

ARTYKUŁY

Elżbieta Zębek

elzbieta.zebek@uwm.edu.pl
<https://orcid.org/0000-0002-8637-8391>
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Wydział Prawa i Administracji,
Katedra Prawa Gospodarczego i Prawa Handlowego
ul. Dybowskiego 13
10-723 Olsztyn

Prawna ochrona dziedzictwa naturalnego w Polsce – wyzwania i perspektywy

Legal protection of natural heritage in Poland – challenges and prospects

Summary: The article analyzes the legal status and protection of natural heritage sites inscribed on the UNESCO World Heritage List in Poland. The natural properties on the List include natural elements and cultural landscapes as objects accompanying the monuments. Legal protection of natural and landscape resources is regulated mainly in the provisions on nature protection, the protection of monuments and spatial planning and development acts. However, there is no clear distinction between the protection of natural assets under the UNESCO Convention and provisions concerning the protection of the world cultural and natural heritage in the Polish legal system, which causes many legal problems related to their protection, management and monitoring. A consequence of this situation may be the degradation of these elements, in particular unique natural habitats, where protection under criminal law is unsatisfactory. There are only two natural heritage sites in Poland – the Białowieża Primeval Forest and ancient beech forests in the Bieszczady National Park. Therefore, efforts should be made to extend this List. However, it is necessary to consider strengthening the legal protection of such objects in the Nature Conservation Act by distinguishing this form of heritage or establishing separate legal acts dedicated to these objects. Therefore, only legal protection at the national level will be most effective.

Keywords: environmental protection law, protection of natural heritage, UNESCO World Heritage List, natural properties, cultural landscapes

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest stan prawny i stan ochrony obiektów dziedzictwa naturalnego wpisanych na Listę światowego dziedzictwa UNESCO w Polsce. W skład dóbr naturalnych wpisanych na Listę wchodzi dobra przyrodnicze i krajobrazy kulturowe jako obiekty towarzyszące zabytkom. Prawna ochrona zasobów przyrodniczych i krajobrazowych jest uregulowana głównie w ustawie o ochronie przyrody, ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednakże brak jest jednoznacznego wyodrębnienia ochrony dóbr przyrodniczych będących przedmiotem ochrony Konwencji UNESCO w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego w polskim systemie prawnym, co powoduje wiele problemów natury prawnej, związanych z ochroną tych dóbr, zarządzaniem nimi i ich monitoringiem. Konsekwencją takiego stanu może być degradacja dóbr przyrodniczych, w szczególności unikatowych siedlisk przyrodniczych, których prawnokarna ochrona jest niezadowolająca. W Polsce są tylko dwa obiekty dziedzictwa naturalnego – Puszcza Białowieska i pradawne lasy bukowe w Bieszczadzkim Parku Narodowym. Należy zatem dążyć do poszerzenia Listy światowego dziedzictwa, jednakże wcześniej należy rozważyć wzmocnienie ochrony prawnej takich obiektów w ustawie o ochronie przyrody poprzez wyodrębnienie tej formy lub ustanowienie odrębnych aktów prawnych, regulujących użytkowanie i ochronę takich obiektów. Tylko ochrona prawna na poziomie krajowym będzie najskuteczniejsza.

Słowa kluczowe: prawo ochrony środowiska, ochrona dziedzictwa naturalnego, Lista światowego dziedzictwa UNESCO, dobra przyrodnicze, krajobrazy kulturowe

Wstęp

Zasoby dziedzictwa naturalnego odgrywają niezwykle ważną rolę dla środowiska przyrodniczego i człowieka. Są nie tylko niezbędnymi elementami funkcjonowania systemów naturalnych, ale też pełnią funkcje turystyczno-rekreacyjne i gospodarcze oraz – co najważniejsze – są naszym dziedzictwem narodowym. Niestety w wyniku intensyfikacji działalności antropogenicznej ulegają degradacji, przejawiającej się w niszczeniu siedlisk przyrodniczych, cennych krajobrazów i ekosystemów endemicznych, które często są nie do odtworzenia.

Najważniejszym aktem prawa międzynarodowego ustanowionego w celu ochrony dziedzictwa naturalnego jest Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji¹ (dalej: Konwencja UNESCO). Już w preambule powoływanej Konwencji zwrócono uwagę na zagrożenia zniszczenia dziedzictwa naturalnego wskutek przeobrażeń społecznych i zmian gospodarczych. Uszkodzenie lub unicestwienie takich dóbr stanowi bowiem nieodwracalne zubożenie dziedzictwa wszystkich narodów świata. W związku z tym wskazano potrzebę stworzenia skutecznego systemu zbiorowej ochrony dziedzictwa kulturalnego i naturalnego o wyjątkowej powszechnej wartości². Konwencja UNESCO jest uważana za międzynarodowy instrument ochrony zasobów kulturowych i przyrodniczych oraz wprowadza nowy wymiar w ochronie przyrody. Dziedzictwo naturalne jest bowiem nieodłączną częścią dziedzictwa kulturowego. Ma to odzwierciedlenie w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 651/2014³, w którym wyraźnie stwierdza się:

Jako że dziedzictwo naturalne ma często istotne znaczenie dla kształtowania dziedzictwa artystycznego i kulturowego, zachowanie dziedzictwa w rozumieniu niniejszego rozporządzenia należy rozumieć jako obejmujące również dziedzictwo naturalne powiązane z dziedzictwem kulturowym lub formalnie uznawane przez właściwe organy publiczne państwa członkowskiego⁴.

Niemniej jednak czasami dziedzictwo naturalne jest pomijane, czego przykładem jest Komunikat *Ku zintegrowanemu podejściu do dziedzictwa kulturowego w Europie*⁵, w którym brakuje wzmianki o tej formie ochrony.

Zakwalifikowanie danych elementów środowiska do „dziedzictwa przyrodniczego” skutkuje nałożeniem odpowiedzialności za jego stan poprzez obowiązek przekazania dziedzictwa następnym pokoleniom⁶. Identyfikacja zasobu przyrodniczego i określenie przedmiotu działań stanowią zatem podstawowy i pierwszy

¹ Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji, Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190.

² K. Zalańska (red.), *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 25.

³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1.

⁴ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – *Ku zintegrowanemu podejściu do dziedzictwa kulturowego w Europie* (2015/C 195/04), Dz. Urz. UE C 195/22 z 12.06.2015.

⁵ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Ku zintegrowanemu podejściu do dziedzictwa kulturowego w Europie*, COM(2014) 477 final, Bruksela, 22.07.2014.

⁶ A. Frankiewicz, *Znaczenie prawne regulacji dziedzictwa narodowego i dóbr kultury w rozdziale I Konstytucji RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegąd Prawa i Administracji” 2012, t. 88, nr 3440, s. 10.

etap w procesie jego ochrony, konserwacji i rewaloryzacji⁷. Ochrona dziedzictwa naturalnego jest bardzo ważna i wpisuje się w zasadę zrównoważonego rozwoju. Zasada ta bowiem łączy trzy elementarne prawa będące podstawą bezpieczeństwa ekologicznego, tj. prawo człowieka do środowiska, prawo środowiska do możliwości odtwarzania i zachowania swoich zasobów dla obecnych i przyszłych pokoleń, a także prawo do rozwoju gospodarczego⁸. W prawodawstwie polskim ma to odzwierciedlenie w art. 5 Konstytucji RP⁹, który stanowi, że „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”, przy czym zasada ta została zdefiniowana w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁰. Zgodnie z tym przepisem dziedzictwo narodowe jest traktowane równorzędnie z wartościami o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym. Świadczy to o wysokim poziomie świadomości ustawodawcy w odniesieniu do znaczenia dziedzictwa kulturowego jako podstawy gwarantującej prawidłowe funkcjonowanie Rzeczypospolitej wraz z jej wszystkimi częściami składowymi. Podkreśla się zatem znaczenie dóbr kultury, które wchodzi w skład dziedzictwa narodowego¹¹, a brak jest jednoznacznej wzmianki o dziedzictwie przyrodniczym. Również w podstawowym akcie prawnym dotyczącym ochrony zasobów przyrodniczych – ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹² (dalej: u.o.p. lub ustawa o ochronie przyrody) nie ma wyodrębnionych obiektów dziedzictwa naturalnego. Polski system prawny w tym zakresie nie jest wyjątkowy, ponieważ w wielu innych państwach stronach Konwencji UNESCO nie ma odrębnych regulacji prawnych dotyczących takich obiektów. Jest to także widoczne w literaturze przedmiotu, w której bardzo dużo uwagi poświęca się dziedzictwu kulturowemu¹³, podczas

⁷ K. Piotrowska-Nosek, *Komentarz do Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego*, w: K. Zalasńska (red.), *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury...*

⁸ J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2001, s. 32.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 54. Zgodnie z art. 3 pkt 50 zrównoważony rozwój to „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 lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

¹¹ W. Affelt, *Dziedzictwo techniki, jego różnorodność i wartości*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 5, s. 12; A. Frankiewicz, op. cit., s. 12.

¹² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1336 ze zm.

¹³ Na przykład: K. Zeidler, *Zabytki. Prawo i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego – Wolters Kluwer, Gdańsk-Warszawa 2017; J. Sługocki, *Problemy ochrony prawnej dziedzictwa kulturowego w Polsce: wybrane zagadnienia*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2008, nr 1, 39-49.

gdy dziedzictwo naturalne jest traktowane marginalnie¹⁴, często jako obiekty towarzyszące zabytkom kultury.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie podstaw i rozwiązań prawnych dotyczących ochrony dziedzictwa naturalnego, stanu obiektów wpisanych na Listę światowego dziedzictwa UNESCO, a także wyzwań i możliwości rozwoju w tym zakresie w Polsce. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: czy obowiązujące regulacje i rozwiązania prawne przyczyniają się do skutecznej ochrony dziedzictwa naturalnego w Polsce i jakie mogą być możliwości rozwoju w tym zakresie? W artykule zastosowano głównie metodę dogmatycznoprawną, polegającą na analizie regulacji prawnych w zakresie ochrony dziedzictwa przyrodniczego oraz literatury przedmiotu.

Zasady prawnej ochrony dziedzictwa naturalnego

Kategorie zasobów dziedzictwa naturalnego

Przedmiotem regulacji Konwencji UNESCO obok obiektów dziedzictwa kulturowego są także zasoby dziedzictwa naturalnego, które zostały podzielone na trzy grupy:

- 1) pomniki przyrody utworzone przez formacje fizyczne i biologiczne albo zgrupowania takich formacji przedstawiające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia estetycznego lub naukowego,
- 2) formacje geologiczne i fizjograficzne oraz strefy o ściśle oznaczonych granicach, stanowiące siedlisko zagrożonych wyginięciem gatunków zwierząt i roślin, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia nauki lub ich zachowania,
- 3) miejsca lub strefy naturalne o ściśle oznaczonych granicach mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia nauki, zachowania naturalnego piękna (art. 2 Konwencji UNESCO).

Uzupełnieniem cytowanej definicji są kryteria wyboru obiektów wpisywanych na Listę światowego dziedzictwa UNESCO określone przez Komitet Światowego Dziedzictwa oraz zasady ochrony i zarządzania obszarami przyrodniczymi, które zostały określone w dokumentach wykonawczych, wynikających m.in. z postanowień zawartych w Konwencji o różnorodności biologicznej sporządzonej w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r.¹⁵ Pewne typy siedlisk lądowych i morskich są określane jako priorytetowe, co oznacza, że ich wyznaczenie i wpis na Listę powinny mieć pierwszeństwo przed innymi obszarami. Należą do nich m.in. łąki z obszarów subantarktycznych, mokradła i bagna (np. Sudd), delta rzeki Wołgi, pu-

¹⁴ Problematyka ta podejmowana jest m.in. w publikacji K. Zalaśńska (red.), *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury...*

¹⁵ Konwencja o różnorodności biologicznej sporządzonej w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532.

stynie (Namib), lasy (Madagaskar) i obszary morskie (rafa koralowa Morze Czerwone)¹⁶. Pewnym dopełnieniem rodzajów obiektów dziedzictwa naturalnego są krajobrazy kulturowe jako osobna grupa dóbr wpisywanych na Listę światowego dziedzictwa. Należy zaznaczyć, że krajobraz kulturowy jest zdefiniowany w art. 1 Konwencji UNESCO jako „wspólne dzieło przyrody i człowieka” i jest „miejszem zabytkowym”, w związku z tym jest traktowany jako dziedzictwo kulturowe¹⁷. Krajobraz kulturowy został podzielony na dwie główne kategorie. Pierwszą stanowi krajobraz zaprojektowany i utworzony w sposób zamierzony przez człowieka, np. ogrody utworzone wokół budowli zabytkowych. Drugą kategorią zaś jest krajobraz, który przekształcał się w sposób organiczny w związku z naturalnym otoczeniem. W tej kategorii wyróżniamy:

- a) krajobraz reliktowy (skamieniały), którego proces ewolucji zakończył się w przeszłości,
- b) krajobraz żywy, który zachował aktywną rolę społeczną we współczesnym społeczeństwie,
- c) krajobraz kulturowy skojarzeniowy (*associative*)¹⁸.

Kryteria wpisu obiektów dziedzictwa naturalnego na Listę światowego dziedzictwa UNESCO

W ramach dziedzictwa naturalnego obowiązują kryteria wyboru obiektów wpisywanych na Listę w dwóch kategoriach: dobra przyrodnicze i krajobrazy kulturowe. Ogólne kryteria są określone w art. 11 Konwencji UNESCO, szczegółowe zaś zostały opracowane przez Komitet Światowego Dziedzictwa i są zawarte w *Wytycznych operacyjnych do realizacji Konwencji światowego dziedzictwa* (WHC.21/01)¹⁹. O wpisaniu danego obiektu na Listę decyduje spełnienie przynajmniej jednego z dziesięciu kryteriów kulturowych lub przyrodniczych. Decyzje o wpisach na listę podejmuje Komitet Światowego Dziedzictwa w trakcie corocznej sesji, wybierając obiekty spośród nominacji zgłaszanych przez poszczególne państwa. Aby dobro przyrodnicze było wpisane na Listę światowego dziedzictwa, musi ono spełniać warunek integralności oraz jedno lub kilka z czterech kryteriów przyrodniczych (kryteria od VII do X – II.D § 77), a także posiadać efektywny system ochrony i zarządzania. Obiekty, które mają być uznane za dobra przyrodnicze, powinny:

¹⁶ *The World Heritage List: Future priorities for a credible and complete list of natural and mixed sites*, IUCN, April 2004, <https://www.iucn.org/content/world-heritage-list-future-priorities-a-credible-and-complete-list-natural-and-mixed-sites> [dostęp: 23.02.2023].

¹⁷ K. Piotrowska-Nosek, op. cit.

¹⁸ *Kryteria wpisu na Listę Światowego Dziedzictwa*, Polski Komitet ds. UNESCO, <https://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo/kryteria/> [dostęp: 30.10.2022].

¹⁹ *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (WHC.21/01), Decision 44 COM12, 31 July 2021, <https://whc.unesco.org/en/guidelines> [dostęp: 23.02.2023].

- 1) obejmować najbardziej niezwykle zjawiska przyrodnicze lub obszary o wyjątkowym naturalnym pięknie i znaczeniu estetycznym (kryterium VII) lub
- 2) stanowić wyjątkowe przykłady reprezentatywne dla głównych etapów historii Ziemi, w tym świadectwa rozwijającego się na niej życia, trwających procesów geologicznych istotnych w tworzeniu rzeźby terenu bądź form geomorfologicznych lub fizjograficznych o dużym znaczeniu (kryterium VIII), lub
- 3) stanowić wyjątkowe przykłady reprezentatywne dla trwających procesów ekologicznych i biologicznych istotnych w ewolucji i rozwoju ekosystemów oraz zespołów zwierzęcych i roślinnych lądowych, słodkowodnych, nadbrzeżnych i morskich (kryterium IX) lub
- 4) obejmować siedliska naturalne najbardziej reprezentatywne i najważniejsze dla ochrony *in situ* różnorodności biologicznej, w tym te, w których występują zagrożone gatunki o wyjątkowej uniwersalnej wartości z punktu widzenia nauki lub ochrony przyrody (kryterium X).

Warto zaznaczyć, że w wymienionych kryteriach ważne miejsce zajmuje wyjątkowa uniwersalna wartość dobra przyrodniczego, co oznacza takie znaczenie dobra przyrodniczego, które może wykraczać poza granice państwowe i być wspólne dla obecnych i przyszłych pokoleń ludzkości. W związku z tym stała ochrona tego dziedzictwa ma ogromne znaczenie dla całej społeczności międzynarodowej. W koncepcji wyjątkowej uniwersalnej wartości zastosowanie mają takie cechy jak:

- 1) wyjątkowość – najbardziej wybitne przyrodniczo miejsca na Ziemi,
- 2) uniwersalność – zasięg globalny dobra przyrodniczego i jego znaczenie dla wszystkich ludzi na świecie,
- 3) wartościowość – określenie wartości dobra pod względem jego globalnego znaczenia²⁰.

W odniesieniu do wymogu integralności należałoby wskazać wymagania zawarte w wymienionych kryteriach. Obszary takie powinny zatem charakteryzować się wyjątkową uniwersalną wartością i mieć kluczowe znaczenie dla zachowania piękna (kryterium VII), obejmować wszystkie lub większość kluczowych, powiązanych ze sobą i współzależnych elementów przyrodniczych (kryterium VIII), powinny być wystarczająco rozległe i zawierać niezbędne elementy ukazujące kluczowe aspekty procesów, które są istotne dla długotrwałej ochrony ekosystemów oraz ich różnorodności biologicznej (kryterium IX), a także mieć podstawowe znaczenie dla ochrony różnorodności biologicznej (kryterium X) (II.E § 92-95 WHC.21/01). Zgodnie z art. 2 Konwencji o różnorodności biologicznej z Rio de Janeiro różnorodność biologiczna oznacza zróżnicowanie wśród organizmów żywych w lądowych, morskich i innych wodnych ekosystemach oraz w zespołach ekologicznych,

²⁰ The World Heritage List: Guidance and future priorities for identifying natural heritage of potential outstanding universal value, IUCN, 15 May 2006, <https://www.iucn.org/content/world-heritage-list-guidance-and-future-priorities-identifying-natural-heritage-potential-outstanding-universal-value> [dostęp: 23.02.2023].

których część stanowią, i obejmuje różnorodność w obrębie gatunków i między gatunkami oraz różnorodność ekosystemów. Dobra przyrodnicze powinny być środowiskiem dla różnych form flory i fauny, charakterystycznych dla danego regionu biogeograficznego i rozpatrywanych ekosystemów. Tylko te miejsca, które charakteryzują się największą różnorodnością biologiczną, mogą spełniać kryterium X (II.E § 95 WHC.21/01).

Kolejną istotną kwestią kwalifikującą dobro przyrodnicze do wpisu na Listę światowego dziedzictwa jest plan zarządzania. Wszystkie dobra muszą mieć bowiem zapewnione odpowiednie długoterminowe prawne, regulacyjne, instytucjonalne i/lub tradycyjne ochronę i zarządzanie, których celem jest ich zachowanie (II.F § 97 WHC.21/01). Ochrona ta jest realizowana m.in. przez odpowiednio wytyczone granice dobra, przy czym granice takiego obiektu powinny:

- a) uwzględniać wymogi przestrzenne siedlisk, gatunków lub zjawisk, które były podstawą wpisu,
- b) obejmować dostatecznie rozległe obszary bezpośrednio przylegające do obszaru o wyjątkowej, uniwersalnej wartości, tak by chroniły wartości obiektu przed bezpośrednimi skutkami ingerencji człowieka i wykorzystywaniem zasobów naturalnych poza obszarem wpisanym,
- c) pokrywać się z jedną lub kilkoma strefami chronionymi, takimi jak parki narodowe czy rezerwy biosfery (II.F § 99-102 WHC.21/01).

Należy podkreślić, że z określeniem granic ściśle powiązane jest wyznaczenie strefy ochronnej (buforowej), której celem jest skuteczniejsza ochrona dobra. Jest to obszar otaczający dobro, w którym wprowadzono komplementarne restrykcje prawne i/lub zwyczajowe, nałożone na sposób użytkowania i rozwoju tego obszaru w celu uzupełnienia jego ochrony. Strefa ta powinna obejmować bezpośrednie otoczenie dobra, ważne widoki i inne obszary lub atrybuty, mające funkcjonalne znaczenie dla dobra i jego ochrony (II.F § 103-107 WHC.21/01)²¹. Celem systemu zarządzania jest zatem zapewnienie odpowiedniej ochrony dobra dla obecnych i przyszłych pokoleń. Efektywny system zarządzania zależy od rodzaju, cech charakterystycznych i potrzeb dobra oraz jego cech przyrodniczych. W celu ochrony różnorodności biologicznej skuteczny system zarządzania powinien zawierać:

- a) dogłębne rozpoznanie dobra, a w szczególności jego uniwersalności, wartości narodowych i lokalnych w kontekście społeczno-ekologicznym, w tym społeczności lokalnych i ludności tubylczej,
- b) poszanowanie różnorodności, sprawiedliwości, równości płci i praw człowieka oraz odpowiednie planowanie przy uwzględnieniu konsultacji społecznych,
- c) planowanie, wdrażanie, monitorowanie, ocenę i weryfikację danych,
- d) monitoring i ocenę oddziaływania tendencji, zmian i proponowanych ingerencji,

²¹ Zob. więcej: K. Piotrowska-Nosek, op. cit.

- e) zaangażowanie partnerów i interesariuszy,
- f) alokację odpowiednich środków i zasobów,
- g) zwiększanie kompetencji,
- h) wiarygodny i przejrzysty opis funkcjonowania systemu zarządzania (II.F § 108-111 WHC.21/01).

Obowiązki społeczności międzynarodowej w zakresie ochrony dziedzictwa naturalnego

Analizując obowiązki państw stron, należałoby wskazać samą istotę Konwencji UNESCO, która ze względu na swój zakres i charakter określana jest mianem konstytucji ochrony dziedzictwa. Konwencja bowiem nakłada zarówno na społeczność międzynarodową, jak i na poszczególne państwa obowiązek dbałości o światowe dziedzictwo kulturowe i naturalne. W szczególności obowiązek ten polega na zapewnieniu identyfikacji, ochrony, konserwacji, rewaloryzacji, udostępniania i przekazania przyszłym pokoleniom dziedzictwa kulturalnego i naturalnego znajdującego się na terytorium państwa strony Konwencji²². W celu zapewnienia możliwie najskuteczniejszej ochrony dziedzictwa kulturalnego i naturalnego państwa będące stronami niniejszej Konwencji powinny m.in.:

- a) prowadzić politykę zmierzającą do wyznaczenia dziedzictwu kulturalnemu i naturalnemu odpowiedniej funkcji w życiu zbiorowym i włączyć ochronę tego dziedzictwa do programów planowania ogólnego,
- b) ustanowić na swoim terytorium odpowiednie służby ochrony, konserwacji i rewaloryzacji,
- c) rozwijać studia i badania naukowe i techniczne oraz doskonalić metody interwencyjne w celu zapobieżenia zagrożeniom dziedzictwa,
- d) przedsięwziąć odpowiednie środki prawne, naukowe, techniczne, administracyjne i finansowe w celu identyfikacji, ochrony, konserwacji, rewaloryzacji i ożywiania lub odtwarzania tego dziedzictwa,
- e) popierać powstawanie lub rozwój krajowych albo regionalnych ośrodków kształcenia w dziedzinie ochrony, konserwacji i rewaloryzacji dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz zachęcać do podejmowania badań naukowych w tej dziedzinie (art. 5 Konwencji UNESCO).

Prawna ochrona i stan dziedzictwa naturalnego w Polsce

Prawna ochrona dóbr przyrodniczych i krajobrazowych

Podstawowym aktem prawnym w Polsce regulującym ochronę elementów przyrodniczych, jak już uprzednio wspomniano, jest ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Określa ona cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej

²² K. Zeidler, op. cit., s. 82.

i nieożywionej oraz krajobrazu. Według ustawodawcy ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, m.in. dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową oraz ich siedlisk przyrodniczych, tworów przyrody żywej i nieożywionej, kopalnych szczątków roślin i zwierząt oraz krajobrazu (art. 1 u.o.p.). Celem ochrony przyrody jest zaś m.in. utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej, zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego, ochrona walorów krajobrazowych oraz utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych (art. 2 u.o.p.). Cele te wpisują się wprost do podstawowych postanowień i celów ochrony dóbr przyrodniczych zawartych w Konwencji UNESCO i Konwencji o różnorodności biologicznej z Rio de Janeiro. Ponadto organy administracji publicznej są zobowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody (art. 4 u.o.p.). W celu zachowania dóbr przyrodniczych w polskim systemie prawnym ustanawiane są formy ochrony przyrody, wśród których wyodrębniono te dotyczące też ochrony krajobrazu, tj. parki narodowe, rezerваты przyrody, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów, a także parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (art. 6 u.o.p.)²³. Niemniej jednak w ustawie o ochronie przyrody nie ma wyodrębnionych obiektów dziedzictwa naturalnego UNESCO.

Na uwagę zasługuje ochrona krajobrazowa, ponieważ parki krajobrazowe często są elementem otaczającym dobra kulturowe. W ujęciu międzynarodowym ochrona krajobrazowa została ustanowiona na mocy postanowień Europejskiej Konwencji Krajobrazowej z 20 października 2000 r. sporządzonej we Florencji²⁴. Zgodnie z art. 1 powoływanej konwencji krajobraz to obszar, którego charakter jest wynikiem działań i interakcji czynników przyrodniczych i antropogenicznych postrzeganych przez społeczeństwo. Krajobraz stanowi więc całość, której składowe przyrodnicze i kulturowe należy ujmować i rozpatrywać łącznie.

Ochrona krajobrazu jest rozumiana jako jeden z celów ochrony przyrody i polega na zachowaniu cech charakterystycznych i walorów danego krajobrazu, czyli wartości ekologicznych, estetycznych lub kulturowych danego obszaru oraz związanych z nim rzeźbą terenu, tworów i składników przyrody, ukształtowanych przez siły przyrody lub działalność człowieka (art. 5 pkt 23 u.o.p.)²⁵.

²³ O prawnej ochronie zasobów przyrodniczych zob. więcej: D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Difin, Warszawa 2018; K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021; W. Pływaczewski, E. Zębek, J. Narodowska, *Odpowiedzialność za środowisko z perspektywy prawa, kryminologii i nauk przyrodniczych*, Difin, Warszawa 2020.

²⁴ Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r., Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

²⁵ Zob. więcej: A. Nowak-Far, *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania ochrony krajobrazu w Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 1(13), s. 25-44.

W polskim systemie prawnym ochrona krajobrazu została również uwzględniona w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.)²⁶, gdzie wprowadzono instytucję krajobrazu priorytetowego, czyli krajobrazu szczególnie cennego dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe i wymagającego zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania (art. 16f u.p.z.p.). W celu wzmocnienia ochrony takich krajobrazów zastosowanie ma audyt krajobrazowy, uregulowany przepisami zawartymi w art. 38a i 38b u.p.z.p. oraz art. 400a ust. 1 pkt 25a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁷. Audyt ten ma m.in. waloryzować krajobrazy, które występują na terenie danego województwa, lokalizować krajobrazy priorytetowe, określać położenie i granice parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obiektów znajdujących się na listach światowego dziedzictwa UNESCO oraz obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO występujących na terenie województwa. Ponadto należy także przedstawić zagrożenia tych obszarów i obiektów, jak również rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów, w szczególności poprzez wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody wymienionymi w ustawie o ochronie przyrody²⁸.

Prawna ochrona krajobrazu otaczającego dobra kulturowe została także uwzględniona w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁹ (dalej: u.o.z.). Ustawodawca wprowadził tutaj pojęcie krajobrazu kulturowego postrzeganego przez ludzi jako przestrzeń zawierającą elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka (art. 3 pkt 14 u.o.z.). W tym celu tworzone są parki kulturowe stanowiące otoczenie, czyli teren wokół lub przy zabytku, wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych (art. 3 pkt 15 u.o.z.). Porównując ochronę krajobrazową uregulowaną w ustawie o ochronie przyrody z ochroną uregulowaną

²⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.

²⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 54.

²⁸ Zob. więcej: M. Degórski, *Polityka krajobrazowa w Polsce: wyzwania i szanse*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2015, t. 40, s. 13-25; A. Fogel, *Uwarunkowania prawnoustrojowe ochrony i kształtowania krajobrazu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12, s. 44-54; A. Miszczak, *Ewolucja podstaw prawnych w zakresie ochrony krajobrazu*, LEX PPP 2017/4/37-47; E. Zębek, *Ochrona środowiska oraz walorów przyrodniczych i kulturowych w planowaniu przestrzennym*, w: W. Pływaczewski (red.), *Przeciwdziałanie patologiom na rynku nieruchomości*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 35-50.

²⁹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 840.

w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w literaturze zauważa się podobieństwo konstrukcji zespołów przyrodniczo-krajobrazowych oraz parków kulturowych³⁰. Ochrona parków kulturowych jest bowiem uwzględniona w ramach ochrony zabytków na mocy art. 6 u.o.z., w którym ochronie i opiece podlega ją, bez względu na stan zachowania, zabytki nieruchome, w skład których wchodzi m.in. krajobrazy kulturowe, parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni³¹.

Stan obiektów dziedzictwa naturalnego w Polsce

Lista światowego dziedzictwa UNESCO obejmuje 1154 obiekty w 167 państwach, w tym 897 obiektów dziedzictwa kulturowego (K), 218 przyrodniczego (P) i 39 mieszanych (K, P)³². Obecnie na Liście znajduje się 17 obiektów z Polski, w tym 15 kulturowych i tylko 2 należące do dóbr naturalnych, tj. Puszcza Białowiecka (kryterium IX i X) i lasy bukowe w Bieszczadzkim Parku (kryterium IX). Puszcza Białowiecka jest obiektem transgranicznym polsko-białoruskim, ustanowionym w 1979 r.

Puszcza jest rozległym obszarem lasu pierwotnego o charakterze iglasto-liściastym, o powierzchni 141 885 ha, a także unikatowym miejscem utworzonym w celu zachowania różnorodności biologicznej. Występuje tutaj najliczniejsza populacja żubra europejskiego. Natomiast „Pradawne i pierwotne lasy bukowe w Karpatach” zostały wpisane na Listę światowego dziedzictwa i międzynarodowego wpisu seryjnego (zainicjowanego w 2007 r. i rozszerzanego w latach 2011, 2017 i 2021). Obszar ten obejmuje 94 elementy w 18 państwach, w tym lasy bukowe w Bieszczadzkim Parku Narodowym, i jest bezcennym rezerwuarem materiału genetycznego nie tylko buków, ale także wielu innych gatunków związanych z tego typu siedliskiem leśnym. Analizując obiekty umieszczone na Liście UNESCO, należałoby także wspomnieć o takich, które mogą być przykładem krajobrazu kulturowego jako obiekty towarzyszące zabytkom kultury. Można do nich zaliczyć Park Mużakowski ustanowiony w 2004 r. na podstawie kryterium I i IV. Jest to park krajobrazowy o powierzchni 559,9 ha, rozciągający się po obu stronach Nysy Łużyckiej, wzdłuż której przebiega granica polsko-niemiecka. Park został zaprojektowany jako „obraz malowany za pomocą roślin”, z wykorzystaniem miejscowej roślinności do podkreślenia walorów istniejącego krajobrazu. W skład obiektu wchodzi również odbudowany zamek, mosty i arboretum. Innym przykładem jest Kalwaria Zebrzydowska – manierystyczny zespół architektoniczny i krajobrazowy oraz park pielgrzymkowy ustanowiony na podstawie

³⁰ K. Zalaśńska, *Konserwatorska ochrona zabytków a ochrona przyrody*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3-4, s. 248; W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody Komentarz*, wyd. 4, Difin, Warszawa 2016, s. 162.

³¹ E. Zębek, *Ochrona środowiska oraz walorów przyrodniczych...*, s. 42.

³² *Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO*, Polski Komitet ds. UNESCO, <https://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo/lista-swiatowego-dziedzictwa/> [dostęp: 23.02.2023].

kryterium II i IV w 1999 r. Obiekt ten charakteryzuje się malowniczym krajobrazem kulturowym o charakterze duchowym³³.

Skutki i problemy prawne wpisu obiektu przyrodniczego na Listę UNESCO

Wpis danego obiektu na Listę światowego dziedzictwa skutkuje nałożeniem pewnych obowiązków na państwa strony Konwencji UNESCO, o czym stanowi art. 4 Konwencji UNESCO. Zgodnie z powoływanym przepisem na państwie spoczywa obowiązek zapewnienia identyfikacji, ochrony, konserwacji, rewaloryzacji i przekazania przyszłym pokoleniom dziedzictwa kulturalnego i naturalnego znajdującego się na jego terytorium. Państwo wypełnia ten obowiązek poprzez stanowienie i stosowanie prawa. Natomiast społeczność międzynarodowa przy zastosowaniu monitoringu kontrolnego dąży do tego, aby podjęto wszelkie możliwe środki zapobiegające wykreśleniu dobra z Listy światowego dziedzictwa. Należy podkreślić, że przesłanki całkowitego wykreślenia z tej Listy zachodzą, gdy stan dobra uległ takiemu pogorszeniu, że straciło ono cechy, które zdecydowały o jego wpisaniu na Listę, wartości dobra były zagrożone przez działania człowieka w chwili składania wniosku, a zadeklarowane przez państwo stronę działania naprawcze nie zostały podjęte w zaproponowanym czasie. Na poziomie krajowym wpis obiektu na Listę nie skutkuje istotną zmianą jego statusu prawnego ani dodatkowym źródłem finansowania. Właściwe zarządzanie i ochrona mogą zapewnić jedynie przepisy prawa krajowego, które powinny być spójne, skuteczne, gwarantować właściwy monitoring, możliwość ingerencji zarówno na obszarze chronionym, jak i w strefie buforowej³⁴. W Polsce, podobnie jak w innych państwach, przepisy krajowe nie przewidują specjalnej formy ochrony światowego dziedzictwa. Analizując stan prawny ochrony obiektów światowego dziedzictwa i literaturę przedmiotu, można zidentyfikować następujące najważniejsze problemy prawne w tym zakresie:

- 1) brak instrumentów prawnych zarządzania takimi obiektami, ponieważ obowiązujące przepisy nie stanowią podstawy przyznania planom zarządzania właściwej rangi, a tym samym nie pociągają za sobą odpowiednich skutków prawnych,
- 2) brak właściwych przepisów prawnych w zakresie prowadzenia monitoringu,
- 3) brak odpowiednich konsultacji społecznych w procedurze przygotowawczej planów zarządzania,
- 4) brak spójności między przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a przepisami o ochronie przyrody,

³³ Polskie obiekty na Liście Światowego Dziedzictwa, Polski Komitet ds. UNESCO, <https://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo/polskie-obiekty/> [dostęp: 30.10.2022].

³⁴ K. Zalaśńska, *Ochrona miejsc światowego dziedzictwa w prawie polskim – plan naprawczy*, „Ochrona Zabytków” 2012, nr 3-4, s. 129-130.

- 5) brak krajowego wsparcia finansowego, co negatywnie oddziałuje na jakość zarządzania na wpisanym obszarze³⁵.

Można zatem stwierdzić, że ochrona dóbr dziedzictwa światowego, w skład którego wchodzi dobra przyrodnicze, jest niezadowolająca. W tym kontekście warto zauważyć, że istotnymi elementami dziedzictwa naturalnego są unikatowe na skalę światową siedliska przyrodnicze, często gatunków roślin, zwierząt i grzybów zagrożonych wyginięciem (art. 2 Konwencji UNESCO). W polskim systemie prawnym ochrona ta jest uwzględniona w ustawie o ochronie przyrody poprzez ustanawianie form prawem chronionych, tj. parków narodowych, obszarów Natura 2000, rezerwatów przyrody, opracowywanie planów ochronnych oraz wprowadzanie zakazów wszelkiej działalności na tych obszarach³⁶. Jednakże pomimo tak kompleksowych uregulowań niepokojąca jest niedostateczna prawno-karna ochrona takich obiektów uregulowana w Kodeksie karnym z 1997 r.³⁷, w rozdziale XXII *Przestępstwa przeciwko środowisku*, szczególnie w art. 181, 187 i 188³⁸. Wynika to z niskiej skuteczności instrumentów karnoprawnych – z wymierzania bardzo niskich sankcji karnych przez sądy za popełnienie przestępstwa przeciwko środowisku, polegającego np. na całkowitym zniszczeniu unikatowego siedliska przyrodniczego objętego prawną ochroną w ramach obszarów Natura 2000³⁹. Sytuacja taka jest m.in. spowodowana niedookreśleniem znamion takich przestępstw, tj. „zniszczenie w świecie roślinnym i zwierzęcym w znacznych rozmiarach” czy „istotna szkoda w środowisku”, których stwierdzenie następuje na podstawie opinii biegłych środowiskowych. Jednakże pomimo wskazania przez nich zaistnienia tych przesłanek degradacja siedlisk przyrodniczych jest traktowana przez sądy jako działalność o niskiej szkodliwości społecznej i wymiar kary jest bardzo niski, nieadekwatny do powstałej szkody i w żadnym razie nie przyczynia się nawet do próby naprawienia takiej szkody⁴⁰. Na podstawie tego przykładu nasuwa się istotny wniosek, że skoro trudno jest zapewnić prawno-karną ochronę obszarów

³⁵ Ibidem, s. 132.

³⁶ Zob. więcej: W. Pływaczewski, E. Zębek, J. Narodowska, op. cit., rozdział 1: *Administracyjnoprawna ochrona środowiska przyrodniczego*.

³⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 47.

³⁸ Zob. więcej: D. Solodov, E. Zębek, *Environmental Criminal Enforcement in Poland and Russia: Meeting Current Challenges*, „Utrecht Law Review” 2020, no. 16(2); E. Zębek, *Important issues in select European Union countries' criminal environmental law in compliance with Directive 2008/99/EC*, „Vestnik of Saint Petersburg University Law” 2021, no. 2.

³⁹ Obszary Natura 2000 stanowią europejską sieć obszarów chronionych dzikiego ptactwa i siedlisk przyrodniczych i zostały ustanowione na mocy dyrektywy siedliskowej: Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. UE L 206 z 22.07.1992, s. 7-50 oraz dyrektywy ptasiej: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE L 20 z 26.01.2010, s. 7-25.

⁴⁰ Zob. więcej: E. Zębek, D. Solodov, *Environmental Forensic Examinations in Poland: A Case Study*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2021, vol. 18.

chronionych silnie umocowanych w prawie polskim, to należy się obawiać o obiekty dziedzictwa naturalnego, wobec których brakuje odrębnych regulacji prawnych.

Problemem jest także mnogość przepisów i dezorientacja w ich zastosowaniu w odniesieniu do obiektów dziedzictwa naturalnego. Przykładem jest Puszcza Białowieska, której część po stronie polskiej, tj. Białowiecki Park Narodowy, posiada status obszaru chronionego prawem (przepisami ustawy o ochronie przyrody). Według Macieja Perkowskiego⁴¹ „przepisy regulujące status Puszczy są nieomal tak różnorodne, jak jej przyroda” i uniemożliwiają efektywną prawną ochronę dóbr przyrodniczych na tym obszarze. W Puszczy Białowieskiej należy zastosować indywidualne rozwiązania w postaci porozumienia otwartego na wiele podmiotów. Chodzi tutaj o umowę międzynarodową, którą poza Polską i Białorusią byłyby zainteresowane inne państwa, organizacje międzynarodowe (np. UNESCO, UE), a nawet społecznie odpowiedzialne korporacje, co skutkowałoby też współfinansowaniem funkcjonowania Puszczy. W ten sposób zostałby uporządkowany status międzynarodowy tego obiektu. Natomiast na poziomie krajowym należałoby przyjąć ustawę, której przedmiotem regulacji byłaby ochrona Puszczy i która włączałaby umiędzynarodowiony jej status do polskiego porządku prawnego, tak by nie dochodziło do kolizji w prawie i praktyce⁴². Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku pierwotnych lasów bukowych w Karpatach, drugiego obiektu dziedzictwa naturalnego zlokalizowanego po stronie polskiej i znajdującego się w Bieszczadzkim Parku Narodowym.

Wnioski

Na podstawie analizy obecnego stanu prawnego i ochrony obiektów dziedzictwa naturalnego wpisanych na Listę światowego dziedzictwa UNESCO w Polsce nasuwają się pewne spostrzeżenia i postulaty *de lege ferenda*. Po pierwsze, brak wyodrębnienia w ustawie o ochronie przyrody z 2004 r. dóbr przyrodniczych objętych ochroną Konwencji UNESCO i wpisanych na Listę światowego dziedzictwa powoduje wiele problemów natury prawnej, związanych z ich ochroną i zarządzaniem oraz monitoringiem. Taka sytuacja może spowodować degradację dóbr przyrodniczych i w ostateczności skreślenie obiektu z Listy, co będzie skutkowało pozbawieniem szczególnej ochrony na poziomie międzynarodowym i krajowym unikatowych miejsc, siedlisk przyrodniczych zagrożonych gatunków roślin, zwierząt i grzybów. Należy bowiem pamiętać, że w Polsce ochrona unikatowych siedlisk przyrodniczych jest niezadowalająca. Przykładem jest degradacja siedlisk przyrodniczych objętych ochroną w ramach obszarów Natura 2000, penalizowanych z art. 181, 187 i 188 Kodeksu karnego, dotyczących zniszczeń w świecie roślinnym

⁴¹ M. Perkowski, W. Zoń, P. Saganek, *The Disputed Białowieża Forest Legal Remedies for the Protection of Cross-border Properties*, Brill Nijhoff 2022, s. 158.

⁴² *Ibidem*, s. 160.

i zwierzęcym w znacznych rozmiarach i spowodowania istotnej szkody w środowisku przyrodniczym. Sankcje karne za czyny nielegalne są nieadekwatne do szkody i powodują brak możliwości naprawienia szkody w środowisku. Ochrona prawnokarna jest zatem mało skuteczna.

Po drugie, z analizy Listy światowego dziedzictwa wynika, że liczba obiektów ściśle związanych z dziedzictwem naturalnym w Polsce jest niewielka – Puszcza Białowieska i pradawne lasy bukowe w Bieszczadzkim Parku Narodowym. Należy zatem dążyć do jej zwiększenia, jednak wcześniej trzeba rozważyć wzmocnienie ochrony prawnej takich obszarów czy obiektów w ustawie o ochronie przyrody, tworząc nową formę ochrony przyrody lub ustanawiając odrębne akty prawne, których przedmiotem regulacji będą te objekty i w których powinny być ściśle określone obowiązki, dokumenty planistyczne oraz zasady ochrony i monitoringu. Tylko ochrona prawna na poziomie krajowym będzie najskuteczniejsza. Trzeba bowiem pamiętać, że zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju powinniśmy zapewnić zachowanie dóbr dziedzictwa naturalnego przyszłym pokoleniom. Bez skuteczniejszej prawnej ochrony takich obiektów nie będzie to możliwe.

Bibliografia

- Affelt W., *Dziedzictwo techniki, jego różnorodność i wartości*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 5, s. 5-20.
- Ciechanowicz J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2001.
- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Difin, Warszawa 2018.
- Degórski M., *Polityka krajobrazowa w Polsce: wyzwania i szanse*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2015, t. 40, s. 13-25.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE L 20 z 26.01.2010, s. 7-25.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. UE L 206 z 22.07.1992, s. 7-50.
- Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r., Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.
- Fogel A., *Uwarunkowania prawnoustrojowe ochrony i kształtowania krajobrazu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12, s. 44-54.
- Frankiewicz A., *Znaczenie prawne regulacji dziedzictwa narodowego i dóbr kultury w rozdziale I Konstytucji RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 2012, t. 88, nr 3440, s. 9-22.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Ku zintegrowanemu podejściu do dziedzictwa kulturowego w Europie*, COM(2014) 477 final, Bruksela, 22.07.2014.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Konwencja o różnorodności biologicznej sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532.
- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji, Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190.
- Kryteria wpisu na Listę Światowego Dziedzictwa, Polski Komitet ds. UNESCO, <https://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo/kryteria/> [dostęp: 30.10.2022].
- Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO, Polski Komitet ds. UNESCO, <https://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo/lista-swiatowego-dziedzictwa/>
- Miszczak A., *Ewolucja podstaw prawnych w zakresie ochrony krajobrazu*, LEX PPP 2017/4/37-47.
- Nowak-Far A., *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania ochrony krajobrazu w Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 1(13), s. 25-44.
- Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (WHC.21/01), Decision 44 COM12, 31 July 2021, <https://whc.unesco.org/en/guidelines> [dostęp: 23.02.2023].
- Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Ku zintegrowanemu podejściu do dziedzictwa kulturowego w Europie (2015/C 195/04), Dz. Urz. UE C 195/22 z 12.06.2015.
- Perkowski M., Zoń W., Saganek P., *The Disputed Białowieża Forest Legal Remedies for the Protection of Cross-border Properties*, Brill Nijhoff 2022.
- Piotrowska-Nosek K., *Komentarz do Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego*, w: K. Zalaśńska (red.), *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 236-311.
- Pływaczewski W., Zębek E., Narodowska J., *Odpowiedzialność za środowisko z perspektywy prawa, kryminologii i nauk przyrodniczych*, Difin, Warszawa 2020.
- Polskie obiekty na Liście Światowego Dziedzictwa, Polski Komitet ds. UNESCO, <https://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo/polskie-obiekty/> [dostęp: 30.10.2022].
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody Komentarz*, wyd. 4, Difin, Warszawa 2016.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1.
- Sługocki J., *Problemy ochrony prawnej dziedzictwa kulturowego w Polsce: wybrane zagadnienia*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2008, nr 1, 39-49.
- Solodov D., Zębek E., *Environmental Criminal Enforcement in Poland and Russia: Meeting Current Challenges*, „Utrecht Law Review” 2020, no. 16(2), s. 1-11.
- The World Heritage List: Future priorities for a credible and complete list of natural and mixed sites*, IUCN, April 2004, <https://www.iucn.org/content/world-heritage-list-future-priorities-a-credible-and-complete-list-natural-and-mixed-sites> [dostęp: 23.02.2023].
- The World Heritage List: Guidance and future priorities for identifying natural heritage of potential outstanding universal value*, IUCN, 15 May 2006, <https://www.iucn.org/content/world-heritage-list-guidance-and-future-priorities-identifying-natural-heritage-potential-outstanding-universal-value> [dostęp: 23.02.2023].

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 47 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 54.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 840 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1336 ze zm.
- Zalasińska K. (red.), *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- Zalasińska K., *Konserwatorska ochrona zabytków a ochrona przyrody*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3-4, s. 245-256.
- Zalasińska K., *Ochrona miejsc światowego dziedzictwa w prawie polskim – plan naprawczy*, „Ochrona Zabytków” 2012, nr 3-4, s. 127-134.
- Zeidler K., *Zabytki. Prawo i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego – Wolters Kluwer, Gdańsk–Warszawa 2017.
- Zębek E., *Important issues in select European Union countries’ criminal environmental law in compliance with Directive 2008/99/EC*, „Vestnik of Saint Petersburg University Law” 2021, no. 2, s. 356–373.
- Zębek E., *Ochrona środowiska oraz walorów przyrodniczych i kulturowych w planowaniu przestrzennym*, w: W. Pływaczewski (red.), *Przeciwdziałanie patologiom na rynku nieruchomości*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 35-50.
- Zębek E., Solodov D., *Environmental Forensic Examinations in Poland: A Case Study*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2021, vol. 18, s. 103-123.