dla społecznych partnerów wdrażania tego Protokołu, zobowiązując wszystkie Strony Protokołu nie tylko do **zaangażowania regionalnych i lokalnych władz oraz innych zainteresowanych podmiotów we wdrażanie** polityk określonych w ustępie 1 oraz wynikających z nich środków, ale również do zapewnienia ich **współudziału przy opracowaniu** tych polityk i środków<sup>64</sup>. Zapis taki uzasadniony jest powołanym wcześniej Art. 13, ust. 2<sup>65</sup> Konwencji Karpackiej zobowiązującym jej Strony do prowadzenia polityki gwarantującej udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji dotyczących wdrażania Konwencji.

Powyższą dyspozycję Art. 6 ust. 2 „Protokołu o bioróżnorodności” ustanawiającego mandat prawny dla szerokiego udziału publicznego również przy opracowaniu polityk i środków dotyczących ochrony, odtwarzania i zrównoważonego użytkowania biologicznej i krajobrazowej różnorodności Karpat należy interpretować jako zobowiązanie Stron tego Protokołu do zapewnienia **udziału publicznego przy opracowaniu** ich wewnętrznych (krajowych) polityk dotyczących różnorodności biologicznej i krajobrazowej Karpat, w tym na przykład krajowych strategii lub **krajowego planu działań** na rzecz wdrożenia „Protokołu o bioróżnorodności” do Konwencji Karpackiej.

Dyspozycja Art. 6 ust. 2 Protokołu nie dotyczyła natomiast możliwości zapewnienia udziału regionalnych i lokalnych władz oraz innych zainteresowanych podmiotów przy opracowaniu wspólnego międzynarodowego Strategicznego Planu Działania na rzecz wdrażania tego Protokołu (*Biodiversity Protocol SAP*)<sup>66</sup>, przyjętego przez Trzecie Spotkanie Konferencji Stron (COP3) Konwencji Karpackiej w maju 2011 r., na co wskazują zapisane w Art. 6 ust. 1 określenia podmiotu, którego dotyczy dyspozycja: „każda ze Stron” (odróżniająca w tekście Protokołu działania, które mają zostać podjęte na terytorium poszczególnych Stron niezależnie od takich samych działań podejmowanych przez pozostałe Strony od działań, które winny być podjęte równocześnie w ramach współpracy wszystkich Stron, w takich przypadkach stosowane jest zbiorcze określenie podmiotu dyspozycji: „Strony”).

Zawężenie kręgu podmiotów biorących udział w opracowaniu *Biodiversity Protocol SAP* wynikało przede wszystkim ze wspomnianych wcześniej względów ekonomii procesowej, z uwagi na potencjalny stopień formalnego i technicznego skomplikowania procesu negocjacji międzynarodowych, w przypadku włączenia w ten proces, choćby wyłącznie w trybie konsultacji społecznych, np. organów samorządów lokalnych z siedmiu państw będących Stronami tego Protokołu.

Rozszerzenie kręgu podmiotów biorących udział w oficjalnych negocjacjach międzynarodowych dotyczących *Biodiversity Protocol SAP* (lub jakiegokolwiek innej wspólnej międzynarodowej strategii czy strategicznego planu działań, nie wspominając już o samych protokołach tematycznych, mających status umowy międzynarodowej) o organy władz regionalnych bądź lokalnych byłoby ponadto sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa krajowego Stron, określającego podmioty posiadające mandat prawny do negocjowania i przyjmowania umów i porozumień międzynarodowych, oraz przekonaniem o wystarczającym mandacie społecznym organów centralnej administracji rządowej Stron Protokołu.

---

<sup>64</sup> Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej, Art. 6, ust. 2. *Każda ze Stron podejmie działania w celu zaangażowania regionalnych i lokalnych władz oraz innych zainteresowanych podmiotów do opracowania i wdrażania tych polityk i środków.*

<sup>65</sup> Konwencja Karpacka, Art. 13 ust. 2. *Strony będą prowadziły politykę gwarantującą udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji dotyczących ochrony i zrównoważonego rozwoju Karpat oraz wdrażania niniejszej Konwencji.*

<sup>66</sup> Strategic Action Plan for the Implementation of the Protocol on Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Biodiversity (UNEP/CC/COP3/DOC/7)

Podobne postanowienia dotyczące udziału władz regionalnych i lokalnych oraz innych zainteresowanych podmiotów zawiera ratyfikowany przez RP w 2012 r. inny protokół tematyczny do Konwencji Karpackiej - **Protokół o zrównoważonej turystyce**. Art. 6 Protokołu o zrównoważonej turystyce, zatytułowany analogicznie jak Art. 6 „Protokołu o bioróżnorodności” (tzn. „Udział władz regionalnych i lokalnych oraz innych zainteresowanych podmiotów”) również odnosi się do **zaangażowania, w ramach istniejących w poszczególnych Stronach struktur instytucjonalnych, władz regionalnych i lokalnych oraz innych zainteresowanych podmiotów zarówno w przygotowanie jak i w realizację** polityki dotyczącej rozwoju turystyki zrównoważonej w Karpatach, oraz wynikających z tej polityki działań<sup>67</sup>. Analogicznie jak w przypadku „Protokołu o bioróżnorodności” dyspozycja odnosząca się do udziału publicznego w przygotowaniu polityki na rzecz rozwoju turystyki zrównoważonej w Karpatach dotyczy wewnętrznej (krajowej) polityki, mającej być wdrażaną na terytorium danej Strony Protokołu. Kolejny ustęp Art. 6 dotyczy **koordynacji i współpracy między instytucjami, władzami i innymi zainteresowanymi podmiotami** we wdrażaniu postanowień Protokołu<sup>68</sup>.

Nieco odmienne jest ujęcie kwestii udziału publicznego w drugim ratyfikowanym przez RP w 2012 r. **Protokole o zrównoważonej gospodarce leśnej** do Konwencji Karpackiej, w jego odnośnym Art. 4 zatytułowanym „Udział regionalnych i lokalnych władz i społeczności”. Z uwagi na specyfikę dziedziny objętej tym Protokolem dyspozycja Art. 4, ust. 1 dotycząca współpracy i koordynacji w ramach istniejących w poszczególnych Stronach struktur instytucjonalnych działań na rzecz wdrażania Protokołu „leśnego”, dotyczy jedynie instytucji krajowych oraz władz regionalnych i lokalnych<sup>69</sup>. Wydawać by się zatem mogło, że niezgodnie z tytułem Art. 4 udział społeczności lokalnych nie jest usankcjonowany postanowieniami tego Protokołu.

Jednak już kolejny ustęp Art. 4 dotyczący **opracowywania i wdrażania polityk** krajowych wskazuje *explicite* na potrzebę **zapewnienia lub ułatwienia udziału bezpośrednio zainteresowanym społecznościom oraz właścicielom i zarządcom lasów**<sup>70</sup> w różnych fazach tego procesu.

Rekomendacje dotyczące udziału społecznego we wdrażaniu Konwencji zawierają również **decyzje pierwszego i drugiego spotkania Konferencji Stron Konwencji Karpackiej**.

Konferencja Stron Konwencji Karpackiej na swoim pierwszym spotkaniu (CC COP1) w 2006 r. poparła i zaleciła tworzenie i opracowywanie **krajowych mechanizmów** na rzecz rozwoju wdrażania Konwencji

---

<sup>67</sup> Protokół o zrównoważonej turystyce do ramowej konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, Art. 6, ust. 1. *Każda ze Stron, w ramach swoich istniejących struktur instytucjonalnych, podejmie środki w celu zaangażowania właściwych instytucji, władz regionalnych i lokalnych oraz innych zainteresowanych podmiotów w przygotowanie i realizację polityki oraz wynikających z niej działań na rzecz rozwoju turystyki zrównoważonej w Karpatach.*

<sup>68</sup> Protokół o zrównoważonej turystyce do ramowej konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, Art. 6, ust. 2. *Każda ze Stron, w ramach swoich istniejących struktur instytucjonalnych, podejmie środki na rzecz ułatwienia koordynacji i współpracy między instytucjami, władzami i innymi zainteresowanymi podmiotami, wspomnianymi w ustępie 1, w celu promowania solidarnej odpowiedzialności oraz wzmocnienia synergii.*

<sup>69</sup> Protokół o zrównoważonej gospodarce leśnej do Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, Art. 4, ust. 1. *Strony określają, w ramach swojej istniejącej struktury instytucjonalnej, najlepszy poziom koordynacji i współpracy między instytucjami krajowymi oraz władzami regionalnymi i lokalnymi, aby zachęcić je do przyjęcia wspólnej odpowiedzialności za wdrażanie niniejszego Protokołu.*

<sup>70</sup> Protokół o zrównoważonej gospodarce leśnej do Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, Art. 4, ust. 2. *Strony podejmą kroki w celu zapewnienia udziału lub ułatwienia udziału bezpośrednio zainteresowanym społecznościom oraz właścicielom i zarządcom lasów w różnych fazach opracowywania i wdrażania tych polityk i środków.*

Karpackiej, w tym **włączenia i budowania potencjału wszystkich zainteresowanych podmiotów oraz społeczeństwa obywatelskiego**, związanego z postępem i dalszym rozwojem Konwencji Karpackiej<sup>71</sup>.

Na tym samym pierwszym spotkaniu Konferencja Stron wyraźnie dostrzegła potrzebę **zaangażowania oraz aktywnego uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju Konwencji**, zarówno poprzez udział w jej oficjalnej działalności, jak również przez **opracowywanie protokołów** i projektów, czemu Konferencja Stron dała wyraz przez przyjęcie stosownej decyzji<sup>72</sup>.

Decyzja Konferencji Stron nie jest co prawda aktem prawnym, który mógłby być źródłem podstawy prawnej dla szerokiego mandatu społeczeństwa do udziału np. w opracowywaniu projektów protokołów tematycznych do Konwencji Karpackiej. Oznacza jednak oficjalną aprobatę Stron dla takiego rodzaju współuczestniczenia społeczeństwa w procesie dalszego rozwoju Konwencji. Taką podstawę prawną stanowić natomiast może, w korespondencji z powołaną wyżej Decyzją CC COP1, cytowany na str. 17 niniejszego opracowania Art. 13, ust. 2 Konwencji Karpackiej, zobowiązujący jej Strony do prowadzenia polityki gwarantującej udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji dotyczących wdrażania Konwencji. Wdrażanie Ramowej Konwencji wymaga przecież przygotowania, uzgodnienia i przyjęcia protokołów tematycznych. Można zatem przyjąć taką interpretację tego postanowienia Konwencji, która dopuszczałaby udział publiczny w również przygotowywaniu projektów protokołów tematycznych, pozostawiając jednak decyzję co do ostatecznego kształtu tych dokumentów organom administracji rządowej szczebla centralnego, jako uprawnionym do prowadzenia negocjacji na szczeblu międzynarodowym, oraz co nie mniej istotne – jako odpowiedzialnym za realizację polityk sektorowych na terytoriach poszczególnych Stron. Z uwagi jednak na fakt, że Art. 13, ust. 2 Konwencji nie wymienia *explicite* możliwości udziału publicznego w opracowywaniu projektów protokołów, a mówi jedynie o polityce Stron – należy uznać, że możliwości takiej nie wyklucza, pozostawiając jednak kwestię możliwości włączenia organów samorządu lokalnego czy zainteresowanych środowisk i społeczności w proces opracowania propozycji protokołów tematycznych do decyzji poszczególnych Stron Konwencji.

Niewątpliwie dalszy rozwój (w tym również opracowywanie aktów wykonawczych do ramowej Konwencji, w szczególności krajowych planów działań) oraz wdrażanie Konwencji Karpackiej wymagają uwzględnienia opinii, aspiracji i potrzeb mieszkańców Karpat. Konieczny jest zatem udział publiczny w tym procesie i szerokie konsultacje ze środowiskami lokalnymi bądź zawodowymi. Jest to jak najbardziej aktualną potrzebą, z uwagi na fakt, że **proces tworzenia związanych z wdrażaniem Konwencji krajowych planów działań dopiero się rozpoczyna** – jest to więc jak najbardziej odpowiedni czas na prowadzenie konsultacji z mieszkańcami Karpat.

Na drugim spotkaniu w 2008 r. Konferencja Stron Konwencji Karpackiej ponowiła swoją wcześniejszą rekomendację dotyczącą ustanowienia i rozwoju mechanizmów krajowych przyczyniających się

---

<sup>71</sup> Decyzja Pierwszego Spotkania Konferencji Stron Konwencji Karpackiej, COP 1/12, ust. 5: *Konferencja Stron popiera i zaleca tworzenie i opracowywanie krajowych mechanizmów na rzecz rozwoju wdrażania Konwencji Karpackiej, łącznie z informacją, włączeniem i budowaniem potencjału wszystkich zainteresowanych podmiotów oraz społeczeństwa obywatelskiego, związanego z postępem i dalszym rozwojem Konwencji Karpackiej.*

<sup>72</sup> Decyzja Pierwszego Spotkania Konferencji Stron Konwencji Karpackiej, COP 1/12, ust. 7: *Konferencja Stron zwraca się do tymczasowego Sekretariatu o stworzenie możliwości działania, zaangażowania oraz aktywnego uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju Konwencji, poprzez jej oficjalną działalność oraz opracowywanie protokołów i projektów.*

do wdrażania Konwencji Karpackiej<sup>73</sup>. Wskazała ponadto na potrzebę przeprowadzenia **konsultacji społecznych w regionie**<sup>74</sup>, jako istotnej formy udziału publicznego w procesie wdrażania Konwencji.

Na konieczność prowadzenia konsultacji na szczeblu regionalnym, jako formy udziału publicznego w opracowywaniu i wdrażaniu krajowych polityk i środków dotyczących ochrony, odtwarzania i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej i krajobrazowej Karpat wskazuje też w swym Działaniu 1.3.<sup>75</sup> przyjęty przez Trzecie Spotkanie Konferencji Stron (COP3) Konwencji Karpackiej w maju 2011 r. wspólny Strategiczny Plan Działań na rzecz realizacji „Protokołu o bioróżnorodności” (nie będący jednak aktem prawnym).

\*

Zatem, jak wynika z analizy wybranych postanowień Konwencji Karpackiej i jej aktów wykonawczych, zapewnia ona udział publiczny w podejmowaniu decyzji związanych z jej dalszym rozwojem i wdrażaniem. Jest to oczywiste z punktu widzenia podstawowego celu przyjęcia Konwencji, którym jest szeroko pojęta współpraca na rzecz nie tylko ochrony ale i zrównoważonego rozwoju regionu karpackiego, rozumiana nie tylko jako współpraca pomiędzy Stronami Konwencji (czyli rządami Stron) ale również wszystkimi innymi właściwymi organami i instytucjami, z należyтым uwzględnieniem i włączeniem w ten proces mieszkańców regionu, jako docelowych głównych beneficjentów wdrożenia postanowień Konwencji i jej tematycznych protokołów.

Jak widać, ani sama Konwencja Karpacka ani tym bardziej żaden z jej dotychczas przyjętych protokołów tematycznych, nie określa nigdzie domniemanych „obowiązków lokalnych organów”, zapewnia natomiast władzom regionalnym i lokalnym oraz innym zainteresowanym podmiotom i środowiskom szerokie **uprawnienia do współdecydowania i współuczestniczenia** w procesie rozwoju i wdrażania Konwencji.

Powołane wyżej postanowienia Konwencji Karpackiej i jej tematycznych Protokołów, mających moc obowiązującą na części terytorium RP, gdzie stosuje się Konwencja, są wystarczającym źródłem mandatu prawnego na rzecz udziału publicznego w jej wdrażaniu. Nie określają jednak dokładnie ani trybu ani formy takiego udziału w poszczególnych Stronach. Dlatego dla określenia możliwości udziału publicznego we wdrażaniu Konwencji po stronie polskiej konieczne jest odniesienie się do innych obowiązujących w RP aktów prawa krajowego, dotyczących poszczególnych dziedzin objętych Konwencją, również w korespondencji z zakresem kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla, umocowanych w prawie polskim.

#### **4.2. Udział publiczny na rzecz ochrony Karpat w świetle prawa krajowego**

---

<sup>73</sup> Decyzja Drugiego Spotkania Konferencji Stron Konwencji Karpackiej, COP2/10, ust. 5: *Konferencja Stron ponawia swoją rekomendację dotyczącą ustanowienia i rozwoju mechanizmów krajowych przyczyniających się do wdrażania Konwencji Karpackiej, m.in. w zakresie informowania, zaangażowania i budowania potencjału właściwych zainteresowanych podmiotów i społeczeństwa obywatelskiego związanego z procesem i przyszłym rozwojem Konwencji Karpackiej.*

<sup>74</sup> Decyzja Drugiego Spotkania Konferencji Stron Konwencji Karpackiej, COP2/10, ust.6: *Konferencja Stron występuje do Stron i innych zainteresowanych podmiotów o przeprowadzenie konsultacji regionalnych i dalsze podnoszenie świadomości społeczeństwa w celu przyczynienia się do procesu wdrażania Konwencji Karpackiej.*

<sup>75</sup> Strategic Action Plan for the Implementation of the Protocol on Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Biodiversity, Action 1.3. *Ensure consultations, coordination and cooperation between the institutions, regional and local authorities, and other stakeholders concerned of each Party, to involve them in the development and implementation of national policies and the resulting measures for conservation, restoration and sustainable use of biological and landscape diversity of the Carpathians.*

Dla określenia możliwości udziału publicznego we wdrażaniu Konwencji Karpackiej na rzecz ochrony Karpat należy najpierw określić, w odniesieniu do jakich zasobów i walorów regionu karpackiego Konwencja zaleca ich ochronę, zachowanie bądź utrzymanie.

Wśród swych ogólnych celów Konwencja wymienia zachowanie **walorów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego** (Art. 2 Ogólne cele i zasady). Różne są sformułowania dotyczące szeroko pojętej ochrony, w zależności od kontekstu korespondującego z poszczególnymi dziedzinami i politykami sektorowymi, których dotyczą poszczególne artykuły Konwencji. Niewątpliwie kluczowe znaczenie dla wdrażania Konwencji ma ochrona **różnorodności biologicznej i krajobrazowej**, rozumianej jako ochrona naturalnych i pół-naturalnych **siedlisk**, ich ciągłości i łączności oraz **gatunków flory i fauny** charakterystycznych dla Karpat, a w szczególności ochrony gatunków zagrożonych i endemicznych oraz wielkich drapieżników (Art. 4 Ochrona i zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej). Kolejnymi zadaniami ochronnymi wymienionymi w Konwencji są ochrona **naturalnych cieków wodnych, źródeł, jezior i zasobów wód podziemnych** oraz zachowanie i ochrona **obszarów wodno-błotnych** i ich ekosystemów (Art. 6 Zrównoważone i zintegrowane zarządzanie wodami dorzeczy). Ponadto Strony Konwencji mają za zadanie utrzymać **gospodarowanie ziemi zgodne z tradycyjnymi sposobami jej uprawy**, mając na uwadze potrzebę ochrony **ekosystemów i krajobrazów górskich** (Art. 7 Zrównoważone rolnictwo i leśnictwo). Konwencja określa też, w kontekście polityki transportowej i rozwoju infrastruktury, potrzebę ochrony **obszarów wrażliwych**, zwłaszcza obszarów o wysokiej różnorodności biologicznej, szlaków wędrówek lub obszarów o międzynarodowym znaczeniu, ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej oraz ochrony **obszarów o szczególnym znaczeniu dla turystyki** (Art. 8 Zrównoważony transport i infrastruktura). Ponadto Strony konwencji zobowiązane są prowadzić politykę mającą na celu zachowanie **dziedzictwa kulturowego i wiedzy ludowej** ludności miejscowej, w tym zachowanie w Karpatach **tradycyjnej architektury, sposobów użytkowania ziemi, miejscowych ras zwierząt gospodarskich i odmian roślin uprawnych** (Artykuł 11 Dziedzictwo kulturowe i wiedza ludowa).

Natomiast Konwencja Karpacka **nie odnosi się** bezpośrednio do ochrony **środowiska**, z uwagi na inne obowiązujące wszystkie Strony Konwencji uregulowania prawa międzynarodowego. Konwencja nie reguluje również kwestii związanych z ochroną **zasobów naturalnych**, podkreślając jedynie konieczność uwzględniania potrzeb ochrony i zrównoważonego użytkowania zasobów naturalnych podczas opracowywania polityki i programów zagospodarowania przestrzennego (Art. 5). Konwencja wskazuje ponadto na potrzebę stosowania przez Strony zintegrowanego podejścia do gospodarowania zasobami ziemi (Art. 3) oraz zrównoważonego wykorzystywania zasobów wodnych (Art. 6).

Dla potrzeb niniejszego opracowania można zaryzykować uproszczone podejście zakładające, że ochrona zasobów i walorów Karpat z punktu widzenia Konwencji dotyczy przede wszystkim (ale nie wyłącznie) **ochrony przyrody** (w tym siedlisk i gatunków), **krajobrazów** naturalnych i kulturowych, **oraz dziedzictwa kulturowego** mieszkańców Karpat (zarówno dziedzictwa kulturowego materialnego jak i niematerialnego). Zabieg ten pozwoli na określenie, które akty prawa krajowego RP winny być w pierwszej kolejności powołane i stosowane w kontekście udziału publicznego we wdrażaniu Konwencji Karpackiej po stronie polskiej.

Dla określenia możliwości udziału publicznego we wdrażaniu postanowień Konwencji Karpackiej dotyczących **ochrony przyrody, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego** po stronie polskiej podstawowe

znaczenie mają Ustawa o ochronie przyrody<sup>76</sup> oraz Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>77</sup>, w korespondencji z innymi aktami prawa wewnętrznego RP, przede wszystkim innymi ustawami, regulującymi m.in. zadania i uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego<sup>78</sup>, powiatowego<sup>79</sup> oraz gminnego<sup>80</sup>, wykonujących określone ustawami zadania publiczne o charakterze odpowiednio wojewódzkim, ponadgminnym oraz lokalnym, gdzie zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy.

Zadania związane z ochroną przyrody, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego znalazły się wśród zadań przypisanych ww. ustawami kompetencyjnymi organom jednostek samorządu terytorialnego wszystkich tych trzech szczebli. Zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego, oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego uwzględniane są w strategii rozwoju województwa określonej przez samorząd województwa<sup>81</sup> oraz planach zagospodarowania województw. Wśród zadań powiatu znajdują się określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony środowiska i przyrody, oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami<sup>82</sup>. Natomiast do zadań własnych gminy należą sprawy z zakresu ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody, oraz kultury<sup>83</sup>.

Zgodnie z Art. 3. Ustawy o ochronie przyrody (dalej jako u.o.p.) cele ochrony przyrody realizowane są między innymi przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, a także strategiach rozwoju województw i planach zagospodarowania przestrzennego województw, oraz strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (patrz również część 4.3. niniejszego opracowania).

Wśród wymienionych w u.o.p. sposobów realizacji jej celów są też obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody **formami ochrony przyrody**; opracowywanie i realizacja ustaleń **planów ochrony** dla obszarów podlegających ochronie prawnej, programów ochrony gatunków, siedlisk i szlaków migracji gatunków chronionych; realizacja **krajowej strategii** ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej **wraz z programem działań**; a także prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody.

Formami ochrony przyrody<sup>84</sup> wymienionymi w u.o.p. są: **parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe**, oraz ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

---

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 Nr 92, poz. 880 z późn. zm.)

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2003 Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.)

<sup>78</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.)

<sup>79</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1592)

<sup>80</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591)

<sup>81</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Art. 11, ust.1.

<sup>82</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Art. 4.

<sup>83</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Art. 7, ust.1.

<sup>84</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 6.



Obszary objęte wymienionymi wyżej formami ochrony prawnej są po stronie polskiej składnikami wspomnianej w Art. 4, ust. 5 Konwencji Karpackiej<sup>85</sup> oraz Art. 9 ust. 3 „Protokołu o bioróżnorodności”<sup>86</sup> sieci ekologicznej, mającej kluczowe znaczenie dla zapewnienia wysokiego stopnia ochrony i zrównoważonego użytkowania naturalnych i pół-naturalnych siedlisk, oraz ich ciągłości i łączności. Natomiast ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów służy realizacji postanowień Art. 4, ust. 1 Konwencji Karpackiej<sup>87</sup> dotyczących ochrony gatunków flory i fauny zarówno na obszarach objętych ochroną prawną, jak i poza takimi obszarami.

„Protokół o bioróżnorodności” do Konwencji Karpackiej zakłada możliwość powiększania istniejących oraz tworzenia nowych obszarów chronionych w Karpatach<sup>88</sup>. Zobowiązuje też Strony Konwencji do współpracy w ramach istniejących transgranicznych obszarów chronionych w Karpatach oraz, w razie wystąpienia takiej potrzeby, zachęca do powiększania istniejących lub tworzenia nowych transgranicznych obszarów chronionych w Karpatach<sup>89</sup>; możliwość taka jest przewidziana również w polskiej ustawie o ochronie przyrody (u.o.p.)<sup>90</sup>. Ponadto powołany wyżej Protokół zobowiązuje Strony do opracowania i wdrażania planów zarządzania dla obszarów chronionych<sup>91</sup>.

Postanowienia u.o.p. delegują organom jednostek samorządu terytorialnego szereg **kompetencji** związanych z tworzeniem, wyznaczaniem, określeniem lub zmianą granic obszarów chronionych w Polsce, oraz przewidują szereg **form udziału publicznego** w sporządzaniu planów zarządzania dla obszarów chronionych oraz w pracy organów doradczych, związanych z ochroną przyrody i funkcjonowaniem obszarów chronionych.

W przypadku **parku narodowego** określenie i zmiana jego granic następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, wymaga jednak uzgodnienia z organami właściwymi terytorialnie jednostek samorządu terytorialnego, oraz zaopiniowania zmian przez zainteresowane organizacje pozarządowe<sup>92</sup>. Nowelizacja

---

<sup>85</sup> Konwencja Karpacka, Art. 4, ust. 5. Strony będą współpracować przy tworzeniu **sieci ekologicznej w Karpatach**, jako części składowej Paneuropejskiej Sieci Ekologicznej, oraz ustanawianiu i wspieraniu Karpackiej Sieci Obszarów Chronionych, a także wzmacnianiu ochrony i zrównoważonego rozwoju terenów położonych poza obszarami chronionymi.

<sup>86</sup> Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej, Art. 9, ust. 3. Strony będą współpracować na rzecz utworzenia **sieci ekologicznej w Karpatach, składającej się z obszarów chronionych i innych obszarów ważnych dla biologicznej i krajobrazowej różnorodności Karpat oraz dla spójności tej sieci.**

<sup>87</sup> Konwencja Karpacka, Art. 4, ust. 1. Strony będą prowadzić politykę mającą na celu ochronę, zrównoważone użytkowanie oraz przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej na całym obszarze Karpat. Strony podejmą odpowiednie środki dla **zapewnienia wysokiego stopnia ochrony i zrównoważonego użytkowania naturalnych i pół-naturalnych siedlisk, ich ciągłości i łączności oraz gatunków flory i fauny charakterystycznych dla Karpat**, a w szczególności **ochrony gatunków zagrożonych i endemicznych oraz wielkich drapieżników.**

<sup>88</sup> Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej, Art. 9, ust. 2. Każda ze Stron będzie **utrzymywać, zarządzać, a w razie potrzeby, powiększać istniejące obszary chronione na terytorium swojego kraju w Karpatach oraz zachęcać do wyznaczania i zarządzania nowymi obszarami chronionymi w Karpatach.**

<sup>89</sup> Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej, Art. 16, ust. 2. Strony będą współpracować w ramach istniejących **transgranicznych obszarów chronionych w Karpatach** oraz harmonizować cele i zastosowane środki gospodarowania a, w razie potrzeby, **zachęcać do powiększania istniejących transgranicznych obszarów chronionych lub tworzenia nowych transgranicznych obszarów chronionych w Karpatach.**

<sup>90</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 6, ust. 2. **W drodze porozumienia z sąsiednimi państwami** mogą być wyznaczane **przygraniczne obszary** cenne pod względem przyrodniczym **w celu ich wspólnej ochrony.**

<sup>91</sup> Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej, Art. 17, ust. 1. Każda ze Stron **opracuje i wdroży plany zarządzania** w celu zapewnienia długoterminowej ochrony, utrzymywania lub odtworzenia, ciągłości i spójności oraz zrównoważonego użytkowania naturalnych i półnaturalnych siedlisk, odtworzenia zdegradowanych siedlisk, jak również długoterminowej ochrony i zrównoważonego użytkowania rodzimych gatunków flory i fauny w Karpatach.

<sup>92</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 10, ust. 2. Określenie i zmiana granic parku narodowego może nastąpić po **uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego**, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, oraz po **zaopiniowaniu**, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian, **przez zainteresowane organizacje pozarządowe.**

u.o.p. zniosła wcześniejszy wymóg dokonania uzgodnień z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego dla utworzenia parku narodowego.

Również **rezerваты przyrody** tworzone są bez udziału jednostek samorządu terytorialnego, na mocy zarządzenia wydanego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Jednak dla powiększenia lub zmniejszenia obszaru, zmiany celu ochrony lub likwidacji rezerwatu przyrody wymagana jest opinia regionalnej rady ochrony przyrody<sup>93</sup>, w której skład wchodzi m.in. przedstawiciele organizacji ekologicznych oraz sejmiku województwa.

**Organy jednostek samorządu terytorialnego** odgrywają natomiast obecnie, zgodnie z u.o.p., **decydującą rolę przy tworzeniu innych rodzajów obszarów chronionych**: parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych i użytków ekologicznych, oraz ustanawianiu ochrony prawnej dla punktowych elementów sieci ekologicznej – pomników przyrody i stanowisk dokumentacyjnych. Mandat prawny dla samorządów szczebla wojewódzkiego i lokalnego w dziedzinie ochrony przyrody uległ w ostatnich latach wzmocnieniu w wyniku nowelizacji u.o.p., co więcej **tworzenie niektórych rodzajów obszarów chronionych leży obecnie wyłącznie w kompetencjach organów samorządu lokalnego**.

Utworzenie, zmiana granic (tj. powiększenie lub zmniejszenie obszaru), lub likwidacja **parku krajobrazowego** następują w drodze uchwały sejmiku województwa (wcześniej, przed nowelizacją u.o.p., parki krajobrazowe były tworzone w drodze rozporządzenia wojewody), po uzgodnieniu z właściwymi terytorialnie radami gmin<sup>94</sup> <sup>95</sup>. Podobnie wyznaczenie **obszaru chronionego krajobrazu** następuje też w drodze uchwały sejmiku województwa (przed nowelizacją u.o.p. obszary chronionego krajobrazu były wyznaczane w drodze rozporządzenia wojewody, lub jeżeli wojewoda nie wyznaczył takiego obszaru – również w drodze uchwały rady gminy), jednak zamiar zmiany granic lub likwidacji obszaru chronionego krajobrazu nie wymaga już uzgodnienia, lecz jedynie zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin<sup>96</sup>. Rady gmin decydują natomiast obecnie w pełni autonomicznie o utworzeniu **zespołu przyrodniczo-krajobrazowego** lub **użytku ekologicznego**, oraz ustanowieniu **pomnika przyrody** lub **stanowiska dokumentacyjnego**<sup>97</sup> (przed nowelizacją u.o.p. następowało to w drodze rozporządzenia wojewody, lub jeżeli wojewoda nie ustanowił tych form ochrony przyrody – również w drodze uchwały rady gminy).

---

<sup>93</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 13, ust. 3. **Uznanie za rezerwat przyrody (...)** następuje w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia **regionalnego dyrektora ochrony środowiska (...)**. Regionalny dyrektor ochrony środowiska, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, po zasięgnięciu **opinii regionalnej rady ochrony przyrody**, może zwiększyć obszar rezerwatu przyrody, zmienić cele ochrony, a w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, dla których rezerwat został powołany – zmniejszyć obszar rezerwatu przyrody albo zlikwidować rezerwat przyrody.

<sup>94</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 16, ust. 3. **Utworzenie parku krajobrazowego** lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały **sejmiku województwa (...)** Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku krajobrazowego następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, **po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo radami gmin (...)**.

<sup>95</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 16, ust. 4. **Projekt uchwały sejmiku województwa w sprawie utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy** oraz właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 23, ust. 2. Wyznaczenie **obszaru chronionego krajobrazu** następuje w drodze uchwały sejmiku województwa (...). Likwidacja lub zmiana granic obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, **po zaopiniowaniu przez właściwe miejscowo rady gmin (...)**.

<sup>97</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 44, ust.1. **Ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy**.

Wynikające z Art. 44 ust.1. u.o.p. **uprawnienia samorządów szczebla lokalnego** do tworzenia, na mocy stanowiących przez ich uprawnione organy uchwałodawcze aktów prawa miejscowego (uchwał rady gminy), obszarów chronionych w formie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego lub użytku ekologicznego, lub obiektów o statusie pomnika przyrody lub stanowiska dokumentacyjnego jest w praktyce niedoceniane i w konsekwencji zbyt rzadko stosowane.

Coraz częściej rozumiany jest fakt, że posiadanie na terytorium gminy tego typu obszarów i obiektów chronionych znacząco podnosi poziom **turystycznej atrakcyjności gminy**, a niejednokrotnie również **wartość rynkową terenów** przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele osadnicze, położonych w pobliżu takich chronionych obszarów lub obiektów. Pozwala też na wzbogacenie różnorodności **lokalnej oferty turystycznej** oraz zatrzymanie części **tranzytowego ruchu turystycznego** na terenie gminy, gdyż turysta pragnący odwiedzić kilka położonych w danej gminie takich obszarów lub obiektów może być skłonny do skorzystania z jej oferty noclegowej lub gastronomicznej, co przekłada się automatycznie na wzrost dochodów jej mieszkańców oraz możliwość kreowania nowych miejsc pracy. Natomiast ustanawianie takich form ochrony przyrody i zarządzanie objętymi nimi obszarami nie rodzi praktycznie potrzeby ponoszenia dodatkowych kosztów, a uznanie obszaru za zespół przyrodniczo-krajobrazowy nie wyłącza go ze zwykłego gospodarczego użytkowania, jednak z pewnymi ograniczeniami, służącymi ochronie jego charakteru.

Warto w tym kontekście podkreślić również szczególne **znaczenie zespołów przyrodniczo-krajobrazowych<sup>98</sup> oraz pomników przyrody<sup>99</sup> dla celów ochrony krajobrazu**, zarówno naturalnego jak i kulturowego, stanowiących jedno z niewielu przewidzianych polskim prawem krajowym (poza parkami narodowymi, krajobrazowymi i kulturowymi) a jednocześnie skutecznych narzędzi wdrażania postanowień ratyfikowanej przez RP Europejskiej Konwencji Krajobrazowej<sup>100</sup>, oraz postanowień Konwencji Karpackiej dotyczących ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności krajobrazowej Karpat.

Dowodem na to, jak rzadko uprawnienia przyznane na mocy u.o.p. wykorzystywane są przez samorządy szczebla lokalnego w polskiej części Karpat może być fakt, że wśród 287 zespołów przyrodniczo-krajobrazowych (ZPK) utworzonych w całym kraju<sup>101</sup> jest jedynie 16 ZPK ustanowionych w obszarze stosowania Konwencji Karpackiej: 3 spośród wszystkich 4 ZPK w woj. małopolskim, 7 z 9 ZPK w woj. podkarpackim, oraz zaledwie 6 z łącznej liczby 21 ZPK w woj. śląskim<sup>102</sup>. Natomiast dowodem na to, że jedynie nieliczne gminy polskiej części Karpat nauczyły się korzystać z tego uprawnienia może być fakt, że aż 4 z 6 „karpackich” ZPK w woj. śląskim utworzono w mieście Bielsko Biała, podczas gdy wszystkie siedem „karpackich” ZPK znajdujących się w woj. podkarpackim ustanowiono tylko w jednej gminie<sup>103</sup> powiatu bieszczadzkiego w 2000 r. (gdy autor niniejszego opracowania był radnym i przewodniczącym komisji ds. środowiska, zabytków i turystyki).

---

<sup>98</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 43. **Zespołami przyrodniczo-krajobrazowymi** są fragmenty **krajobrazu naturalnego i kulturowego** zasługujące na ochronę ze względu na ich **walory widokowe lub estetyczne**.

<sup>99</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 40, ust. 1. **Pomnikami przyrody** są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska **o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej** oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów, okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głazy narzutowe oraz jaskinie.

<sup>100</sup> Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20.10.2000 r. (Dz. U. 2006 Nr 14, poz. 98)

<sup>101</sup> stan na 17 października 2012 r., dane GDOŚ

<sup>102</sup> wg danych z rejestrów właściwych terytorialnie Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska

<sup>103</sup> Uchwała Nr XVII/91/2000 Rady Gminy Lutowiska z dnia 27 kwietnia 2000 r., ustanawiająca zespoły przyrodniczo-krajobrazowe: „Cmentarz w Ruskiem”, „Młyn w Dwerniku”, „Wieś Krywe”, „Wieś Smolnik”, „Cmentarz w Stuposianach”, „Cerkiew w Hulskim”, „Młyn w Hulskim”.

Tymczasem, zgodnie z obowiązującym brzmieniem u.o.p., tworzenie nowych zespołów przyrodniczo-krajobrazowych i użytków ekologicznych, oraz ustanawianie pomników przyrody lub stanowisk dokumentacyjnych zależy obecnie wyłącznie od **inicjatywy samorządów szczebla lokalnego**, reprezentujących interesy mieszkańców.

Ustawa o ochronie przyrody (u.o.p.) przewiduje **udział publiczny w sporządzaniu planów zarządzania dla obszarów chronionych**. Są to plany ochrony parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego, oraz plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 i plan ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części.

W przypadku planów ochrony parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego wymagane jest zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu planu ochrony<sup>104</sup>, oraz zaopiniowanie projektu planu ochrony przez właściwe terytorialnie rady gmin<sup>105</sup>. Podobne wymagania określa u.o.p. w przypadku dokonywania zmiany planu ochrony parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego<sup>106</sup>.

Podobny charakter mają postanowienia u.o.p. dotyczące procedury sporządzania planu zadań ochronnych i planu ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części, gdzie przy sporządzaniu planu zadań ochronnych poza zapewnieniem możliwości udziału społeczeństwa<sup>107</sup> wymagane jest ponadto zapewnienie możliwości udziału w pracach osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000<sup>108</sup>. Również ustanowienie planu ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części poprzedzone musi być postępowaniem z udziałem społeczeństwa<sup>109</sup>.

Ustawa o ochronie przyrody (u.o.p.) przewiduje szereg form **udziału publicznego w pracy organów doradczych**, związanych z ochroną przyrody i funkcjonowaniem obszarów chronionych. Są to powoływane przez ministra właściwego do spraw środowiska: Państwowa Rada Ochrony Przyrody (PROP), w skład której wchodzić mogą m.in. przedstawiciele organizacji ekologicznych<sup>110</sup>; oraz rady naukowe poszczególnych parków narodowych, w skład których wchodzić mogą m.in. przedstawiciele

---

<sup>104</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 19, ust. 1a. *Sporządzający projekt planu ochrony (...) zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu.*

<sup>105</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 19, ust. 2. *Projekt planu ochrony, o którym mowa w ust. 1, wymaga zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin.*

<sup>106</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 19, ust. 3. *Przepisy ust. 1a i 2 stosuje się odpowiednio w przypadku dokonywania zmiany planu ochrony.*

<sup>107</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 28, ust. 4. *Sporządzający projekt planu zadań ochronnych (...) zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu.*

<sup>108</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 28, ust. 3. *Sporządzający projekt planu zadań ochronnych (...) umożliwi zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, udział w pracach związanych ze sporządzaniem tego projektu.*

<sup>109</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 29, ust. 6. *Ustanowienie planu ochrony poprzedza się przeprowadzeniem postępowania z udziałem społeczeństwa na zasadach określonych w dziale III rozdziale 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.*

<sup>110</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 96, ust. 1. *Członków Państwowej Rady Ochrony Przyrody w liczbie 40 na kadencję trwającą 5 lat powołuje, w drodze zarządzenia, minister właściwy do spraw środowiska spośród działających na rzecz ochrony przyrody przedstawicieli nauki, praktyki i organizacji ekologicznych.*



organizacji ekologicznych oraz właściwych miejscowo samorządów wojewódzkich i samorządów gminnych<sup>111</sup>.

Na szczeblu wojewódzkim regionalni dyrektorzy ochrony środowiska powołują regionalne rady ochrony przyrody, w skład których wchodzić mogą m.in. przedstawiciele organizacji ekologicznych oraz sejmiku województwa<sup>112</sup>. Natomiast zarząd województwa powołuje rady parku krajobrazowego lub rady zespołu parków krajobrazowych, w skład których wchodzić mogą m.in. przedstawiciele organizacji ekologicznych, właściwych miejscowo jednostek samorządu województwa i samorządu gminnego<sup>113</sup>.

Dla kwestii udziału publicznego we wdrażaniu po stronie polskiej postanowień Konwencji Karpackiej dotyczących ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej i krajobrazowej istotne są też dyspozycje Art. 111 u.o.p. dotyczące sporządzanych przez ministra właściwego do spraw środowiska **programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań**, zatwierdzanego w drodze uchwały przez Radę Ministrów. Zgodnie z postanowieniami u.o.p. minister właściwy do spraw środowiska zapewnia możliwość **udziału społeczeństwa** w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektów obu tych dokumentów<sup>114</sup>.

Zgodnie z obowiązującymi w RP postanowieniami powołanego wcześniej Art. 13 ust. 2 Konwencji Karpackiej jej Strony zobowiązane są do prowadzenia polityki gwarantującej udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji dotyczących ochrony i zrównoważonego rozwoju Karpat oraz wdrażania Konwencji. Natomiast powołany wcześniej Art. 6 ust. 2. odnośnego Protokołu o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej (który tak jak Konwencja wszedł już w życie na terytorium RP) zobowiązując wszystkie Strony Protokołu do zaangażowania regionalnych i lokalnych władz oraz innych zainteresowanych podmiotów nie tylko we wdrażanie odnośnych polityk oraz wynikających z nich środków, ale również do zapewnienia ich **współudziału przy opracowaniu tych polityk i środków**. Taki mandat prawny może mieć szczególne znaczenie dla zapewnienia udziału publicznego w procesie przygotowania krajowych strategii lub **krajowego planu działań** na rzecz wdrożenia „Protokołu o bioróżnorodności” do Konwencji Karpackiej, które mogą stanowić dotyczące regionu karpackiego elementy krajowego programu lub planu działań na rzecz ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej.

---

<sup>111</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 98, ust.1. Członków **rady naukowej parku narodowego** w liczbie od 10 do 20 na kadencję trwającą 5 lat powołuje, w drodze zarządzenia, minister właściwy do spraw środowiska spośród działających na rzecz ochrony przyrody przedstawicieli nauki, praktyki i **organizacji ekologicznych oraz właściwych miejscowo samorządów wojewódzkich i samorządów gminnych**.

<sup>112</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 97, ust.1. Członków **regionalnej rady ochrony przyrody**, w liczbie od 20 do 30 na kadencję trwającą 5 lat powołuje, w drodze zarządzenia, regionalny dyrektor ochrony środowiska spośród działających na rzecz ochrony przyrody przedstawicieli nauki, praktyki, **organizacji ekologicznych** i Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz **sejmiku województwa**.

<sup>113</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 99, ust. 1. Członków **rady parku krajobrazowego lub rady zespołu parków krajobrazowych** w liczbie od 10 do 20 na kadencję trwającą 5 lat powołuje zarząd województwa spośród działających na rzecz ochrony przyrody przedstawicieli nauki, praktyki i **organizacji ekologicznych oraz przedstawicieli właściwych miejscowo jednostek samorządu województwa, samorządu gminnego i organizacji gospodarczych**.

<sup>114</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Art. 111, ust. 2. Minister właściwy do spraw środowiska zapewnia możliwość **udziału społeczeństwa**, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, **w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z projektem planu działań (...)**.

Natomiast czysto techniczne znaczenie dla udziału publicznego we wdrażaniu po stronie polskiej postanowień Konwencji Karpackiej w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu może mieć **Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko**<sup>115</sup>, najczęściej analizowana i cytowana przez wszystkie wcześniej dostępne opracowania.

Przez przyjęcie tej ustawy RP transponowała do prawa wewnętrznego postanowienia zarówno Konwencji z Århus<sup>116</sup>, jak i kilku powiązanych z tą Konwencją dyrektyw unijnych, m.in. dyrektyw dotyczących udziału społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska<sup>117</sup>, oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (tzw. Dyrektywy SEA, której akronim pochodzi od ang. *Strategic Environmental Assessment*)<sup>118</sup>, oraz dyrektywy dotyczącej publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska<sup>119</sup>. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko określa **zasady prowadzenia postępowań prowadzonych z udziałem społeczeństwa**, które wielokrotnie powoływane są w treści dyspozycji u.o.p. (np. w kontekście postępowań, których przedmiotem jest sporządzenie projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego lub obszaru Natura 2000). Ustawa określa również przypadki, w których wymagane jest przeprowadzenie **strategicznej oceny oddziaływania na środowisko** (SOOS, ang. SEA), np. przy sporządzaniu projektów koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego<sup>120</sup> (patrz również część 4.3. niniejszego opracowania). Procedura opracowania SOOS wymaga zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, więc stosują się do niej wspomniane wcześniej zasady prowadzenia postępowań prowadzonych z udziałem społeczeństwa, określone w tej samej ustawie. Ustawa ta określa też przypadki, w których wymagane jest przeprowadzenie **oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko**, również z zapewnieniem możliwości udziału społeczeństwa. Ma to jednak znaczenie wyłącznie w odniesieniu do planowanych przedsięwzięć, mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub na obszar Natura 2000, określonych w stosownym Rozporządzeniu Rady Ministrów<sup>121</sup>. Wynika to po części z faktu, że dyspozycje Konwencji z Århus dotyczące udziału społeczeństwa są wystarczająco precyzyjne przede wszystkim w przypadku podejmowania decyzji administracyjnych dotyczących konkretnych przedsięwzięć (Art. 6) określonych w załącznikach do Konwencji, podczas gdy w przypadku planów, programów i polityk (Art. 7) oraz aktów normatywnych (Art. 8) mają raczej charakter ogólnych zaleceń niż wiążących norm prawnych.

---

<sup>115</sup>Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.)

<sup>116</sup> Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska podpisana w Aarhus 25.06.1998 r. (Dz. U. 2001 Nr 89, poz. 970)

<sup>117</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 156.17 z 25.06.2003)

<sup>118</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. WE L 197.30 z 21.07.2001)

<sup>119</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. WE L 41.26 z 14.02.2003)

<sup>120</sup> Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Art. 46, pkt. 1) *Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego.*

<sup>121</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2010 nr 213 poz. 1397)

Z uwagi jednak na fakt, że analizowane wcześniej postanowienia u.o.p. oraz Konwencji Karpackiej stwarzają po stronie polskiej **pełne i wystarczające podstawy prawne dla udziału publicznego** w podejmowaniu decyzji mających dotyczyć **ochrony przyrody i krajobrazu** – dodatkowe powoływanie się na zapisy Ustawy z dnia 3 października 2008 r. dotyczące postępowań wymagających udziału społeczeństwa przy przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie jest konieczne ani właściwe, jako istotne przede wszystkim w dziedzinie **ochrony środowiska**, do której to dziedziny Konwencja Karpacka bezpośrednio **nie odnosi się**.

Dla określenia możliwości udziału publicznego we wdrażaniu po stronie polskiej postanowień Konwencji Karpackiej dotyczących **ochrony dziedzictwa kulturowego** wskazana jest z kolei analiza postanowień Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej jako u.o.z.o.z.). Art. 7 u.o.z.o.z. określa umocowane prawnie formy i sposób ochrony zabytków, którymi mogą być przede wszystkim wpis do rejestru zabytków, uznanie za pomnik historii, **utworzenie parku kulturowego**, oraz **ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego**, lub decyzjach dotyczących realizacji procesu inwestycyjnego<sup>122</sup>.

Wpisu zabytku nieruchomego do rejestru zabytków, prowadzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, dokonuje się na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy<sup>123</sup>. Jednak w praktyce właściele obiektów budowlanych o charakterze zabytkowym niezwykle rzadko występują z wnioskiem o dokonanie takiego wpisu, z uwagi na jego prawne konsekwencje, skutkujące szeregiem zobowiązań dla właścicieli zabytków nieruchomych, wynikających z poddania obiektu ochronie konserwatorskiej. Z uwagi na powyższe, można przyjąć, że taka forma ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego ma bardzo ograniczone, wręcz marginalne znaczenie, dla kwestii udziału publicznego we wdrażaniu postanowień Konwencji Karpackiej, będącej przedmiotem niniejszego opracowania. Natomiast w przypadku przyjęcia w RP spodziewanych nowych uregulowań prawnych, dotyczących możliwości objęcia prawną ochroną przejawów niematerialnego dziedzictwa kulturowego – dokonanie wpisu do specjalnych rejestrów (np. na listę reprezentatywną niematerialnego dziedzictwa kulturowego) nie będzie skutkować tego typu dotkliwymi konsekwencjami dla osoby zgłaszającej wniosek. W związku z powyższym, przyjęcie takich regulacji może zainicjować szereg postępowań o dokonanie takiego wpisu, potencjalnie z korzyścią dla **ochrony dziedzictwa niematerialnego Karpat**.

Podobnie przewidziana w u.o.z.o.z. możliwość uznania zabytku nieruchomego lub parku kulturowego za pomnik historii<sup>124</sup> nie stwarza szerokiego pola dla aktywności obywatelskiej na rzecz wdrażania postanowień Konwencji Karpackiej w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego. Przede wszystkim dlatego, że takie prestiżowe wyróżnienie jest przyznawane przez Prezydenta RP obiektom posiadającym już wcześniej status chronionego prawem zabytku. Również dlatego, że wyróżnienie takie jest przyznawane wyłącznie najważniejszym obiektom zabytkowym o znaczeniu ponadregionalnym (ogólnokrajowym). Dlatego, jak dotychczas, wśród 54 obiektów uznanych w Polsce za pomnik historii jest tylko jeden obiekt położony w obszarze stosowania Konwencji Karpackiej, „Kalwaria – krajobrazowy zespół manierystycznego parku pielgrzymkowego” o powierzchni 160 ha, położony

---

<sup>122</sup> Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Art. 7. *Formami ochrony zabytków są: 1) wpis do rejestru zabytków; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.*

<sup>123</sup> Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Art. 9, ust. 1.

<sup>124</sup> Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Art. 15.

w Kalwarii Zebrzydowskiej w województwie małopolskim<sup>125</sup>. Jednak istotnym argumentem za występowaniem o status pomnika historii dla zabytkowych obiektów w polskiej części Karpat mogą być znacznie większe szanse na pozyskanie środków finansowych na jego ochronę z budżetu państwowego oraz funduszy unijnych.

Znacznie większe znaczenie dla wdrażania po stronie polskiej postanowień Konwencji Karpackiej dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego z udziałem publicznym może mieć regulowana dyspozycjami u.o.z.o.z. możliwość tworzenia **parków kulturowych**<sup>126</sup>. Celem utworzenia parku kulturowego jest ochrona **krajobrazu kulturowego** oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z **zabytkami nieruchomymi** charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Parki kulturowe tworzone są na podstawie uchwały  **rady gminy**, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zgodnie z u.o.z.o.z. możliwe jest też utworzenie parku kulturowego znajdującego się na przylegających do siebie terytoriach dwóch lub więcej gmin, wówczas wymagane są zgodne uchwały rad tych gmin (lub związku gmin). Dla parku kulturowego wójt (ew. burmistrz lub prezydent miasta) sporządza, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy. Ponadto dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, lub dokonuje aktualizacji wcześniej obowiązującego planu. W celu realizacji zadań związanych z ochroną parku kulturowego rada gminy może utworzyć specjalną jednostkę organizacyjną powołaną do zarządzania parkiem.

Jak wynika z przytoczonych wyżej dyspozycji Art. 16 u.o.z.o.z. – parki kulturowe mogą pełnić podobną funkcję dla ochrony dziedzictwa kulturowego (w tym krajobrazu kulturowego) jak niektóre z przewidzianych dyspozycjami Art. 43 u.o.p. zespołów przyrodniczo-krajobrazowych (zawierających fragmenty krajobrazu kulturowego). Podstawowa różnica pomiędzy tymi dwiema formami ochrony polega na tym, że do utworzenia parku kulturowego konieczna jest obecność na terenie obejmowanym ochroną przynajmniej jednego zabytku nieruchomego, wpisanego do rejestru zabytków. Z uwagi na ogromną liczbę chronionych prawem zabytków nieruchomych (razem 66 424<sup>127</sup> w całej Polsce, z czego 5 045 w woj. małopolskim, 3 906 w woj. podkarpackim oraz 3 813 w woj. śląskim) nie jest to wymaganie trudne do spełnienia, tym niemniej rady gmin niezwykle rzadko korzystają z zapisanego dla nich w u.o.z.o.z. uprawnienia do tworzenia parków kulturowych. Dowodem na to może być fakt, że w ciągu pierwszych dziewięciu lat obowiązywania tej ustawy w całej Polsce utworzono zaledwie 24<sup>128</sup> parki kulturowe, co więcej - jedynie w 12 z 16 województw. Nie lepiej wygląda poziom korzystania z tego uprawnienia w obszarze stosowania Konwencji Karpackiej w Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie w oparciu o Art. 16 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami utworzono dotychczas zaledwie jeden park kulturowy (Park Kulturowy Kotliny Zakopiańskiej, 2006).

Zgodnie z Art. 18 u.o.z.o.z. ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się m.in. przy sporządzaniu lub aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz **miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**, a także przy wydawaniu decyzji administracyjnych dotyczących realizacji procesu

---

<sup>125</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 października 2000 r. w sprawie uznania za pomnik historii (Dz.U. nr 98 z 2000 r., poz. 1062).

<sup>126</sup> Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Art. 16.

<sup>127</sup> stan na dzień 31 grudnia 2012 r., dane Narodowego Instytutu Dziedzictwa

<sup>128</sup> stan na dzień 31 października 2012 r., dane Narodowego Instytutu Dziedzictwa



inwestycyjnego. Dyspozycje Art. 19 u.o.z.o.z. stanowią, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w **gminnej ewidencji zabytków**, oraz parków kulturowych; a ponadto ustalenia **gminnego programu opieki nad zabytkami**, jeżeli taki został w gminie przyjęty.

Strategiczne cele polityki państwa w zakresie m.in. zachowania dziedzictwa kulturowego i aktywnej ochrony zabytków zostały określone w dokumentach „Narodowa Strategia Kultury na lata 2004 – 2013” przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 21 września 2004 r. oraz „Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004 – 2020” przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 14 czerwca 2005 r. Dokumentem służącym wdrożeniu Narodowej Strategii Kultury jest Narodowy Program Kultury „Ochrona Zabytków i Dziedzictwa Kulturowego na lata 2004-2013”, będący podstawą funkcjonowania Programu Operacyjnego „Dziedzictwo kulturowe”.

Postanowienia Art. 11 Konwencji, dotyczącego dziedzictwa kulturowego i wiedzy ludowej mieszkańców Karpat powinny być uwzględniane przy realizacji Narodowej Strategii Kultury w latach 2014 – 2020 oraz przy kształtowaniu dotyczących dziedzictwa kulturowego Programów Operacyjnych w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Ponadto w najbliższych latach wejdą, być może, w życie również dyspozycje proponowanego protokołu tematycznego o dziedzictwie kulturowym Karpat (planowanego do podpisania w 2014 r.), które określą szczegółowo rodzaj środków, do których stosowania będzie wówczas zobowiązana Rzeczpospolita Polska, na części swego terytorium objętej zasięgiem stosowania Konwencji Karpackiej.

\*

Jak wynika z powyższej analizy aktów prawa wewnętrznego obowiązujących w RP – udział publiczny na rzecz wdrażania postanowień Konwencji Karpackiej, w dziedzinach ochrony przyrody, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego, wcale nie musi i nie powinien ograniczać się do udziału poszczególnych obywateli, środowisk lokalnych czy reprezentujących ich przedstawicieli organów jednostek samorządu terytorialnego z obszaru objętego zasięgiem stosowania Konwencji w Polsce w działaniach inicjowanych bądź realizowanych przez organy centralnej administracji rządowej.

Zarówno ustawa o ochronie przyrody jak i ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stwarzają wystarczające prawne podstawy i przesłanki dla **aktywności obywatelskiej i skutecznego wcielenia w życie inicjatyw lokalnych** w zakresie **ochrony przyrody, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego Karpat**, w tym w szczególności inicjatyw skutkujących stanowieniem **aktów prawa miejscowego** przez uprawnione do tego organy jednostek samorządu wojewódzkiego i lokalnego, wspierających osiąganie celów Konwencji Karpackiej w Polsce.

Posiadanie na terytorium gminy chronionych obszarów (np. takich jak opisane wyżej zespoły przyrodniczo-krajobrazowe czy parki kulturowe) utworzonych w oparciu o ustanowione przez obie te ustawy uprawnienia dla samorządów lokalnych, tak samo jak obecność pomników przyrody lub zabytków nieruchomych, wpisanych do rejestru zabytków, ma istotne znaczenie dla **zrównoważonego rozwoju lokalnej gospodarki**, opartego na zrównoważonym użytkowaniu zasobów i walorów dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego.

Potwierdzeniem tego może być określenie w KPZK 2030<sup>129</sup> obszarów cennych przyrodniczo i obszarów ochrony krajobrazów kulturowych jako „**obszary kształtowania potencjału rozwojowego**, wymagające programowania działań ochronnych”. Jednak organy jednostek samorządu terytorialnego zdecydowanie zbyt rzadko korzystają z uprawnień, przewidzianych dla nich w obowiązującym w RP prawie krajowym.

#### **4.3. Udział publiczny na rzecz zrównoważonego rozwoju Karpat w świetle prawa krajowego**

Podstawowe znaczenie dla zapewnienia prawnych podstaw udziału publicznego we wdrażaniu postanowień Konwencji Karpackiej w zakresie zrównoważonego rozwoju regionu karpackiego po stronie polskiej ma **Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**<sup>130</sup> (**u.z.p.p.r.**). U.z.p.p.r. definiuje politykę rozwoju jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej<sup>131</sup>. Zgodnie z u.z.p.p.r. politykę rozwoju prowadzą Rada Ministrów, **samorząd województwa**, oraz **samorząd powiatowy i gminny**<sup>132</sup>. Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy.

Politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, przyjętych przez organ odpowiedniego szczebla. U.z.p.p.r. określa<sup>133</sup> trzy typy strategii rozwoju. Najszerzy zasięg geograficzny oraz najdłuższy horyzont czasowy ma długookresowa strategia rozwoju kraju, czyli dokument określający główne trendy, wyzwania, i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujący okres co najmniej 15 lat.

Taki sam zasięg geograficzny lecz nieco krótszy horyzont czasowy ma średniookresowa strategia rozwoju kraju, czyli dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmujący okres 4 do 10 lat (a zatem z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej), realizowany przez strategię rozwoju oraz przy pomocy programów.

Trzecim typem strategii określonym w u.z.p.p.r., najistotniejszym dla celów niniejszego opracowania są „inne strategie rozwoju”, czyli dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, **odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin**, realizowane przy pomocy programów.

U.z.p.p.r. doprecyzowuje<sup>134</sup> następnie rozumienie pojęcia „strategii odnoszących się do rozwoju regionów”, określając, że są to w szczególności: krajowa strategia rozwoju regionalnego, strategia ponadregionalna oraz strategia rozwoju województwa. Należy rozumieć, że strategią ponadregionalną jest strategia, której obszar stosowania wykracza poza granice administracyjne jednego województwa. Zatem strategiami rozwoju, które mogą dotyczyć obszaru stosowania Konwencji Karpackiej na terytorium RP mogą być **strategia ponadregionalna**, której projekt opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, oraz **strategie rozwoju województw**<sup>135</sup>, w których granicach administracyjnych zawiera

<sup>129</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 180.

<sup>130</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2009 Nr 84, poz.712)

<sup>131</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Art. 2.

<sup>132</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Art. 3.

<sup>133</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Art. 9.

<sup>134</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Art. 14a, ust.1.

<sup>135</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.), Art. 11.

się obszar stosowania Konwencji (czyli strategię rozwoju województw małopolskiego, podkarpackiego lub śląskiego), których projekty opracowują właściwe terytorialnie samorządy województwa.

Art. 13 u.z.p.p.r. wymienia elementy, jakie muszą w szczególności być określone w strategiach rozwoju odnoszących się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin (diagnoza sytuacji, prognoza trendów rozwojowych, określenie celów rozwoju, wskaźniki realizacji, określenie kierunków interwencji w ujęciu wojewódzkim lub terytorialnym, systemy realizacji i ramy finansowe), z zastrzeżeniem, że tego typu strategię rozwoju mogą również zawierać inne elementy, **jeżeli wynika to z zobowiązań międzynarodowych**<sup>136</sup>. Zatem np. strategię rozwoju województw małopolskiego, podkarpackiego i śląskiego mogą, lub wręcz powinny zawierać dodatkowe elementy, wynikające z treści postanowień Konwencji Karpackiej i jej ratyfikowanych przez RP protokołów tematycznych (jako międzynarodowych zobowiązań RP), a w szczególności sprzyjać realizacji zadań określonych w przyjętych po stronie polskiej przez właściwe organy centralnej administracji rządowej krajowych planach działań na rzecz realizacji poszczególnych protokołów tematycznych do Konwencji Karpackiej.

Warto w tym miejscu przypomnieć o wynikającym z Art. 5 Konwencji Karpackiej zobowiązaniu Stron do **koordynowania planowania przestrzennego na terenach przygranicznych** przez opracowywanie transgranicznych i/lub regionalnych polityk i programów zagospodarowania przestrzennego<sup>137</sup>. Realizacji tego zobowiązania sprzyja zapisany w Ustawie o samorządzie województwa ważny mandat prawny dla samorządu województwa do **współpracy z regionami sąsiednich państw**<sup>138</sup>, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju.

Konieczność zachowania wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego, przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń, oraz potrzeba kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego uwzględniane są w strategii rozwoju województwa określonej przez samorząd województwa<sup>139</sup>, oraz w planach zagospodarowania województw. Zgodnie z Art. 12 Ustawy o samorządzie województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju samorząd województwa winien współpracować m.in. z **jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa, organizacjami pozarządowymi, oraz innymi województwami**<sup>140</sup>.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (u.z.p.p.r.) zawiera stosowne postanowienia dotyczące zapewnienia udziału publicznego przy opracowaniu powyższych strategii rozwoju. Generalną zasadą ustanowioną Art. 6 uzppr jest, że projekty strategii rozwoju podlegają **konsultacjom**

---

<sup>136</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Art. 13. ust. 2. *Strategie rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, mogą obejmować okres wykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju, jeżeli wynika to ze specyfiki rozwojowej w danym obszarze oraz mogą zawierać elementy inne niż określone w ust. 1, jeżeli wynika to ze zobowiązań międzynarodowych.*

<sup>137</sup> **Konwencja Karpacka, Artykuł 5, ust. 2.** *Strony będą dążyć do koordynowania planowania przestrzennego na terenach przygranicznych przez opracowywanie transgranicznych i/lub regionalnych polityk i programów zagospodarowania przestrzennego oraz rozszerzanie i wspieranie współpracy między właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi.*

<sup>138</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Art. 12, ust. 2. *Wykonując zadania określone w ust. 1, samorząd województwa może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich.*

<sup>139</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Art. 11, ust. 1.

<sup>140</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Art. 12, ust. 1. *Samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, współpracuje w szczególności z: 1) jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym, 2) administracją rządową, szczególnie z wojewodą, 3) innymi województwami, 4) organizacjami pozarządowymi, 5) szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi.*

**z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego**<sup>141</sup>.

Również w przypadku strategii ponadregionalnych minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego opracowujący takie strategie zobowiązany jest do **konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi**<sup>142</sup>. Ponadto przy opracowywaniu projektu strategii rozwoju i programów uwzględnia się przepisy dotyczące udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko, przeprowadzając postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w przypadkach wymaganych przez te przepisy<sup>143</sup>. Jak wspomniano już na str. 30 niniejszego opracowania – przypadkami takimi, zgodnie z Art. 46 Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, są prace nad projektami koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego<sup>144</sup>, wymagające przeprowadzenia, **z udziałem społeczeństwa**, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOS).

Narzędziem służącym realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii rozwoju określonych w Art. 9 pkt. 3 u.z.p.p.r. (w tym strategii ponadregionalnych oraz strategii rozwoju województwa) są **programy operacyjne** (w tym **regionalne programy operacyjne - RPO**) i **programy rozwoju** (w tym programy wojewódzkie). Strategie te mogą też być realizowane również na podstawie umów lub porozumień międzynarodowych, odrębnych programów, w tym programów operacyjnych oraz programów realizowanych w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, oraz instrumentów prawnych i finansowych, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej<sup>145</sup>. Zgodnie z Art. 19a ust. 1 u.z.p.p.r. **projekty programów** (w tym regionalnych programów operacyjnych oraz programów rozwoju) **podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi**<sup>146</sup>.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.)<sup>147</sup> przewiduje **udział społeczeństwa w przygotowaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**<sup>148</sup> **oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego** (m.p.z.p.)<sup>149</sup>. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu takiego dokumentu, określa formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium lub m.p.z.p., rozpatruje przekazane wnioski i przygotowuje projekt dokumentu, ogłasza zamiar wyłożenia projektu do publicznego wglądu, wyklada projekt do publicznego wglądu oraz publikuje go na stronach internetowych urzędu gminy, a następnie organizuje dyskusję publiczną nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie. Później wójt, burmistrz albo prezydent miasta wyznacza termin,

<sup>141</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Art. 6, ust. 1.

<sup>142</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Art. 14a, ust. 2.

<sup>143</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Art. 6a.

<sup>144</sup> Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Art. 46, pkt. 1) *Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego.*

<sup>145</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Art. 15, ust. 2.

<sup>146</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Art. 19a, ust. 1. **Projekty programów podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi.**

<sup>147</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 717)

<sup>148</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Art. 11.

<sup>149</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Art. 17.

w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu, rozpatruje takie uwagi, i wprowadza zmiany do projektu<sup>150</sup>.

Po dokonaniu analizy prawnych uwarunkowań udziału publicznego w planowaniu rozwoju warto jeszcze wspomnieć o tym, jak ujęte są te kwestie w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030).

Zgodnie z założeniami przyjętymi przez Radę Ministrów w KPZK 2030 **udział obywateli i organizacji pozarządowych w procesie planowania rozwoju**, w tym planowania przestrzennego, jest niezbędny dla stworzenia efektywnego systemu instytucjonalnego, mającego zapewnić realizację zadań polityki rozwoju w wymiarze terytorialnym<sup>151</sup>. Wynikająca z potrzeby uwzględniania różnorodnych interesów na etapie tworzenia dokumentu konieczność zapewnienia udziału obywateli i organizacji pozarządowych przed skierowaniem go do realizacji ma stać się zasadą powszechną. Podstawowym argumentem na rzecz stosowania takiej zasady jest fakt, że współpraca na etapie tworzenia projektów wariantowych sprzyja podniesieniu ich jakości oraz umożliwia odpowiednio wczesne rozwiązanie sprzeczności jeszcze przed formalnym zaakceptowaniem wybranych wariantów rozwoju. Rozwiązywaniu kwestii spornych ma służyć dialog, ułatwiany przez zaangażowanie profesjonalnych mediatorów. Ponadto należyte uwzględnienie opinii mieszkańców danej gminy, województwa czy regionu ma zapewnić skuteczniejszą realizację ważnych celów zbiorowych, sprzyjać rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i wzmacniać identyfikację mieszkańców z miejscem, w którym żyją.

Zakładane w KPZK 2030 działania na rzecz włączenia partnerów społecznych w system planowania mają polegać m.in. na wprowadzeniu obowiązku publikacji w Biuletynie Informacji Publicznych (BIP) gminy uchwał, dotyczących dokumentów planistycznych wraz z załącznikami graficznymi; a także wprowadzeniu na etapie wyłożenia projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do konsultacji społecznych obowiązku umieszczania wyżej wymienionych projektów na stronie internetowej gminy oraz w BIP. Forma dokumentów planistycznych, zarówno teksty, jak i rysunki planów razem z uczytelnieniem prawa, w tym planów zagospodarowania przestrzennego i relacji pomiędzy różnymi rodzajami planów mają umożliwić partycypację społeczną, dzięki przystępnej formie i przedstawieniu pełnej informacji o uwarunkowaniach, problemach i korzyściach, jakie mogą wynikać z proponowanej polityki przestrzennej<sup>152</sup>.

KPZK 2030 zakłada, że w celu opracowania planów zagospodarowania obszarów funkcjonalnych zostaną wypracowane z gminami metody konsultacji zasięgu obszarów funkcjonalnych i zapisu planów ich zagospodarowania<sup>153</sup>. **Sposób zagospodarowania każdego z obszarów funkcjonalnych** zostanie objęty pełną procedurą **strategicznej oceny oddziaływania na środowisko**. Rolę koordynatora w zakresie wyznaczania i propozycji zagospodarowania obszarów funkcjonalnych pełnić mają samorządy województw. Co szczególnie istotne z punktu widzenia potrzeb wdrażania Konwencji Karpackiej, której zasięg stosowania po stronie polskiej obejmuje część trzech województw – KPZK 2030 przewiduje również sytuację, gdy dany obszar funkcjonalny z racji swojego charakteru wykroczy poza granice administracyjne województwa. Zakłada w tym przypadku wspólne opracowanie (uzgodnienie) przez władze samorządowe części planu i strategii, której ten problem dotyczy.

---

<sup>150</sup> w tekście jednolitym u.p.z.p. przygotowanym przez Kancelarię Sejmu w Art. 11 pominięto, zapewne przez pomyłkę, wymóg rozpatrzenia uwag i ewentualność wniesienia wynikających z nich zmian do projektu studium.

<sup>151</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 58.

<sup>152</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 157.

<sup>153</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 160.

KPZK 2030 analizuje różne typy obszarów funkcjonalnych, wyznaczanych w oparciu o różne kryteria. Obszary polskiej części regionu karpackiego można równocześnie zaklasyfikować, w całości bądź w części, **równocześnie do kilku typów obszarów funkcjonalnych**, określonych w KPZK 2030. Tak więc, na obszarze stosowania Konwencji Karpackiej po stronie polskiej występować będą następujące typy obszarów funkcjonalnych:

wśród obszarów funkcjonalnych wyznaczonych na podstawie stopnia urbanizacji:

- Peryferyjne obszary wiejskie zagrożone marginalizacją<sup>154</sup>

wśród obszarów funkcjonalnych szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej:

- Obszary górskie<sup>155</sup>

wśród obszarów kształtowania potencjału rozwojowego, wymagających programowania działań ochronnych:

- Obszary cenne przyrodniczo<sup>156</sup>
- Obszary ochrony krajobrazów kulturowych<sup>157</sup>
- Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych<sup>158</sup>

wśród obszarów funkcjonalnych wymagających restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy wsparciu instrumentów właściwych polityce regionalnej:

- Obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe<sup>159</sup>
- Obszary przygraniczne<sup>160</sup>
- Obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich<sup>161</sup>

Zgodnie z KPZK 2030 plany zagospodarowania nakładających się obszarów funkcjonalnych zostaną sporządzone jednocześnie w terminie do roku **2015**, a następnie będą weryfikowane w ramach monitoringu planów zagospodarowania przestrzennego województwa.

Wśród „obszarów funkcjonalnych szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej” jest najbardziej oczywisty dla polskiej części regionu karpackiego typ „**obszar górski**”. W jego skład poza regionem karpackim wchodzi też Sudety, nie są natomiast do niego zaliczone Góry Świętokrzyskie. KPZK 2030 zakłada, że minister właściwy ds. rozwoju regionalnego wraz z innymi ministrami określi **wytyczne** w zakresie **zrównoważonego rozwoju obszarów górskich**. Obszar oddziaływania tych instrumentów ma zostać wyznaczony na poziomie makroregionalnym, przy zastosowaniu jednolitych w skali kraju kryteriów, przez opracowanie **strategii rozwoju** (będącej w kompetencjach ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego) oraz skorelowanego z nią **planu zagospodarowania przestrzennego obszarów górskich**, opracowywanego na poziomie makroregionalnym (we współpracy jednostek samorządu terytorialnego). Obszary te powinny być uwzględniane (ustalenie

---

<sup>154</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 171.

<sup>155</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 176.

<sup>156</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 181.

<sup>157</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 182.

<sup>158</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 182.

<sup>159</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 185.

<sup>160</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 186.

<sup>161</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 186.

obligatoryjne) w wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego i strategiach rozwoju województw<sup>162</sup>.

Wstępne zalecenia sformułowane w KPZK 2030 dla funkcjonalnego obszaru górskiego to: działania przeciwerozyjne, na rzecz podwyższenia bezpieczeństwa powodziowego, **rozwój infrastruktury turystycznej**, ochrony walorów uzdrowiskowych, sanitacji obszarów wiejskich, **zachowania tożsamości kulturowo-krajobrazowej, utrzymania równowagi ekologicznej i poprawy warunków dla rolnictwa**.

Do obszarów funkcjonalnych KPZK 2030 szczególnie istotnych z punktu widzenia celów Konwencji Karpackiej, związanych z ochroną przyrody, dziedzictwa kulturowego oraz gospodarką wodną należą również **obszary cenne przyrodniczo, obszary ochrony krajobrazów kulturowych, oraz obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych**. Niezwykle istotnym z punktu widzenia wdrażania Konwencji Karpackiej typem obszaru funkcjonalnego są również **obszary przygraniczne**, w których przypadku KPZK 2030 przewiduje zamiar wystąpienia do strony zagranicznej o opracowanie wspólnych **strategii rozwoju obszarów przygranicznych** z elementami planowania przestrzennego, w efekcie czego powstać mają wspólne strategie i plany rozwoju dla obszarów położonych po obu stronach granicy (np. strategia zagospodarowania terenów po obu stronach granicy, strategia zagospodarowania obszarów wzdłuż granicy). Jest to zbieżne z postanowieniami Art. 5 Konwencji Karpackiej, zobowiązującym Strony do **koordynowania planowania przestrzennego na terenach przygranicznych** przez opracowywanie transgranicznych i/lub regionalnych polityk i programów zagospodarowania przestrzennego<sup>163</sup>.

\*

Strategie rozwoju i plany zagospodarowania przygotowywane we współpracy z **jednostkami samorządu terytorialnego** oraz z udziałem społeczeństwa dla polskiej części Karpat, jako części górskiego obszaru funkcjonalnego w rozumieniu KPZK 2030, uwzględnić muszą zapisy Ramowej Konwencji Karpackiej oraz jej tematycznych Protokołów, przez transpozycję ich postanowień również do **strategii sektorowych**, dotyczących np. rolnictwa na obszarach górskich, zrównoważonego rozwoju turystyki czy transportu. Opracowane dla regionu karpackiego strategie i plany zagospodarowania staną się następnie podstawą do konstruowania **kontraktów terytorialnych**, oraz **regionalnych programów operacyjnych (RPO) i wojewódzkich programów rozwoju**, których projekty zgodnie z Art. 19a ust. 1 u.z.p.p.r. podlegają konsultacjom z **jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi**.

Z uwagi na konieczność harmonijnego wdrażania postanowień Konwencji Karpackiej oraz jej obowiązujących protokołów tematycznych we wszystkich trzech województwach, w których granicach administracyjnych zawiera się obszar stosowania Konwencji – celowym wydaje się, by strategie rozwoju opracowywane na podstawie KPZK 2030 dla polskiej części regionu karpackiego miały charakter **strategii ponadregionalnych** (wykraczających swym zasięgiem poza obszar jednego województwa), a **strategie rozwoju województw** małopolskiego, podkarpackiego i śląskiego były ze sobą **skoordynowane i wzajemnie komplementarne**.

**Zrównoważony rozwój obszarów górskich w każdym z tych trzech województw nie musi przebiegać według tego samego wzorca** – obszary Karpat położone w każdym z tych trzech województw mają swoją ugruntowaną historycznie i przyrodniczo specyfikę rozwojową i przewagi

---

<sup>162</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, str. 177.

<sup>163</sup> Konwencja Karpacka, Artykuł 5, ust. 2. *Strony będą dążyć do koordynowania planowania przestrzennego na terenach przygranicznych przez opracowywanie transgranicznych i/lub regionalnych polityk i programów zagospodarowania przestrzennego oraz rozszerzanie i wspieranie współpracy między właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi.*

konkurencyjne, pozwalające na wybór dogodnych dla każdego z tych województw **nisz potencjału rozwojowego i kierunków specjalizacji terytorialnej** w rozwoju obszarów górskich.

## 5. Rekomendowane formy udziału publicznego we wdrażaniu Konwencji Karpackiej

Jak wynika z powyższej analizy – obowiązujące przepisy prawa wewnętrznego RP zapewniają wystarczające podstawy prawne i określają ponadto szereg możliwych form udziału publicznego w ochronie przyrody i krajobrazu, zachowaniu dziedzictwa kulturowego lub planowaniu zrównoważonego rozwoju, czyli dziedzinach objętych postanowieniami Konwencji Karpackiej.

Dają one możliwość społecznego zaangażowania się zarówno w zmierzające do wydania konkretnej decyzji postępowania administracyjne, jak też w procesy legislacyjne, służące przyjęciu strategii, planów działania lub programów. Zapewniają możliwość udziału publicznego w dotyczących powyższych dziedzin procesach decyzyjnych zarówno podmiotom o charakterze kolektywnym (np. organizacjom pozarządowym, stowarzyszeniom, organom jednostek samorządu terytorialnego) jak i pojedynczym osobom, niezależnie od tego, czy podmioty biorące udział w postępowaniach realizują swój interes faktyczny lub prawny, czy też nabywają przymiotu strony postępowaniu z uwagi na występowanie przez siebie w interesie publicznym (społecznym).

Udział publiczny we wdrażaniu Konwencji Karpackiej jest dodatkowo usankcjonowany w polskim prawie wewnętrznym również tym, że ujęte w Konwencji działania na rzecz ochrony przyrody i dziedzictwa kulturowego, oraz stanowiąca jej przewodnią ideę koncepcja współpracy pomiędzy zamieszkującymi Karpaty społecznościami, samorządami, instytucjami i organizacjami z wszystkich Stron Konwencji określone są polską ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>164</sup> jako zadania należące do **sfery zadań publicznych** (zgodnie ze sformułowaniami użytymi w ustawie są to odpowiednio: ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, oraz działalność na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami<sup>165</sup>).

Należy w tym miejscu podkreślić, że **proces wdrażania Konwencji Karpackiej nie jest jeszcze w pełni przygotowany** od strony legislacyjnej na szczeblu międzynarodowym, z uwagi na fakt, że formalny proces konstytuowania się jej dokumentów wykonawczych (np. protokołów tematycznych) nie został jeszcze zakończony. Dlatego też w wielu objętych Konwencją dziedzinach brak jest jeszcze szczegółowych uregulowań prawnych, określających jakie działania mają zostać podjęte w ramach stosownych polityk sektorowych dla realizacji jej celów ogólnych.

Udział publiczny we wdrażaniu Konwencji Karpackiej po stronie polskiej jak dotychczas ograniczał się przede wszystkim do udziału przedstawicieli społeczności zamieszkujących Karpaty w organizowanych mniej więcej raz w roku przez Krajowy Punkt Kontaktowy Konwencji Karpackiej (CC NFP, od ang. *Carpathian Convention National Focal Point*) w Ministerstwie Środowiska posiedzeń **Krajowego Komitetu Sterującego** Konwencji Karpackiej. W skład tego ciała konsultacyjnego, poza przedstawicielami resortów, których zakresu działania dotyczy Konwencja, oraz właściwych instytucji (np. GIOŚ, GDOŚ i Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska, Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych i parków narodowych z polskich Karpat) wchodzi również **przedstawiciele urzędów wojewódzkich i marszałkowskich** województw małopolskiego, podkarpackiego i śląskiego, **organizacji pozarządowych**, oraz czterech **Euroregionów** (E. Beskidy, E. Karpacki, E. Tatry, E. Śląsk Cieszyński).

<sup>164</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 Nr 96, poz. 873 z późn. zm.)

<sup>165</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Art. 4, ust. 1



Z jednej strony nie można jeszcze uznać, że powyższy skład Krajowego Komitetu Sterującego obejmuje pełną reprezentację karpaccich społeczności lokalnych, gwarantując tym samym szeroki udział publiczny w działaniach prowadzonych, jak dotychczas, przede wszystkim przez centralne organy administracji rządowej. Z drugiej jednak strony nie sposób wyobrazić sobie możliwości organizowania posiedzeń kolegiального organu lub ciała konsultacyjnego włączającego w swój skład przedstawicieli wszystkich jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli z obszaru objętego zasięgiem stosowania Konwencji po stronie polskiej (czyli przedstawicieli trzech województw, 27 powiatów i 224 gmin), oraz np. wszystkich nadleśnictw i organizacji pozarządowych działających w polskich Karpatach. Już w chwili obecnej, przy obecnym składzie Krajowego Komitetu Sterującego liczącym 46 osób nie jest praktycznie możliwe, by Komitet ten zebrał się kiedykolwiek w komplecie. Należy jednak zauważyć, że tego typu krajowe ciało konsultacyjno-koordynacyjne działające na rzecz wdrażania Konwencji, co więcej – z udziałem przedstawicieli sektorów samorządowego i pozarządowego, funkcjonuje jak dotychczas wyłącznie po stronie polskiej, podczas gdy pozostałe Strony Konwencji są zainteresowane przeniesieniem tego typu dobrej praktyki na własny grunt, ale jeszcze tego nie uczyniły.

Ponadto, posiedzenia Krajowego Komitetu Sterującego mają przede wszystkim charakter informacyjny, służący przeglądowi wdrażania postanowień Konwencji Karpackiej przez właściwe resorty administracji rządowej, omówieniu wyników oficjalnych spotkań organów wykonawczych lub pomocniczych Konwencji, koordynacji działań poszczególnych resortów, lub przygotowaniom strony polskiej do kolejnego Spotkania Konferencji Stron (COP) Konwencji. Taki charakter spotkań Komitetu jest jak najbardziej właściwy i wystarczający z uwagi na to, że działania podejmowane obecnie w ramach Konwencji mają nadal przede wszystkim charakter oficjalnych uzgodnień międzynarodowych.

Tym niemniej, już teraz należy się zastanowić, jakie formy może przyjąć udział publiczny na zbliżającym się coraz bardziej etapie wdrażania postanowień Konwencji oraz jej dokumentów wykonawczych w codziennej praktyce i w konkretnych przedsięwzięciach. Tym bardziej, że Konwencja wkracza już powoli w fazę przygotowywania dokumentów wykonawczych na szczeblu krajowym (np. krajowych strategii lub planów działań do poszczególnych protokołów tematycznych Konwencji), które winny uwzględniać opinie, aspiracje i priorytetowe wspólne potrzeby mieszkańców Karpat.

Pierwszą możliwą formą udziału publicznego we wdrażaniu Konwencji Karpackiej, nawiązującą wprost do idei społeczeństwa obywatelskiego, jest **bezpośredni udział** w tym procesie zainteresowanych takim udziałem **pojedynczych osób fizycznych**. Mogą to być zarówno eksperci w poszczególnych dziedzinach nauki bądź praktyki, związanych z tematyką objętą Konwencją i jej tematycznymi protokołami, działacze samorządowi lub społeczni, jak również mieszkańcy regionu czy też obywatele, którym zależy na ochronie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego Karpat, oraz zrównoważonym rozwoju regionu. Wkład takich osób w realizację postanowień Konwencji przez inicjowanie pożądaných działań może być bezcenny, a ich przykład zachęci może do uczestnictwa również inne osoby.

Równie dobrze mogą to też być pojedyncze osoby, niezainteresowane takimi problemami, lecz mające istotny interes faktyczny bądź prawny, skłaniający te osoby np. do udziału w postępowaniach prowadzonych z udziałem społeczeństwa, zmierzających do uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Mogą to na przykład być właściciele gruntów rolnych, leśnych lub przeznaczonych pod

osadnictwo, właściciele obiektów infrastruktury turystycznej, deweloperzy, lub lokalni przedsiębiorcy. Ich interes lub opinia również musi być wzięty pod uwagę w takim postępowaniu.

Może się również zdarzyć, że obywatele korzystający ze swojego prawa do współdecydowania o przyszłości regionu, w którym mieszkają i pracują, mogą mieć zupełnie inne przekonania niż wyrażone w Konwencji, oraz interes całkowicie rozbieżny z jej celami. Nie można bowiem *a priori* zakładać, że wraz z przyjęciem i ratyfikacją Konwencji przez RP wszyscy jej obywatele zaczną podzielać zawarte w niej idee.

Tym niemniej można z dużą dozą prawdopodobieństwa założyć, że w większości przypadków udział pojedynczych osób, jako jedna z możliwych form udziału publicznego, będzie miał marginalne znaczenie w procesie wdrażania Konwencji Karpackiej. Przede wszystkim dlatego, że obowiązujące przepisy prawa krajowego stwarzają wyraźną preferencję dla udziału publicznego znajdującym swój wyraz w **działaniu zbiorowym lub zespołowym**.

Potwierdzają ten fakt delegacje polskiego prawa krajowego, stwarzające szerokie, wymienione i omówione w poprzednich częściach niniejszego opracowania, uprawnienia i kompetencje w dziedzinach objętych Konwencją Karpacką **organom jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza szczebla wojewódzkiego i lokalnego**.

Są to ciała kolegialne skupiające zazwyczaj obywateli najbardziej czynnych publicznie, świadomych swoich praw obywatelskich, oraz będących pochodzącymi z powszechnego bezpośredniego wyboru przedstawicielami swoich środowisk lokalnych. Jednocześnie są to w znakomitej większości osoby, którym zależy na pomyślności miejscowych społeczności i kierujące się dobrem całej wspólnoty samorządowej.

Z uwagi na powyższe, należy zatem przyjąć, że kluczowe znaczenie dla wdrażania postanowień Konwencji Karpackiej po stronie polskiej na poziomie regionalnym i lokalnym ma **udział publiczny przedstawicieli lokalnych społeczności**, skupionych w organach jednostek samorządu terytorialnego. Są to organy, w prerogatywach których leży, zgodnie z Konstytucją RP, nawet stanowienie obowiązującego prawa miejscowego<sup>166</sup>.

Należy tu zauważyć, że pojedyncze osoby fizyczne lub środowiska lokalne mogą mieć znaczący wpływ na pracę organów samorządowych. Po pierwsze dlatego, że mogą one wywierać wpływ na poszczególnych swoich przedstawicieli w organach jednostek samorządu terytorialnego, jako że obowiązkiem tych przedstawicieli jest przecież utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami danego terenu oraz ich organizacjami, oraz przyjmowanie zgłaszanych przez mieszkańców postulatów i opinii, a następnie ich przedstawianie organom, w których zasiada. Radny nie jest jednak związany instrukcjami swoich wyborców<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Art. 87, ust. 2. **Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.**

<sup>167</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Art. 23, ust. 1. *Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.*  
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Art. 23, ust. 1. *Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej województwa. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców województwa postulaty i przedstawia je organom województwa do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.*

Pojedyncze osoby fizyczne lub środowiska lokalne mogą mieć również znaczący wpływ na pracę organów samorządowych z uwagi na fakt, że prace organów samorządowych są ze swej istoty jawne, więc każdy obywatel lub grupa obywateli może być obecny na posiedzeniach jej organów (np. sesjach rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa) lub komisji tematycznych, ma (z nielicznymi wyjątkami, określonymi odrębnymi ustawami) prawo dostępu do dokumentów związanych z wykonywaniem zadań publicznych, oraz z reguły możliwość wypowiedzenia się w dyskusji i przedstawienia swoich opinii, postulatów i argumentów. Zasada jawności obowiązuje przecież na każdym szczeblu samorządów terytorialnych: wojewódzkim<sup>168</sup>, powiatowym<sup>169</sup> i lokalnym<sup>170</sup>.

Zalecaną formą włączania jak najszerszego grona osób zainteresowanych są **konsultacje społeczne na szczeblu regionalnym lub lokalnym**. Możliwość taką stwarzają obowiązujące w RP ustawy samorządowe, dające podstawę prawną dla przeprowadzania na terytorium gminy lub województwa konsultacji, nie tylko w wypadkach przewidzianych ustawami, lecz również w sprawach uznane za ważne dla gminy<sup>171</sup> lub województwa<sup>172</sup>. Warto w tym miejscu przypomnieć odnośną Decyzję Drugiego Spotkania Konferencji Stron (COP2) Konwencji Karpackiej, wskazującą na potrzebę przeprowadzenia konsultacji społecznych w regionie<sup>173</sup>, jako istotnej formy udziału publicznego w procesie jej wdrażania.

Istotną rolę we wdrażaniu niektórych postanowień Konwencji Karpackiej i jej protokołów może też mieć udział publiczny **partnerów społecznych**<sup>174</sup>, w tym przede wszystkim właściwych merytorycznie **organizacji pozarządowych oraz instytucji i środowisk naukowych**. Dodatkowy mandat prawny do udziału publicznego w realizacji zadań publicznych stwarza organizacjom pozarządowym ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>175</sup>.

---

<sup>168</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Art. 15a. ust. 1. **Działalność organów województwa jest jawna.** Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. 2. Jawność działania organów województwa obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, **wstępu na sesję sejmiku województwa i posiedzenia jego komisji**, a także **dostępu do dokumentów** wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów województwa i komisji sejmiku województwa.

<sup>169</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Art. 8a. ust. 1. **Działalność organów powiatu jest jawna.** Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. 2. Jawność działania organów powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, **wstępu na sesję rady powiatu i posiedzenia jej komisji**, a także **dostępu do dokumentów** wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu.

<sup>170</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Art. 11b. ust. 1. **Działalność organów gminy jest jawna.** Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. 2. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, **wstępu na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji**, a także **dostępu do dokumentów** wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

<sup>171</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Art. 5a. 1. W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium **konsultacje z mieszkańcami gminy**. 2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

<sup>172</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Art. 10a. 1. W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa mogą być przeprowadzane na jego terytorium **konsultacje z mieszkańcami województwa**. 2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa określa uchwała sejmiku województwa.

<sup>173</sup> Decyzja Drugiego Spotkania Konferencji Stron Konwencji Karpackiej, COP2/10, ust.6: Konferencja Stron występuje do **Stron i innych zainteresowanych podmiotów o przeprowadzenie konsultacji regionalnych** i dalsze podnoszenie świadomości społeczeństwa w celu przyczynienia się do procesu wdrażania Konwencji Karpackiej.

<sup>174</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 roku. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Art. 5 Użyte w ustawie określenia oznaczają: 7) **partnerzy społeczni i gospodarczy** – organizacje pracodawców i organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.), samorządy zawodowe, izby gospodarcze, **organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe** w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049)

<sup>175</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Art. 5, ust. 1. **Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych (...), we współpracy z organizacjami pozarządowymi (...), prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.**

Zbiorowe (kolektywne) formy udziału społecznego mogą też znacznie wykraczać poza tradycyjnie pojmowaną aktywność samorządów regionalnych i lokalnych, czy działalność organizacji pozarządowych.

Pewną inspiracją mogą tu stanowić przykłady aktywności publicznej na rzecz wdrażania postanowień **Konwencji o ochronie Alp** (Ramowej Konwencji Alpejskiej), będącej przecież „starszą siostrą” Ramowej Konwencji Karpackiej. Mówiąc o Konwencji Alpejskiej warto przy tej okazji wspomnieć o pewnej różnicy – w jej tytule jest mowa wyłącznie o ochronie Alp, podczas gdy w tytule Konwencji Karpackiej oprócz ochrony jest ponadto mowa o zrównoważonym rozwoju regionu.

Ramowa Konwencja Alpejska została podpisana 7 listopada 1991 r. w Salzburgu i weszła w życie 6 marca 1995 r. Jej stronami są Austria, Francja, Lichtenstein, Monako, Niemcy, Słowenia, Szwajcaria, Włochy oraz Wspólnota Europejska. Przystąpienie Wspólnoty Europejskiej<sup>176</sup> do Konwencji Alpejskiej znacznie ułatwiło utworzenie specjalnego programu finansowego UE dla regionu Alp „*Alpine Space Programme*”, wspierającego wdrażanie postanowień Konwencji Alpejskiej w ramach wspólnotowych inicjatyw Interreg IIIB (2000-2006) oraz Europejskiej Współpracy Terytorialnej (2007-2013).

Ze wsparcia środków programu finansowego „Alpine Space” regularnie korzystają organizacje, instytucje i samorządy z wszystkich krajów regionu alpejskiego. Liczne wspólne ponadnarodowe projekty, współfinansowane ze środków Unii Europejskiej i realizowane z udziałem 5 800 gmin i 27 regionów położonych w ośmiu krajach alpejskich, sprzyjają rozwojowi współpracy w skali całego regionu alpejskiego, umożliwiając np. działanie wspólnych tematycznych **grup roboczych** (zajmujących się m.in. zagadnieniami kultury, pasterstwa, leśnictwa, turystyki i gospodarki wodnej). Na rzecz wdrażania Konwencji Alpejskiej działają ponadto **regionalne sieci współpracy** (np. sieć „Via Alpina”, sieć gmin „Alians Alpejski” oraz alpejska sieć obszarów chronionych – ALPARC) oraz **stowarzyszenia** (np. Stowarzyszenie „Alpejskie Miasto Roku”). Funkcjonuje również **interregionalna platforma dyskusji i współpracy** „Sieć Regionów Alpejskich”.

Analogicznie w Karpatach mogą i powinny mieć miejsce przejawy, podobnych do wykorzystywanych w procesie wdrażania Konwencji Alpejskiej form **zbiorowego (kolektywnego) udziału publicznego** we wdrażaniu Konwencji Karpackiej i jej protokołów tematycznych.

Możliwe jest funkcjonowanie w każdej ze Stron Konwencji **krajowych tematycznych grup roboczych** (takie międzynarodowe grupy robocze działają już na szczeblu międzynarodowym, jako formalnie ukonstytuowane organy pomocnicze Konwencji, na podstawie jej Art. 16.), skupiających ekspertów z danych dziedzin, przedstawicieli właściwych merytorycznie organów administracji publicznej i instytucji, środowisk naukowych, oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych i zainteresowanych środowisk lokalnych. Na podstawie Art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie współpraca organów administracji publicznej z partnerami społecznymi na rzecz wykonywania zadań publicznych może przybierać formę tworzenia **wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym**<sup>177</sup> (Nb. ustawa ta nie ogranicza możliwości form współpracy ani rodzaju partnerów).

---

<sup>176</sup> Council Decision of 26 February 1996 concerning the conclusion of the Convention on the protection of the Alps (Alpine Convention) (96/191/EC) (Dz.Urz. WE L 61.31 z 12.03.1996)

<sup>177</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Art. 5, ust. 2. *Współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się w szczególności w formach: 5) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych (...) oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.*

Możliwe jest też, również z punktu widzenia polskiego prawa krajowego, funkcjonowanie formalnie ukonstytuowanych **regionalnych koalicji karpackich**. Mogą to np. być **stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego z terenu polskich Karpat**, mające na celu realizację związanych z wdrażaniem Konwencji Karpackiej zadań publicznych, oraz prowadzenie działalności pożytku publicznego<sup>178</sup>. Partnerstwa na szczeblu lokalnym i regionalnym, działające na rzecz wdrażania Konwencji, mogą też opierać się na istniejących bądź nowo powołanych **celowych związkach międzygminnych**<sup>179</sup> lub **związkach powiatów**<sup>180</sup>, realizujących w ten sposób zadania publiczne w skali przekraczającej skalę pojedynczej gminy lub powiatu. Konstytucja RP daje szerokie możliwości dobrowolnego zrzeszania się, tworzenia stowarzyszeń lub ruchów obywatelskich<sup>181</sup>.

W kontekście udziału publicznego i współpracy na rzecz wdrażania Konwencji Karpackiej nie sposób pominąć potrzeby **współpracy samorządów lokalnych ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw**, będących Stronami Konwencji, w szczególności tych, z którymi RP bezpośrednio graniczy, tj. Republiki Czeskiej, Republiki Słowackiej oraz Ukrainy. Taka współpraca samorządu lokalnego określona jest w prawie polskim wręcz jako zadanie własne gminy<sup>182</sup>.

Polskie prawo wewnętrzne przewiduje również możliwość przystępowania jednostek samorządowych, np. szczebla lokalnego, do **międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych**<sup>183</sup>. Daje to podstawę prawną dla zrzeszania się polskich samorządów z ich odpowiednikami z obszaru całych Karpat, jak ma to miejsce w krajach alpejskich.

\*

Nie sposób jest wyobrazić sobie powodzenie wdrażania po stronie polskiej Konwencji Karpackiej i jej protokołów bez istnienia i funkcjonowania różnych, formalnie ukonstytuowanych bądź nieformalnych, zbiorowych form udziału publicznego, np. w postaci regionalnych sieci współpracy, zrzeszeń, stowarzyszeń lub związków samorządów lokalnych, przeprowadzania konsultacji społecznych na szczeblu regionalnym lub lokalnym, zawiązywania się partnerstw na rzecz konkretnych inicjatyw, tworzenia szerokiego forum dla wymiany informacji i współpracy wszelkich środowisk zainteresowanych postępami w realizacji postanowień Konwencji – będącej (wraz z ratyfikowanymi już przez RP protokołami tematycznymi do Ramowej Konwencji) jedynym obowiązującym w RP aktem prawnym dotyczącym ochrony i zrównoważonego rozwoju regionu karpackiego (lub w ujęciu KPSK 2030 – górskiego obszaru funkcjonalnego).

Obecnego poziomu udziału publicznego we wdrażaniu Konwencji Karpackiej po stronie polskiej nie można jeszcze uznać za wystarczający, należy jednak pamiętać, że sama Konwencja nie weszła jeszcze w „wiek dojrzały”.

---

<sup>178</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Art. 3, ust.3. *Działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez: 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.*

<sup>179</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Art. 64. 1. *W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne.*

<sup>180</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Art. 65, ust. 1. *W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami.*

<sup>181</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Art. 12. *Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.*

<sup>182</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Art. 7, ust. 1. *Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.*

<sup>183</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Art. 18, ust. 2. *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: 12a) podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.*

Na zakończenie niniejszego opracowania warto przypomnieć zalecenia dotyczące udziału publicznego ujęte w treści dotyczącej zrównoważonego rozwoju obszarów górskich Rezolucji przyjętej podczas sześćdziesiątej drugiej sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), która zachęca do dalszego **tworzenia komitetów lub podobnych wielostronnych rozwiązań instytucjonalnych i mechanizmów na szczeblu krajowym i regionalnym**, tam gdzie jest to właściwe, by wzmocnić **koordynację i współpracę międzysektorową** na rzecz zrównoważonego rozwoju regionów górskich; oraz zachęca do **zwiększonego zaangażowania władz lokalnych**, a także innych zainteresowanych stron, włączając w to **społeczeństwo obywatelskie i sektor prywatny**, w opracowywanie i wdrażanie programów, rozwiązań w zakresie planowania przestrzennego i własności gruntów, oraz działań związanych ze zrównoważonym rozwojem w górach<sup>184</sup>.

W dalszym tekście tej samej rezolucji Zgromadzenie Ogólne ONZ odnotowało z zadowoleniem przyjęcie i podpisanie przez siedem krajów regionu **Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat**, zapewniającej ramy współpracy i wielosektorowej koordynacji polityk, **platformę dla wspólnych strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju**, oraz **forum dla dialogu pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami**<sup>185</sup>.

Trudno byłoby pokusić się o lepsze a zarazem bardziej zwięzłe zdefiniowanie znaczenia i roli Konwencji Karpackiej dla współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju Karpat, z decydującym o powodzeniu wszelkich podejmowanych w tym regionie działań **udziałem jego mieszkańców**.

Zbigniew Niewiadomski, marzec 2013.

---

<sup>184</sup> United Nations 78th plenary meeting, 19 December 2007. Resolution adopted by the General Assembly. Sixty-second session, Agenda item 54 (h) [on the report of the Second Committee (A/62/419/Add.8)] 62/196. **Sustainable mountain development**. 15. *Encourages* the further establishment of committees or similar multistakeholder institutional arrangements and mechanisms at the national and regional levels, where appropriate, to enhance intersectoral coordination and collaboration for sustainable development in mountain regions; 16. *Also encourages* the increased involvement of local authorities, as well as other relevant stakeholders, including civil society and the private sector, in the development and implementation of programmes, land-use planning and land tenure arrangements, and activities related to sustainable development in mountains.

<sup>185</sup> United Nations 78th plenary meeting, 19 December 2007. Resolution adopted by the General Assembly. Sixty-second session, Agenda item 54 (h) [on the report of the Second Committee (A/62/419/Add.8)] 62/196. **Sustainable mountain development**. 29. *Also notes with appreciation* the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians, adopted and signed by the seven countries of the region to provide a framework for cooperation and multisectoral policy coordination, a platform for joint strategies for sustainable development and a forum for dialogue between all involved stakeholders.

## **Podstawowe akty prawne oraz zalecana literatura i dostępne źródła informacji:**

Council Decision of 26 February 1996 concerning the conclusion of the Convention on the protection of the Alps (Alpine Convention) (96/191/EC) (Dz.Urz. WE L 61.31 z 12.03.1996)

Decyzje Pierwszego Spotkania Konferencji Stron Konwencji Karpackiej (2006)  
[http://www.mos.gov.pl/artykul/2513\\_konwencja\\_karpacka/336\\_konwencja\\_karpacka.html](http://www.mos.gov.pl/artykul/2513_konwencja_karpacka/336_konwencja_karpacka.html)

Decyzje Drugiego Spotkania Konferencji Stron Konwencji Karpackiej (2008)  
[http://www.mos.gov.pl/artykul/2513\\_konwencja\\_karpacka/336\\_konwencja\\_karpacka.html](http://www.mos.gov.pl/artykul/2513_konwencja_karpacka/336_konwencja_karpacka.html)

Decyzje Trzeciego Spotkania Konferencji Stron Konwencji Karpackiej (2011): COP3 Final Documents / Decisions  
<http://www.carpathianconvention.org/eventdetailcop/events/cop3-third-meeting-of-the-conference-of-the-parties-to-the-carpathian-convention.html>

Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. WE L 175.40 z 05.07.1985.) (Dyrektywa EIA)

Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L 206.7 z 22.7.1992) (Dyrektywa „Siedliskowa”)

Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.Urz. WE L 257.26 z 10.10.1996) (Dyrektywa IPPC)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. WE L 197.30 z 21.07.2001) (Dyrektywa SEA)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. WE L 41.26 z 14.02.2003)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 156.17 z 25.06.2003)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. UE L 20.7 z 26.01.2010) (Dyrektywa „Ptasia”, wersja ujednolicona, wcześniej dyrektywa 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 o ochronie dziko żyjących ptaków)

European Commission, (2006): Communication from the Commission ‘Halting the loss of biodiversity by 2010 – and beyond; Sustaining ecosystem services for human well-being’, Brussels COM(2006) 216 final (EU Biodiversity Action Plan)  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/index_en.htm)

Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20.10.2000 r. (Dz. U. 2006 Nr 14, poz. 98)

Handbook on the Carpathian Convention. (2007) The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) Szentendre, Hungary.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 25 stycznia 2011 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2009-2010 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483)

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003 Nr 78, poz. 706)

Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, sporządzona w Grenadzie dnia 3 października 1985 r. (Dz.U. 2012 poz. 210).

Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. 2002 Nr 184, poz. 1532)

Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 17 października 2003 r. (Dz.U. 2011 Nr 172, poz. 1018)

Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu w dniu 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. 1976 Nr 32, poz. 190)

Kupczyk, P., Trzcińska, D. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska.

Memoriał Górski. Euroregion Tatry / Wojciech Śliwiński [http://www.euroregion-tatry.pl/?id=konferencje\\_memorial\\_gorski](http://www.euroregion-tatry.pl/?id=konferencje_memorial_gorski)

Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries. (2004) Report commissioned by the European Commission - DG Regional Policy. NORDREGIO, Nordic Centre for Spatial Development [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/studies/study\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/study_en.htm)

Ochrona środowiska – samorządy. (2010) Kancelaria Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrony środowiska. Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.

Ochrona Środowiska 2012 (2012) Główny Urząd Statystyczny, Warszawa. [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)



Oświadczenie Rządowe z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie mocy obowiązującej Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzonej w Kijowie dnia 22 maja 2003 r. (Dz.U. 2007 Nr 96, poz. 635)

Oświadczenie rządowe z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie mocy obowiązującej Protokołu o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej do Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzonej w Kijowie dnia 22 maja 2003 r., sporządzonego w Bukareszcie dnia 19 czerwca 2008 r. . (Dz.U. 2010 Nr 90, poz. 592)

Podręcznik do Konwencji Karpackiej. (2007) Polskie Biuro Regionalnego Centrum Ekologicznego na Europę Środkową i Wschodnią, Warszawa.

Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej do Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzonej w Kijowie dnia 22 maja 2003 r., sporządzony w Bukareszcie dnia 19 czerwca 2008 r. (Dz.U. 2010 Nr 90, poz. 591)

Protokół o zrównoważonej gospodarce leśnej do Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzonej w Kijowie dnia 22 maja 2003 r., sporządzony w Bratysławie dnia 27 maja 2011 r. (Protocol on Sustainable Forest Management to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians) <http://www.carpathianconvention.org/documents-carpathian-convention.html>

Protokół o zrównoważonej turystyce do Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzonej w Kijowie dnia 22 maja 2003 r., sporządzony w Bratysławie dnia 27 maja 2011 r. (Protocol on Sustainable Tourism to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians) <http://www.carpathianconvention.org/documents-carpathian-convention.html>

Ramowa Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzona w Kijowie dnia 22 maja 2003 r. (Dz.U. 2007 Nr 96, poz. 634)

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz.U. 2009 Nr 40, poz. 329, z późn. zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L 210.1 z 31.07.2006) i programów, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz. Urz. UE L 310.1 z 09.01.2006)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2010 Nr 213, poz. 1397)

Strategic Action Plan for the Implementation of the Protocol on Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Biodiversity (UNEP/CC/COP3/DOC/7)  
<http://www.carpathianconvention.org/eventdetailcop/events/cop3-third-meeting-of-the-conference-of-the-parties-to-the-carpathian-convention.html>

strona internetowa Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska <http://www.gdos.gov.pl>

strona internetowa Konwencji Alpejskiej <http://www.alpconv.org/en/convention>

strona internetowa Konwencji Karpackiej <http://www.carpathianconvention.org/>

strona internetowa Narodowego Instytutu Dziedzictwa <http://www.nid.pl/>

strona internetowa Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Katowicach <http://katowice.rdos.gov.pl/>

strona internetowa Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie <http://krakow.rdos.gov.pl/>

strona internetowa Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Rzeszowie <http://rzeszow.rdos.gov.pl/>

Uchwała nr 4 Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1985 r. w sprawie aktywizacji gospodarczej i społecznej oraz rozwoju rolnictwa na terenach górskich i górzystych (M.P. 1985 Nr 2, poz. 11)

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lutego 1997 r. w sprawie zrównoważonego rozwoju terenów górskich i górzystych (M.P. 1997 Nr 11, poz. 75)

Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Monitor Polski 2012 poz. 252)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1592)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2008 Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. 2001 Nr 89, poz. 970)

Ustawa [zawetowana] z dnia 6 września 2001 r. o rozwoju społeczno-gospodarczym regionów górskich  
<http://www.ppr.pl/arttykul-ustawa-o-regionach-gorskich-2455-dzial-17.php>  
[http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf\\_01/i-830.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_01/i-830.pdf)

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 717)

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 Nr 96, poz. 873 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2003 Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 Nr 92, poz. 880 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2009 Nr 84, poz. 712)

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.)