

*Jerzy Stelmasiak\**

## **Kontrola aktów prawa miejscowego sejmiku województwa w zakresie ochrony przyrody w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych**

### **1. Wprowadzenie**

Na wstępie należy zaznaczyć, że w świetle dyspozycji art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup> kontrola realizowana przez sądy administracyjne działalności administracji publicznej obejmuje również akty prawa miejscowego wydawane przez właściwe organy samorządu terytorialnego, o których stanowi przepis art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup> Ponadto w doktrynie prawa administracyjnego podnosi się, że akty prawa miejscowego są wydawane przez właściwe organy na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, a nie jak w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP w celu wykonania ustawy. Jest także oczywiste, że akt prawa miejscowego jako źródło prawa powszechnie obowiązującego o charakterze lokalnym nie może wkraczać w materię zastrzeżoną dla ustawodawcy, np. samodzielnie wprowadzając określone zakazy, nakazy czy też ograniczenia, czyli bez upoważnienia ustawowego<sup>3</sup>.

529

---

\* Prof. dr hab., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji.

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 zwana dalej p.p.s.a.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. zwana dalej Konstytucją RP.

<sup>3</sup> Zob. D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP*, ZNSA 2013/3 (48), s. 76 i n. oraz teźże, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 279–292 i s. 307.

Powyższa uwaga w pełni dotyczy także utworzonych przez właściwe organy prawnych form ochrony przyrody w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 2–4 i pkt 6–9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>4</sup>. Trzeba także zaznaczyć, że najostrzejszy reżim prawny obowiązuje na terenie rezerwatu przyrody, szczególnie jeżeli jest to tzw. rezerwat ścisły. Natomiast na terenie parku krajobrazowego jak i obszaru chronionego krajobrazu, które tworzone są w formie uchwały sejmiku województwa będącej aktem prawa miejscowego, jest dozwolona nawet działalność gospodarcza, jeżeli nie narusza celu wprowadzenia tej prawnej formy ochrony przyrody, a w praktyce zakazów obowiązujących na jej terenie. Trzeba bowiem podkreślić, że każdy akt prawa miejscowego tworzący daną formę ochrony przyrody musi zawierać katalog zakazów, które obowiązują z dniem wejścia w życie aktu prawa miejscowego tworzącego park krajobrazowy lub obszar chronionego krajobrazu w rozumieniu odpowiednio przepisów art. 16–17 u.o.p. (park krajobrazowy) lub art. 23–24 u.o.p. (obszar chronionego krajobrazu). Dlatego też kontrola tego rodzaju aktów prawa miejscowego przez sąd administracyjny po złożeniu skargi i wyczerpaniu uprzednio trybu wezwania do usunięcia naruszenia prawa musi uwzględniać prawne przesłanki ewentualnego naruszenia interesu prawnego skarżącego, ponieważ w tym przypadku brak jest w polskim prawie ochrony środowiska instytucji *actio popularis* (skargi powszechnej). Skarżący do sądu administracyjnego nie działa bowiem w takich sprawach w interesie publicznym tylko w swoim interesie indywidualnym, ponieważ jego interes prawny miałyby naruszyć zakazy wprowadzone na jego nieruchomości, np. ograniczając prawo własności. Dotyczyłoby to np. koniecznej prawnej ochrony wartości przyrodniczych lub wartości krajobrazowych w parku krajobrazowym czy też prawnej ochrony wyróżniającego się krajobrazu na terenie obszaru chronionego krajobrazu. Trzeba jednak podkreślić, że sąd administracyjny nie może dokonywać merytorycznej kontroli przesłanek utworzenia parku krajobrazowego czy też obszaru chronionego krajobrazu, jak i w tym celu nie może powoływać biegłego czy zarządzić oględzin. Ponadto wyrok sądu administracyjnego jest to tzw. swoiste źródło prawa administracyjnego, które nie jest oczywiście precedensem sądowym, chociaż orzecznictwo sądu administracyjnego oddziałuje na kształtowanie się wykładni przepisów prawa ochrony przyrody stosowanych w tym zakresie przez właściwe organy samorządu województwa.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm. zwana dalej u.o.p.

## 2. Podstawowe problemy dotyczące sądowej kontroli aktów prawa miejscowego o utworzeniu parku krajobrazowego oraz obszaru chronionego krajobrazu

Należy zaznaczyć, że zarówno park krajobrazowy, jak i obszar chronionego krajobrazu są to obszary specjalne o charakterze ekologicznym<sup>5</sup>, na których obowiązuje szczególny reżim prawny mający na celu ochronę ich wartości, np. przyrodniczych lub krajobrazowych, zgodnie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju w rozumieniu art. 5 Konstytucji RP w związku z art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>6</sup>. Dlatego też słusznie w wyroku WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2010 r. IV SA/Wa 1957/10 Sąd orzekł, że plan ochrony dla parku krajobrazowego powinien ustalać sposoby eliminacji lub co najmniej ograniczenia negatywnego oddziaływania wobec środowiska przyrodniczego. W szczególności w tym celu powinna nastąpić identyfikacja i ustalenie sposobów eliminacji lub co najmniej ograniczenia już występujących, jak i potencjalnych uciążliwości wewnętrznych i zewnętrznych oraz ich skutków. Natomiast dozwolone jest prowadzenie działalności rolniczej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie parku krajobrazowego, które nie będzie oznaczać konieczności realizacji budowli, zmiany przeznaczenia gruntów, niszczenia gleby czy też stosowania nawozów i środków ochrony roślin. Ponadto, jeżeli plan ochrony parku krajobrazowego chociaż w części pokrywa się z obszarem Natura 2000, to oznacza, że powinien uwzględniać również zakres przedmiotowy planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000. Natomiast obszar Natura 2000 nie „zastępuje” krajowych prawnych form ochrony przyrody, tylko powinien je uwzględniać, biorąc pod uwagę także merytoryczne podstawy prawne służące zachowaniu dziedzictwa środowiska przyrodniczego w skali europejskiej (tzw. sieć obszarów Natura 2000 w rozumieniu art. 25 u.o.p.).

Kolejny kluczowy problem występujący w tym zakresie rozstrzygnął sąd administracyjny w wyroku NSA z dnia 6 września 2012 r. sygn. akt II OSK 217/12. Sąd orzekł bowiem, że zakazy wprowadzone aktem prawa miejscowego o utworzeniu obszaru chronionego krajobrazu (art. 24 ust. 1 u.o.p.) muszą mieć ustawowe umocowanie. Jest to o tyle istotne, że ograniczają prawo własności nieruchomości, które jest konstytucyjnie

<sup>5</sup> Zob. J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne*, t. 7, Warszawa 2012, s. 651–682.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm. zwana dalej p.o.ś.

chronione. Ponadto zakazy te muszą podlegać ocenie także pod kątem zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należy bowiem zaznaczyć, że zakazy ujęte w akcie prawa miejscowego tworzącym obszar chronionego krajobrazu dotyczą w praktyce działalności istotnej, a nie każdej w zakresie przekształcenia rzeźby terenu lub zmiany stosunków wodnych. Z kolei z zasady proporcjonalności wynika właśnie obowiązek oceny wprowadzonych zakazów ograniczających prawo własności po kątem zakresu oddziaływania na środowisko przyrodnicze na terenie obszaru chronionego krajobrazu. Natomiast w wyroku NSA z 7 maja 2013 r. II OSK 3670/11 (Legalis nr 762853) Sąd słusznie orzekł, że odstępstwo od zakazu wprowadzonego ówczesnym rozporządzeniem wojewody w przedmiocie utworzenia obszaru chronionego krajobrazu jest dopuszczalne, jeżeli dane przedsięwzięcie jest projektowane na terenie zwartej zabudowy miast i wsi oraz w granicach określonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto tego rodzaju projektowane przedsięwzięcie powinno stanowić uzupełnienie zabudowy mieszkaniowej i usługowej pod warunkiem wyznaczenia oczywiście nieprzekraczalnej linii zabudowy od brzegów zgodnie z linią występującą na działkach przyległych. Ubocznie należy zaznaczyć, że w wyroku NSA z 14 lipca 2011 r. sygn. akt II OSK 693/11 (Legalis nr 300788) Sąd stwierdził, że warunek jednolitości zabudowy w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>7</sup> będzie zrealizowany tylko wówczas, jeżeli chociaż jedna z sąsiednio, a więc w istocie przylegających działek, która jest dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana.

Na podkreślenie zasługuje również wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2011 r. II OSK 744/10 (Legalis nr 358043), w którym Sąd stwierdził, że prawidłowe jest postanowienie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w przedmiocie odmowy uzgodnienia warunków zabudowy dla przedsięwzięcia planowanego w granicach obszaru chronionego krajobrazu, a więc obszaru specjalnego, w obrębie którego obowiązują zakazy ochronne, a w szczególności zakaz realizacji prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, jak i zakaz dokonywania zmian stosunków wodnych. Wynika to również z tego, że projektowane przedsięwzięcie ma być realizowane na obszarze Natura 2000. Ponadto wymaga to jednoznacznego ustalenia stanu faktycznego, z którego musi wynikać, że np. do projektowanego przedsięwzięcia ma zastosowanie zakaz zabudowy w odległości 100 m od zbiorników wodnych. Z kolei sztuczne rozlewiska, które powstały z powodu zatamowania wody w rowie melioracyjnym, nie mają

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm. zwana dalej u.p.z.p.

w istocie trwałych granic, tak jak w przypadku stałego, naturalnego zbiornika wodnego (wyrok NSA z 5 kwietnia 2016 r. II OSK 1949/14 i wyrok NSA z 12 kwietnia 2016 r. II OSK 1986/14). Dlatego też należy podzielić wyrażone w wyroku NSA z 26 czerwca 2007 r. II OSK 946/06 (Legalis nr 116841) stanowisko, że ówczesnie obowiązujące rozporządzenie wojewody, tworzące obszar chronionego krajobrazu, a wydane na podstawie art. 23 ust. 2 u.o.p. w formie aktu prawa miejscowego, zawiera przepisy odrębne, które służą do oceny warunków wydania decyzji na podstawie art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Z tych względów nie można skutecznie wywodzić naruszenia art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny<sup>8</sup> w związku z art. 1 u.p.z.p., jeżeli powyższe przepisy ze swojej natury ograniczają prawo własności. Natomiast w istocie naruszają interes prawny właściciela, chociaż, co należy podkreślić, w granicach dozwolonych przez ustawodawcę, czyli także zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, biorąc pod uwagę zasadę proporcjonalności. Oznacza to, że mogą być wprowadzone przez ustawodawcę, jeżeli jest to konieczne dla ochrony jednej z wartości oznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a więc m.in. wymagań ochrony środowiska, a także nie mogą naruszać istoty prawa własności.

Kolejny ważny problem rozstrzygnął wyrok NSA z dnia 28 września 2007 r. II OSK 813/07 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Sąd słusznie stwierdził, że uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, gmina jest związana zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. uchwałą rady miasta w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz ustawą z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>9</sup>, które przewidują istotne ograniczenia wykonywania prawa własności nieruchomości. Z kolei lokalizacja nieruchomości na terenie obszaru chronionego krajobrazu nie przesądza o uprawnieniu gminy do wprowadzania na nim zakazu zabudowy mieszkaniowej. Wynika to z tego, że taki zakaz musi mieć jednoznaczne umocowanie w przepisach aktu prawa miejscowego, na mocy którego utworzono obszar chronionego krajobrazu, lub innych aktów prawnych wprowadzających na tym obszarze ograniczenia wykonywania prawa własności. Z kolei w wyroku NSA z dnia 7 lipca 2011 sygn. akt II OSK 745/11 Sąd słusznie orzekł, że obowiązek uwzględnienia w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisów szczególnych, a więc także dotyczących prawnych form ochrony przyrody, stanowionych w formie aktu prawa miejscowego, oznacza uwzględnienie przeznaczenia terenu ustalonego w przepisach szczególnych, a więc również w zakresie prawnych

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 121 zwana dalej k.c.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.

form ochrony przyrody, stanowiących w formie aktu prawa miejscowego, w tym także zakazów obowiązujących w obrębie tych obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym.

Z kolei akt prawa miejscowego traci moc obowiązującą nie z dniem jakiegokolwiek zmiany przepisu zawierającego normę upoważniającą, tylko z chwilą utraty upoważnienia. Ponadto zmiana normy upoważniającej skutkuje oceną, że dotychczasowy akt wykonawczy utraci moc obowiązującą w zakresie, w jakim jest sprzeczny z nową normą upoważniającą. Dlatego też nawet utrata mocy obowiązującej dotychczasowego planu miejscowego w związku z wejściem w życie nowego planu miejscowego (art. 34 u.p.z.p.) nie stanowi przeszkody do wniesienia skargi do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności nieobowiązującego już planu miejscowego lub jego części (wyrok WSA w Warszawie z 27 maja 2013 r. IV SA/Wa 2094/12 ONSA WSA 2014 nr 6(57), s. 129–131).

### 3. Podsumowanie

534

Należy zaznaczyć, że w żadnym przypadku kompetencji prawotwórczej do stanowienia aktów prawa miejscowego, a więc także z zakresu ochrony przyrody, nie można domniemywać, jak i stosować subdelegacji. Z kolei przepis art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa<sup>10</sup> zezwala na zaskarżanie aktów prawa miejscowego tylko w imieniu własnym, a nie w interesie grupowym, tak jak przepis art. 101 ust. 2a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>11</sup> czy też art. 87 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>12</sup>, kiedy to skarga może być wnoszona do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie tylko w imieniu własnym, lecz i grupy mieszkańców, którzy wyrażają na to zgodę, nawet jeżeli, co jest oczywiste, utworzenie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym zawsze następuje w interesie publicznym. Ponadto, nie do przyjęcia jest *de lege lata* teza o jego automatycznej nadrzędności nad interesem indywidualnym. Natomiast na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, jeżeli zainteresowana osoba fizyczna stwierdzi, że naruszono jej interes prawny, a nie tylko interes faktyczny, może zaskarżyć tego rodzaju akt prawa miejscowego do sądu administracyjnego, czyli w praktyce działać także w interesie publicznym o charakterze ogólnopublicznym w zakresie ochrony środowiska, lecz tylko w ramach swojego intere-

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 486.

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446.

<sup>12</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 814.

su prawnego, którego naruszenie musi udowodnić. Oczywiście nie jest to instytucja skargi powszechnej (*actio popularis*) tak jak w zakresie prawa do informacji o stanie środowiska. Oznacza to brak możliwości występowania przez tego rodzaju podmiot o ochronę środowiska na danym obszarze specjalnym w celach rekreacyjnych, kulturowych, ochrony zasobów przyrodniczych czy też w celach estetycznych lub zdrowotnych, jeżeli zainteresowana osoba fizyczna nie wykaże, że ma w takiej sprawie odrębny interes prawny lub uprawnienie. Nie może działać w tych sprawach także organizacja ekologiczna, skarżąc tego rodzaju akt prawa miejscowego w interesie publicznym do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Natomiast obszar specjalny o charakterze ekologicznym, a więc także park krajobrazowy i obszar chronionego krajobrazu jest przykładem występowania właśnie kolizji interesu publicznego z interesami indywidualnymi. Rolę synchronizatora powinien spełniać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego<sup>13</sup>. Jest to bowiem właściwy koordynator przestrzennych działań podmiotów gospodarujących na nieruchomościach gruntowych. Ponadto należy zaznaczyć, że obowiązki, które wynikają z norm reżimu specjalnego jako skutek prawnie dozwolonej działalności organów administracji publicznej, powinny służyć do wykształcenia się odrębnego stosunku administracyjnoprawnego, który byłby związany (po stronie właściciela) z prawem własności. Należy bowiem podkreślić, że obowiązki te obciążają każdorazowego właściciela nieruchomości gruntowej i kształtują w istocie wykonywanie dozwolonej sfery jego zachowania się. Mają także na celu w ramach obowiązującego porządku prawnego ustalić sposoby rozstrzygania kolizji między interesem indywidualnym a interesem publicznym o charakterze ogólnopństwowym czy też lokalnym (samorządu terytorialnego), dając prymat interesowi publicznemu, tj. w tym zakresie ochrony zasobów przyrodniczych środowiska na danym obszarze specjalnym. Ponadto, szczególnie ostro konflikty te zachodzą, kiedy przedmiotem reglamentacji jest prawo własności, a w szczególności jego czynniki materialne, czyli właśnie zasoby przyrodnicze środowiska. Dlatego też ich podstawowym celem powinno być łagodzenie konfliktów w ramach zachowania równowagi przyrodniczej na danym terenie w rozumieniu art. 3 pkt 32 p.o.ś. oraz oczywiście zgodnie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju w rozumieniu art. 3 pkt 50 p.o.ś. W tym zakresie pomocna mogłaby być także występująca w doktrynie prawa administracyjnego koncepcja tzw. „ważenia” jak i kojarzenia interesu publicznego i interesu strony<sup>14</sup>. Koncepcja tzw. „ważenia”

<sup>13</sup> J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 110–142.

<sup>14</sup> Zob. M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 232 i n. oraz M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu*

oraz kojarzenia interesu publicznego i interesu indywidualnego także w zakresie ochrony przyrody powinna zakładać wadliwość tego procesu, jeżeli wystąpiłyby następujące przesłanki: po pierwsze, nie wystąpiłoby żadne „ważenie” powyższych interesów; po drugie, jeżeli etap „ważenia” tych interesów nie uwzględniałby wszystkich występujących interesów; po trzecie, jeżeli automatycznie uznano by dominację jednego z interesów, który jest przedmiotem tego „ważenia”; po czwarte, jeżeli jeden z tych interesów byłby uwzględniony w procesie realizacji odmiennie od pozostałych interesów jak i bez zachowania zasady równości wobec prawa; po piąte, jeżeli naruszono by zasadę sprawiedliwości. Należy także podkreślić, że istota realizacji danego interesu publicznego powinna być ustalona nie tylko w ramach przyjętego stanu prawnego i faktycznego, lecz także w korelacji ze wszystkimi elementami hipotezy stosowanej normy prawnej. Dlatego też realizacja interesu publicznego za pomocą obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym nie może oczywiście polegać na przyjęciu stanowiska, że jest to suma interesów indywidualnych oznaczonej grupy podmiotów. Byłoby to bowiem daleko idącym uproszczeniem tego problemu, które mogłoby doprowadzić do swoistej „anarchizacji” w zagospodarowaniu przestrzennym danego obszaru specjalnego.

536

Na zakończenie należy podkreślić, że w demokratycznym państwie prawnym nie do przyjęcia jest stanowisko, które zakłada, że każdy interes publiczny w istocie stanowi przeciwieństwo interesu indywidualnego. Wynika to z tego, że celem administracji publicznej powinno być takie działanie w ramach tzw. administracji reglamentowanej, które w zakresie ustalonym przez normy materialnego prawa ochrony przyrody, jak i przy uwzględnieniu instytucji uznania administracyjnego zmierza do korelacji wartości, które stoją za interesem indywidualnym w relacji do interesu publicznego, czyli w tym przypadku przemawiającego za utworzeniem danego obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym oraz zakładającego brak kolizji w tym zakresie z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>15</sup>. Natomiast cel utworzenia parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu powinien kształtować także treść koniecznych zakazów wprowadzanych w akcie prawa miejscowego tworzącym daną prawną formę ochrony przyrody. Ponadto sejmik województwa nie może rozszerzać tych zakazów poza upoważnienie ustawowe, jak i za pomocą ich wykładni celowościowej i systemowej, wprowadzając w praktyce całkowity zakaz budowy obiektów budowlanych.

*społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 179 oraz J. Stelmasiak, *op. cit.*, s. 145–157.

<sup>15</sup> J. Zimmerman, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 220–234.