

Jerzy Stelmasiak

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0002-1397-3595

Odpowiedzialność administracyjna na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym. Zagadnienia wybrane

Wprowadzenie

Analiza administracyjnoprawna problematyki odpowiedzialności administracyjnej realizowanej na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym wymaga w pierwszej kolejności przedstawienia podstawowych pojęć prawnych. Należy także zaznaczyć, że odpowiedzialność administracyjna w zakresie ochrony środowiska obejmuje swoim zakresem podmiotowym i przedmiotowym także ochronę przyrody. Przyjmuję, że odpowiedzialność administracyjna w zakresie ochrony przyrody oznacza regulowaną prawem możliwość uruchomienia, wobec oznaczonego podmiotu podejmującego działalność naruszającą środowisko przyrodnicze, odpowiednich środków prawnych i dozwolonych przez ustawodawcę, które są realizowane w swoistych dla administracji formach i procedurze¹. Odpowiedzialność administracyjną w ochronie przyrody ponosi osoba fizyczna, osoba prawna, jak i inne jednostki organizacyjne za naruszenie obowiązku nałożonego bezpośrednio w ustawie lub w drodze prawomocnej decyzji administracyjnej. Ponadto przesłanką tej odpowiedzialności jest tzw. bezprawie administracyjne, czyli ponoszenie przez podmiot korzystający z zasobów przyrodniczych środowiska tej odpowiedzialności bez względu na to czy wystąpiły przesłanki winy, czy jest jej brak lub z powodu niedbalstwa, lub innej przyczyny. Jest to więc tzw. obiektywna odpowiedzialność prawna, jeżeli ustawodawca nie stanowi inaczej. Kryterium wyróżnienia metody regulacji prawnej w ramach stosunku administracyjnoprawnego jest nadrzędność organu administracji publicznej nad

¹ Por. P. Korzeniowski, *W sprawie modelu odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 5(68), s. 36–51; M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 68–95; A. Jaworowicz-Rudolf, M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjna*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 191–203.

stroną stosunku administracyjnoprawnego. Każde władcze działanie właściwego organu administracji publicznej w sferze działania podmiotu prawa (np. właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości położonej w obszarze specjalnym o charakterze przyrodniczym) musi mieć podstawę prawną w akcie rangi ustawowej.

Nie budzi natomiast wątpliwości, że utworzenie danego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym determinuje zawsze treść wprowadzanego w jego obrębie specjalnego porządku prawnego, wyłączającego lub co najmniej ograniczającego powszechnie obowiązujące normy prawne w zakresie podmiotowym i przedmiotowym, który konieczny jest do realizacji celu priorytetowego jego utworzenia. Dalsza analiza administracyjnoprawna w tym zakresie oparta będzie na przykładzie parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu. Należy podkreślić, że są to tzw. obszarowe formy przyrody, służące ochronie środowiska przyrodniczego w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody². Powyższe pojęcie prawne obejmuje swoim zakresem przedmiotowym krajobraz łącznie z tworami przyrody nieożywionej, jak i naturalnymi przekształconymi siedliskami przyrodniczymi, wraz z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami. Ponadto ochrona przyrody w rozumieniu art. 2 u.o.p. polega z woli ustawodawcy na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody w ramach ochrony środowiska, zgodnie z dyspozycją art. 3 pkt 13 w związku z art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³, który wprowadza definicję legalną pojęcia środowisko, a jej zakres przedmiotowy obejmuje ogół elementów przyrodniczych, w tym również przekształconych przez działalność człowieka. Z kolei ochrona środowiska polega na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami przy uwzględnieniu konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałania zanieczyszczeniu środowiska oraz przywracania elementów przyrodniczych do stanu właściwego (art. 3 pkt 13 p.o.ś.).

Specyfika odpowiedzialności administracyjnej w zakresie ochrony przyrody na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym

Odpowiedzialność administracyjna podmiotu korzystającego z zasobów przyrodniczych środowiska na terenie obszarów specjalnych o charakterze

² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r., poz. 1614), zwana dalej u.o.p.

³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r., poz. 799), zwana dalej p.o.ś.

przyrodniczym w zakresie przestrzegania zakazów o charakterze administracyjnoprawnym, wprowadzonych przez właściwy organ tworzący dany obszar specjalny, musi także uwzględniać wymagania równowagi przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 32 p.o.ś. Jest to bowiem taki stan faktyczny, występujący również na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym, w ramach którego powinna zachodzić równowaga dotycząca wzajemnego oddziaływania człowieka, elementów przyrody żywej i układu warunków siedliskowych, które zostały wytworzone przez elementy przyrody nieożywionej. Ponadto, jeżeli realizacja przedsięwzięcia powoduje występowanie szkody w środowisku, takiej jak naruszenie walorów krajobrazowych, to nakładany jest przez właściwy organ obowiązek przeprowadzenia kompensacji przyrodniczej przez podmiot, który spowodował powyższe szkodliwe oddziaływanie na środowisko przyrodnicze. Należy podkreślić, że zakres przedmiotowy kompensacji przyrodniczej powinien także ustalać rodzaje koniecznych działań, dotyczących robót budowlanych, robót ziemnych, rekultywacji gleby, zalesienia, zadrzewienia lub tworzenia skupień roślinności w celu przywrócenia równowagi przyrodniczej, a także oczywiście wyrównania szkód powstałych na skutek takiej działalności gospodarczej. Taka sytuacja prawna i faktyczna zachodzi również, kiedy powyższa szkodliwa działalność gospodarcza jest realizowana w obrębie obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym. Obowiązujący na ich terenie reżim prawny zawiera bowiem konieczne zakazy, biorąc pod uwagę cel utworzenia obszaru specjalnego, jak i sytuację, w której może zachodzić tzw. kumulacja zakazów z powodu pokrywania się częściowo np. obszarów parku krajobrazowego i obszaru Natura 2000.

Należy bowiem podkreślić, że utworzenie obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym oznacza, że wprowadzony zostaje na jego terenie tzw. specjalny reżim prawny w postaci zakazów, za których naruszenie sprawca ponosi w szczególności odpowiedzialność administracyjną. Przyjmując, za A. Wasilewskim, koncepcję prawną powyższego specjalnego porządku prawnego⁴ można przyjąć, że są to ograniczenia prawa własności, jak i innych praw rzeczowych, postanowienia o charakterze policyjno-administracyjnym sensu stricto oraz ciężary publiczne o charakterze administracyjnym. Z kolei zdaniem J. Rotki⁵, należy wyodrębnić zakazy i ograniczenia, które związane są tylko z utworzeniem danego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym, a więc o charakterze obszarowo-przestrzennym, od zezwoleń na ingerencję w środowisko przyrodnicze, jak i od zakazów powszechnych. Dlatego też brak odpowiedzialności administracyjnej oznacza, że podmiot korzystają-

⁴ A. Wasilewski, *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969, s. 107–114.

⁵ J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony środowiska*, (red.) W. Radecki, Wrocław 2006, s. 184–331.

cy ze środowiska przyrodniczego uzyskał tzw. dyspensę bezwarunkową (np. zgodę), dyspensę warunkową, czyli zezwolenie, które pozwala na realizację robót budowlanych na obszarach cennych przyrodniczo lub zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów. Należy więc podkreślić, że zakazy powszechne obowiązują na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym, niezależnie od zakazów, które tylko zostały wprowadzone, biorąc pod uwagę cel priorytetowy utworzenia danego obszaru specjalnego. Dotyczyć to może, np. w rozumieniu art. 3 pkt 4 p.o.ś., emisji do środowiska, czyli wprowadzanych bezpośrednio lub nawet pośrednio w wyniku działalności człowieka do wody, powietrza, gleby lub ziemi, substancji lub energii, która w świetle art. 3 pkt 49 p.o.ś. jest zanieczyszczeniem jako emisja szkodliwa oraz przy uwzględnieniu zasady ogólnej z art. 7 p.o.ś. „zanieczyszczający płaci” (*the polluter pays*). Ponadto biorąc pod uwagę jej zakres podmiotowy trzeba zaznaczyć, że dotyczy to każdego podmiotu korzystającego ze środowiska, a w szczególności w ramach tzw. szczególnego korzystania ze środowiska, które każdorazowo wymaga odpowiedniego pozwolenia lub zezwolenia. Z kolei w ramach zakresu przedmiotowego tej odpowiedzialności prawnej obejmuje to zarówno wystąpienie określonego zanieczyszczenia, a więc szkodliwej emisji dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska czy nawet możliwości spowodowania takiego zanieczyszczenia środowiska. Natomiast w ramach tzw. odpowiedzialności o charakterze obiektywnym, motywacje lub intencje podmiotu lub ocena czy był to zamiar bezpośredni czy też zamiar pośredni oddziaływać mogą tylko na ocenę przesłanek w ramach danego rodzaju odpowiedzialności administracyjnej. Ponadto tego rodzaju sytuacja prawna i faktyczna wymaga także analizy i oceny w relacji: ochrona środowiska przyrodniczego, a ochrona prawa własności, zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁶. Jest to szczególnie ważne, ponieważ odpowiedzialność administracyjna dotyczy naruszenia zakazów wprowadzonych przez akt prawa miejscowego, np. uchwałę sejmiku województwa o utworzeniu parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu, chociaż oczywiście wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 17 u.o.p. dla parku krajobrazowego i art. 24 u.o.p. dla obszaru chronionego krajobrazu. Powyższe przepisy zawierają bowiem zamknięty ustawowo katalog zakazów, z których dopiero wybiera je odpowiednio sejmik województwa dla parku krajobrazowego czy też obszaru chronionego krajobrazu, jeżeli ustawodawca nie dopuścił pod określonym warunkiem odstępstwa od nich.

Z drugiej strony rady gminy (miasta), uchwalając miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie powinny w ich ustaleniach, w ramach tzw. władztwa planistycznego, wprowadzać pozaustawowych zakazów z zakresu

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz M. Korycka-Zirk, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012.

ochrony przyrody w obszarze specjalnym o charakterze przyrodniczym i to zarówno w zakresie podmiotowym jak i przedmiotowym. Dotyczy to także podejmowania, jak i prowadzenia działalności przez każdy podmiot korzystający ze środowiska przyrodniczego w obrębie obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym. W tym przypadku należy także uwzględnić wymagania równowagi przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 32 p.o.ś., jak i konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju w rozumieniu art. 5 Konstytucji RP w związku z art. 3 pkt 50 p.o.ś.⁷ Nie do przyjęcia jest bowiem taka sytuacja prawna i faktyczna, w której podmiot korzystający ze środowiska miałby ponosić odpowiedzialność administracyjną w przypadku pojawienia się konfliktu ustaleń miejscowego planu z ustaleniami aktów prawa miejscowego, tworzącymi obszarową formę ochrony przyrody, np. parku krajobrazowego utworzonego na podstawie ustawowych norm materialnego prawa ochrony przyrody. Należy również przypomnieć, że utworzenie obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym jest zawsze w interesie publicznym. Ponadto brak jest normy kompetencyjnej, która upoważniałaby zainteresowane osoby fizyczne, osoby prawne, jak i organizacje społeczne do wystąpienia z roszczeniem w sprawie nałożenia m.in. na sejmik województwa obowiązku jego utworzenia⁸. Natomiast ochrona interesu indywidualnego pozwala jednak na kontrolę wprowadzanych aktem prawa miejscowego zakazów w przypadku utworzenia obszarowej formy ochrony przyrody w formie parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu, oczywiście, jeżeli został naruszony ich interes prawny, na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁹. Jest to także zgodne z zasadą praworządności materialnej, a nie tylko formalnej, czy też zasadą demokratycznego państwa prawnego w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP. Z tych względów konieczna jest kontrola przez sądy administracyjne aktów prawa miejscowego w zakresie obszarowych form ochrony przyrody, takich jak park krajobrazowy oraz obszar chronionego krajobrazu, a nie wyłącznie indywidualnych zewnętrznych aktów administracyjnych wydawanych w przypadku naruszenia obowiązujących na ich terenie zakazów i ograniczeń.

Ponadto konieczne wydaje się tzw. wazenie interesów, czyli interesów indywidualnych podmiotów korzystających ze środowiska przyrodniczego z interesem publicznym, który zawsze stoi za koniecznością utworzenia na danym terenie obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym. Wymaga

⁷ D. Trzcńska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 172–184 oraz Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

⁸ J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 136–140.

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 913), zwana dalej u.s.w.

to także analizy i oceny innych potrzeb w celu wypracowania prawidłowego, czyli kompleksowo spójnego i będącego w korelacji z ustaleniami, jeżeli obowiązuje na tym terenie, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie wypracowania optymalnego modelu gospodarowania w przestrzeni i przestrzenia¹⁰.

Należy także podkreślić, że naruszenie wymagań ochrony środowiska przyrodniczego, wprowadzonych na obszarze specjalnym o charakterze przyrodniczym, jeżeli wywołuje naruszenie równowagi przyrodniczej w jego obrębie, może także spowodować ujemne skutki na obszarach sąsiednich, biorąc pod uwagę, że emisja zanieczyszczeń nie uznaje granic podziałów administracyjnych¹¹. Dlatego też w takich sytuacjach powstaje niekiedy konflikt interesów publicznych z interesami indywidualnymi i to najczęściej odnośnie dozwolonego sposobu realizacji uprawnień przez właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości położonej na terenie danego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym, np. odnośnie realizacji jego prawa do jej zabudowy¹². Jest to także ważne dla oceny kluczowej kwestii, w jakiej skali specjalny reżim prawny w przypadku np. zakazów obowiązujących na terenie danego obszaru specjalnego, oddziałuje nie tylko na uprawnienia właściciela do korzystania z nieruchomości, lecz również na pozostałe, które składają się na te uprawnienia w rozumieniu art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹³. Ponadto w takich sytuacjach oddziałuje to na prawo własności powiązanych z taką przestrzenią nie tylko adresatów rzeczywistych, lecz i potencjalnych¹⁴. Z kolei w ramach ochrony interesu indywidualnego podmiot korzystający ze środowiska przyrodniczego może nie tylko skarżyć zakazy naruszające jego interes prawny jako adresata rzeczywistego działającego na takim obszarze specjalnym o charakterze przyrodniczym, lecz może nawet wyjątkowo skarżyć tryb jego utworzenia, który powinien być

¹⁰ Por. J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, t. 7. *System prawa administracyjnego*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 685–717; D. Danecka, J.S. Kierzkowska, D. Trzcńska, *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, Warszawa 2018, s. 115–125.

¹¹ Por. M. Zakrzewska, *Wybrane instrumenty prawne ochrony przyrody, parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2017, nr 37, s. 131–137.

¹² Por. J. Stelmasiak, *Interes indywidualny...*, op. cit., s. 143–188; J. Ciechanowicz McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 53–58; T. Bojar-Fijałkowski, *O wycofywaniu się państwa z aktywności w sferze ochrony środowiska i gospodarki komunalnej*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2017, nr 37, s. 101–114.

¹³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r., poz. 1025); por. J. Stelmasiak, *Interes indywidualny...*, op. cit., s. 68–109 oraz J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 27–50.

¹⁴ Por. J. Stelmasiak, *Interes indywidualny...*, op. cit., s. 110–142 oraz M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 175 i n., a także wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1949/14, Lex nr 2037456.

zawsze ustawowo określony. Natomiast poddanie procedury w przedmiocie utworzenia obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym tylko ocenie w ramach postępowań nadzorczych (np. na podstawie przepisów art. 78 i art. 79 w związku z art. 82 ust. 1 u.s.w.) nie jest wystarczające. Należy bowiem przypomnieć, że postępowanie nadzorcze ma inny cel niż ochrona interesu indywidualnego, ponieważ zawsze realizowane jest w celu ochrony interesu publicznego o charakterze ogólnopaństwowym. Jednak powinno to także służyć wzmocnieniu ochrony interesu indywidualnego w ramach procedury stanowienia jak i zmiany aktów prawa miejscowego, które tworzą obszarowe formy ochrony przyrody, takie jak park krajobrazowy lub obszar chronionego krajobrazu. Tego rodzaju kontrola działania m.in. sejmiku województwa pozwala także na tzw. ważenie interesu publicznego realizowanego np. przez sejmik województwa w zakresie konieczności utworzenia parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu z interesem publicznym lokalnym o charakterze grupowym, jak i z interesami indywidualnymi zainteresowanych osób fizycznych działających na tych obszarach specjalnych. Dlatego też kontrola sądów administracyjnych ma do spełnienia tak ważną rolę.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dominuje linia orzecznicza, która stanowi, że zakazy obowiązujące na terenie parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu mogą ograniczać m.in. prawo zabudowy, zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności w wyroku NSA z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 657/17¹⁵ Sąd orzekł, że planowana inwestycja w postaci myjni jest sprzeczna z zakazem wprowadzonym na terenie nieruchomości, na której ma być realizowana, a położonej na terenie Welskiego Parku Krajobrazowego, utworzonego jeszcze rozporządzeniem nr 34 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 września 2005 r. w sprawie Welskiego Parku Krajobrazowego¹⁶. Jest to bowiem inwestycja projektowana z naruszeniem § 4 ust. 1 pkt 7 cyt. wyżej rozporządzenia wojewody, który jednoznacznie wprowadzał zakaz budowy nowych obiektów budowlanych w pasie o szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior czy też innych zbiorników wodnych oprócz obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej, którym oczywiście nie jest myjnia. Natomiast zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷, wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla danej inwestycji jest możliwe tylko wtedy, jeżeli taka decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi, czyli także z zakresu ochrony przyrody, co w tej

¹⁵ Nsa.gov.pl

¹⁶ Dz. Urz. Województwa Warmińsko-Mazurskiego Nr 140, poz. 1646.

¹⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945), zwana dalej u.p.z.p. oraz *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) Z. Niewiadomski, 3 wyd., Warszawa 2006, s. 486–508.

sprawie nie nastąpiło, biorąc pod uwagę także dyspozycję art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

Z kolei w wyroku NSA z dnia 15 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 515/18¹⁸ Sąd orzekł w sprawie dotyczącej warunków uzgodnienia przez właściwą radę gminy nowo utworzonego parku krajobrazowego jako kontynuacji uprzednio utworzonego danego parku krajobrazowego, jeszcze na podstawie art. 24 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody¹⁹. Zdaniem Sądu, w takim przypadku wykładnia art. 16 ust. 3 i ust. 4 u.o.p. powinna brać pod uwagę nie tylko brak zmiany nazwy parku krajobrazowego czy też granic parku i otuliny jeżeli jest utworzona, jak i celów ochrony, lecz powinna także uwzględniać, że wprowadzono nowe zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego, co łączy się również z inną odpowiedzialnością administracyjną podmiotów, korzystających ze środowiska przyrodniczego. Ponadto, co należy zaznaczyć, są to zakazy dopuszczone do wprowadzenia przez ustawodawcę w art. 17 ust. 1 u.o.p. i dopiero następnie wybrane przez właściwy organ tworzący dany park krajobrazowy. Z kolei rady gmin (miast) właściwe do uzgodnienia utworzenia danego parku krajobrazowego powinny uwzględniać w uchwalonych czy też zmienianych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących na terenie parku krajobrazowego, wyłącznie „nowe” zakazy wymienione w § 3 rozporządzenia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 kwietnia 2007 r. o utworzeniu Przemkowskiego Parku Krajobrazowego²⁰. Ich celem jest bowiem wprowadzenie nowego systemu gospodarowania w przestrzeni, zgodnie z treścią § 3 powyższego rozporządzenia Wojewody Dolnośląskiego, a także biorąc pod uwagę nowe cele ochrony powyższego parku krajobrazowego, które obecnie muszą być także zgodne z dyspozycją art. 2 ust. 2 u.o.p. w związku z art. 3 u.o.p. Oznacza to, że w danej sprawie prawidłowa jest wykładnia art. 16 ust. 4 w związku z art. 16 ust. 3 u.o.p., która statuuje obowiązek uzgodnienia rozporządzenia Wojewody Dolnośląskiego w przedmiocie Przemkowskiego Parku Krajobrazowego z właściwą miejscową radą gminy.

Inny problem związany z odpowiedzialnością administracyjną podmiotów korzystających ze środowiska przyrodniczego rozstrzygnął wyrok NSA z dnia 11 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2810/15²¹. Sąd orzekł, że wprowadzony w § 4 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Nr 160 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Doliny Środkowej Łyny²² zakaz zabudowy w pasie 100 m od brzegu zbiornika wodnego, wymaga precyzyjnego ustalenia lokalizacji na tym tere-

¹⁸ Lex nr 2619462.

¹⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1089, ze zm.

²⁰ Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2007 r. Nr 94, poz. 1104.

²¹ Lex nr 2343262.

²² Dz. Urz. Województwa Warmińsko-Mazurskiego Nr 201, poz. 3152.

nie danego obiektu budowlanego. Powinno to nastąpić w postępowaniu dowodowym, zgodnie z dyspozycją art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³. Oznacza to, że takie ustalenie faktyczne, kluczowe dla rozstrzygnięcia oceny prawidłowości braku uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy danej inwestycji nie może być oparte tylko na wydruku ze strony geoportal.gov.pl., w zakresie ustalenia odległości przedmiotowej działki, na której ma być realizowana dana inwestycja od zbiornika wodnego.

Z kolei w wyroku NSA z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1668/15²⁴ Sąd stwierdził, że wykładnia § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Wojewody Opolskiego z dnia 8 maja 2006 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu²⁵, która wprowadza zakaz budowy obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, wymaga wykładni celowościowej. Dotyczy to wyjątku, który stanowi, że jeżeli jest to obiekt budowlany, który służy prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, to może być – tak jak w tej sprawie – realizowany bez naruszenia powyższego zakazu. Oznacza to, że prowadzone następnie roboty budowlane nie będą w takim przypadku uznane za samowolę budowlaną podlegającą odpowiedzialności administracyjnej w zakresie nakazu rozbiórki danego obiektu budowlanego.

Zakończenie

Dotychczasowe rozważania pozwalają sformułować wnioski końcowe dotyczące specyfiki odpowiedzialności administracyjnej podmiotu korzystającego ze środowiska na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym. Wynika to z tego, że oprócz zakazów o charakterze powszechnym na takich obszarach specjalnych obowiązują zakazy i ograniczenia, które są związane z utworzoną formą ochrony przyrody o charakterze obszarowym. Ponadto mogą być również wprowadzone ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej czy nawet jej zakazu, jeżeli powoduje to zanieczyszczenie środowiska przyrodniczego w skali, która zagraża celowi utworzenia danego obszaru specjalnego, np. realizowane prace ziemne mogą trwale zniekształcić rzeźbę terenu lub powodować zmianę stosunków wodnych. Z kolei nieprzestrzeganie reżimu prawnego obowiązującego w obrębie obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym powoduje konieczność zastosowania odpowiednich sankcji administracyjnych w ramach odpowiedzialności

²³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1096), zwana dalej k.p.a.

²⁴ Lex nr 2283864.

²⁵ Dz. Urz. Województwa Opolskiego Nr 33, poz. 1133.

administracyjnej sprawy takiego deliktu administracyjnego. Z tych względów może to rodzić po pierwsze, obowiązek wydania przez właściwy organ decyzji o charakterze zobowiązującym w celu ograniczenia szkodliwego oddziaływania na środowisko i przywrócenia do stanu poprzedniego. Po drugie, konieczność wydania odpowiedniej decyzji sankcyjnej o charakterze obowiązującym. Po trzecie, wydania decyzji o wstrzymaniu działalności prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska lub osobę fizyczną, czy też wydania decyzji o wstrzymaniu ruchu instalacji i są to tzw. decyzje wstrzymujące o charakterze sankcyjnym. Oczywiście w każdym powyższym przypadku należy także brać pod uwagę cel utworzenia obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym, który determinuje konieczność wydania jednej z powyższych decyzji w celu ochrony wartości przyrodniczych, kulturowych jak i walorów krajobrazowych (art. 16 ust. 1 u.o.p. dla parku krajobrazowego), czy też wyróżniającego się krajobrazu o zróżnicowanych ekosystemach (art. 23 ust. 1 dla obszaru chronionego krajobrazu). Z kolei budowa nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior czy też innych naturalnych zbiorników wodnych oznacza, że jest to samowola budowlana, która podlega nakazowi rozbiórki w rozumieniu art. 48 ust. 1 prawa budowlanego²⁶. Oznacza to, że nie może w tym przypadku być wszczęte tzw. postępowanie naprawcze (art. 51 prawa budowlanego) lub postępowanie legalizacyjne (art. 49 prawa budowlanego). Taka budowa jest bowiem niezgodna z zakazem wprowadzonym aktem prawa miejscowego, np. uchwałą sejmiku województwa (w poprzednim stanie prawnym rozporządzeniem wojewody) o utworzeniu parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu. Ponadto należy podkreślić, że kontrola sądów administracyjnych w tych sprawach bada tylko zgodność z prawem zaskarżonego aktu prawa miejscowego w zakresie ochrony przyrody w ramach naruszenia interesu prawnego skarżącego podmiotu, a jeżeli to nie nastąpi to już wojewódzki sąd administracyjny powinien odrzucić skargę. Natomiast w przypadku kontroli zaskarżonego zewnętrznego aktu administracyjnego, np. ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej w ramach odpowiedzialności administracyjnej podmiotu korzystającego ze środowiska na obszarze specjalnym o charakterze przyrodniczym, sądowa kontrola jest realizowana w ramach tzw. odpowiedzialności obiektywnej. Oznacza to, że orzeczenie sądu administracyjnego, a więc także wyrok NSA, nie może samoistnie wprowadzać kryteriów tej odpowiedzialności administracyjnej na podstawie dyspozycji art. 86 Konstytucji RP w związku z art. 362–374 p.o.ś. oraz art. 3 u.o.p., ponieważ nie jest to precedens sądowy.

²⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1999 r. prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r., poz. 1202), zwana dalej Prawo budowlane.

Wykaz literatury

- Bojar-Fijałkowski T., *O wycofywaniu się państwa z aktywności w sferze ochrony środowiska i gospodarki komunalnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Ciechanowicz McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Danecka D., Kierzkowska J.S., Trzcińska D., *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, Warszawa 2018.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
- Jaworowicz-Rudolf A., Górski M., *Odpowiedzialność administracyjna*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, (red.) M. Górski, Warszawa 2014.
- Katner J., *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982.
- Korzeniowski P., *W sprawie modelu odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 5(68).
- Korycka-Zirk M., *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) Z. Niewiadomski, 3 wyd., Warszawa 2006.
- Rotko J., *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony środowiska*, (red.) W. Radecki, Wrocław 2006.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, t. 7. *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.
- Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013.
- Trzcińska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.
- Wasilewski A., *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969.
- Zakrzewska M., *Wybrane instrumenty prawne ochrony przyrody, parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.

Summary

Administrative Responsibility in Special Areas of Natural Character. Selected Issues

Key words: administrative responsibility, nature protection, special nature area, landscaped park, protected landscape area.

Administrative responsibility in special areas of natural character must take into account a special legal regime in the form of prohibitions in force on their territory. This applies to every entity using the natural environment in

these special areas. In addition, the above prohibitions are introduced in order to protect, in particular, exceptional natural values and landscape values by means of an appropriate form of nature protection, for example landscape park or protected landscape area. Therefore, an entity using the natural environment will bear administrative responsibility both if it breaches common prohibitions as well as prohibitions or restrictions related to the creation of an area form of nature protection. This also applies to restrictions in running an economic activity or even prohibiting it when it would threaten the proper functioning of a special area of natural character. In addition, it may also be banned to construct new building facilities in a 100-meter wide strip of land from the banks of rivers or lakes. This means that construction of a building facility in this area is treated as an unauthorized construction, which is subject to a demolition order, i.e. it can not be legalized in any case.