

Ochrona przyrody w rękach samorządów wojewódzkich

Supraśl, 27-29 września 2017 r.

**Skuteczność przepisów prawa ochrony przyrody w parkach
krajobrazowych i obszarach chronionego krajobrazu**

Dr hab. Adam Habuda

Profesor w Instytucie Nauk Prawnych PAN

Zakład Prawa Ochrony Środowiska

Ochrona przyrody jako zadanie samorządu wojewódzkiego

- Ochrona środowiska jest zadaniem wszystkich poziomów polskiego samorządu terytorialnego. To logiczna konsekwencja przepisów Konstytucji RP, które ochronę środowiska traktują jako zadanie państwa (art. 5) oraz obowiązek władz publicznych (art. 74). Administracja samorządu terytorialnego to także władza publiczna, w całej rozciągłości stosują się więc do niej wszystkie regulacje konstytucyjne dotyczące władz publicznych.
- **Ustawa o samorządzie gminnym** wśród zadań własnych gminy sytuuje sprawy ochrony środowiska i przyrody, zieleni miejskiej i zadrzewień
- **Ustawa o samorządzie powiatowym** do zadań publicznych o charakterze ponadgminnym realizowanych przez powiat zalicza ochronę środowiska i przyrody, leśnictwa i rybactwa śródlądowego
- **Do zadań o charakterze wojewódzkich realizowanych przez samorząd wojewódzki** należy między innymi ochrona środowiska.

Wskazane akty prawne wyznaczają fundamenty i generalne ramy dla aktywności samorządowej w ochronie środowiska, natomiast ich sprecyzowanie następuje w wielu ustawach o charakterze bardziej szczegółowym, formułujących konkretne kompetencje.

Fundamenty prawne „przyrodniczych” kompetencji samorządów wojewódzkich

- aktualna pozycja samorządowego województwa w zakresie ochrony przyrody została ukształtowana przede wszystkim przez wejście w życie dwóch ustaw: ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz towarzyszącej jej ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie.
- jądrem zmian było przekazanie samorządowi wojewódzkiemu oraz regionalnym dyrektorom ochrony środowiska prawie wszystkich kompetencji w zakresie ochrony środowiska i przyrody, które wcześniej przysługiwały wojewodom. **Nie ma w związku z tym najmniejszych wątpliwości, że prawnie i faktycznie pozycja samorządu wojewódzkiego, w tym stojącego na czele zarządu województwa – marszałka, w zakresie ochrony przyrody, uległa znaczącemu wzmocnieniu.**

Wątpliwości wokół wzmocnienia pozycji samorządu wojewódzkiego wobec ochrony przyrody

Znalazły one przede wszystkim wyraz w skardze skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego, i następnie w dużej części zostały rozwiane wskutek wydanego przez Trybunał Konstytucyjny wyroku.

Ze względu na znaczenie tego orzeczenia dla kompetencji samorządu wojewódzkiego w dziedzinie ochrony przyrody przytoczę jego najważniejsze motywy, najpierw wskazując na zarzuty stawiane ustawie z 23 stycznia 2009 r. Prezydent uznał, że nowela styczniowa nie spełnia konstytucyjnego wymogu ochrony środowiska, bo powierza kompetencję tworzenia, powiększania, likwidacji albo zmniejszania parków krajobrazowych (i pozostałe zadania związane z funkcjonowaniem parku) organowi stanowiącemu i kontrolnemu województwa. Choć stosowny projekt uchwały sejmiku województwa wymaga uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – organem administracji rządowej niezespólonej – rozwiązanie to nie zapewnia pełnej ochrony środowiska.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego

- Trybunał wskazał, że u podstaw zmian, które miało przynieść wejście w życie noweli styczeniowej, leży założenie nadrzędnej roli konstytucyjnej zasady subsydiarności państwa (w myśl której uprawnienia winny być przypisane najniższemu szczeblowi administracji, mogącemu efektywnie realizować postawione zadania) oraz idea, by to samorządowi województwa, nie zaś wojewodzie, przysługiwały kompetencje w zakresie administracji reglamentacyjno-porządkowej.
- Zdaniem Trybunału nie sposób uznać, że przyjęta regulacja ustawowa nie zapewnia ochrony środowiska.
- Zmienia ona dotychczasowy podział kompetencji między administrację rządową i samorządową w zakresie tworzenia i funkcjonowania parków krajobrazowych, ale należy podkreślić, że zarówno administracja rządowa jak i samorząd terytorialny stanowią „elementy składowe” państwa jako całości, więc podleganie analizowanych spraw kompetencjom sejmiku, a nie wojewody nie oznacza „zdjęcia z państwa odpowiedzialności” za ochronę przyrody w Polsce.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (cd)

- uchwalone rozwiązania mogą być uznane za dyskusyjne i można wyrażać wątpliwości, czy wprowadzany model jest lepszy od funkcjonującego dotychczas albo czy pozwala chronić środowisko w sposób optymalny.
- jednak przyjęcie przez ustawodawcę pewnej koncepcji dalszego funkcjonowania jednej z form ochrony przyrody mieści się w konstytucyjnie akceptowalnych granicach swobody ustawodawczej.

Instrumenty ochrony krajobrazu w prawie międzynarodowym

- Krajobraz jest przedmiotem ochrony realizowanej za pomocą aktów prawa międzynarodowego oraz aktów prawa wewnętrznego (krajowego).
- Te pierwsze to przede wszystkim stanowiąca swoistą „nadbudowę” Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r., ratyfikowana przez Polskę w czerwcu 2004 r. i będąca częścią polskiego systemu prawnego

Instrumenty ochrony krajobrazu w prawie międzynarodowym

Analiza Konwencji pozwala sformułować cele, jakie powinny osiągnąć przyjmujące ten akt państwa:

- nadanie ochronie krajobrazu rangi prawnej poprzez podkreślenie, że krajobraz stanowi zasadniczy element otoczenia człowieka i wyraża dziedzictwo przyrodnicze oraz kulturowe
- państwa mają kreować i realizować politykę w zakresie ochrony, gospodarowania i planowania krajobrazu, tworząc w tym celu odpowiednie instrumenty prawne
- integracja polityki krajobrazowej z innymi politykami, których realizacja może oddziaływać na krajobraz.

Instrumenty ochrony krajobrazu w prawie międzynarodowym

- kreowanie i realizacja polityki ochrony krajobrazu powinny uwzględniać edukację społeczną w tym zakresie, kształcenie specjalistów zajmujących się krajobrazem, a także identyfikować i oceniać krajobrazy występujące w danym państwie w kontekście założonych celów jakości krajobrazu
- umożliwienie społeczeństwu oraz organom lokalnym i regionalnym udziału w tworzeniu i realizacji polityki krajobrazowej

Umiejscowienie przepisów o ochronie krajobrazu w prawie polskim

W prawie polskim rozwój ochrony krajobrazu był i jest związany z regulacją planowania i zagospodarowania przestrzennego, z przepisami prawa budowlanego i przepisami o ochronie zabytków, a także z przepisami ochrony środowiska, w tym ochrony przyrody.

Początki prawnej ochrony krajobrazu w Polsce

- Warto przypomnieć, że pierwsze przepisy w Polsce biorące pod uwagę ochronę i kształtowanie krajobrazu dotyczyły trzech dziedzin:
- budownictwa i planowania (rozporządzenie Prezydenta RP o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli z 1928 r.)
- ochrony zabytków (dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z 1918 r. oraz rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. o opiece nad zabytkami)
- ochrony przyrody (ustawa o ochronie przyrody z 1934 r.).

Tradycje prawnej ochrony krajobrazu w Polsce

- W tekście pierwotnym ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r. znajdował się przepis o uwzględnianiu w zagospodarowaniu przestrzennym walorów krajobrazowych (art. 1 ust. 2 pkt 2), zasadniczo powtórzony w obowiązującej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2 pkt 2: w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się między innymi walory architektoniczne i krajobrazowe).
- Jeżeli chodzi o prawo budowlane, to w ustawie z 27 października 1974 r. Prawo budowlane ustawodawca zamieścił przepis art. 4, zgodnie z którym forma architektoniczna obiektów budowlanych powinna być zharmonizowana z otoczeniem, uwzględniać walory krajobrazu i wpływać na podniesienie estetyki otoczenia.

Tradycje prawnej ochrony krajobrazu w Polsce

- Z kolei w kluczowym dla prawa ochrony zabytków akcie – mianowicie ustawie z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury znalazł się przepis statuujący ochronę krajobrazu kulturowego w formie ustanawianych stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych (art. 5 pkt 12).
- Krajobraz kulturowy jest przedmiotem ochrony również w świetle obowiązującej ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (krajobraz kulturowy w myśl ustawy to przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka, zawierająca wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze).

Tradycje prawnej ochrony krajobrazu w Polsce

- Według początkowego brzmienia ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. formami ochrony przyrody były parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu (art. 13 ust. 1 pkt 3 i 4).
- W tekście jednolitym tej ustawy opublikowanym w 2001 r. znajdował się przepis (art. 47a ust. 1) stanowiący, że walory krajobrazowe podlegają ochronie bez względu na to, czy są objęte szczególnymi formami ochrony przyrody, który jednak nie został powtórzony w pierwotnym tekście ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.

Cele przepisów o ochronie krajobrazu

- Można więc przyjąć, że prawnej ochronie krajobrazu służy kompleks przepisów wywodzących się ze wskazanych wyżej dziedzin prawa, które mają następujące cele:
 - 1) ochrona krajobrazu rozumianego jako element, czy nawet fundament środowiska przyrodniczego
 - 2) ochrona krajobrazu kulturowego
 - 3) kształtowanie zrównoważonej relacji między różnymi przedsięwzięciami a zastanym krajobrazem.

Tradycje prawnej ochrony krajobrazu w Polsce

Tak zarysowana kompleksowa ochrona krajobrazu była wyraźnie widoczna już w okresie międzywojennym, kiedy to zaczęto mówić o całościowej ochronie krajobrazu rozumianej jako synteza ochrony przyrody i ochrony krajobrazu kulturowego. Wydaje się, że do takiej kompleksowości nawiązywał Jan Gwalbert Pawlikowski, którego zdaniem pełna ochrona przyrody wymaga zarówno chronienia poszczególnych tworów, jak i tworzenia rezerwatów, a nadto opieki nad krajobrazem, celem ustrzeżenia go przed szpeceniem przez niestosowne budowle, źle prowadzone drogi, szyldy reklamowe

Związek ochrony przyrody i ochrony krajobrazu

- Ochrona krajobrazu i ochrona przyrody mają wspólną genezę, ugruntowane są związki ochrony krajobrazu z przepisami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego.
- Ochrona krajobrazu w Polsce – podobnie jak ochrona przyrody – jest silnie zakorzeniona w teoriach budowanych w odniesieniu do wartości idealnych.
- Ma swoje źródła w przedwojennych koncepcjach, według których idea ochrony przyrody zaczyna się tam, gdzie chroniący nie czyni tego ani dla celów materialnych, ani dla innych wartości, ale dla samej przyrody, dla upodobania w niej, dla odnalezionych w niej wartości idealnych

Koncepcja prawna ochrony krajobrazu

Aktualnie polska koncepcja normatywna ochrony krajobrazu oparta jest na następujących fundamentach:

- ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
- ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,
- ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Kryzys polskiego prawa ochrony krajobrazu

- W pewnym momencie, który w przybliżeniu można określić jako początek XXI w. polski ustawodawca wyraźnie zlekceważył ochronę krajobrazu poza obszarami specjalnymi
- Oczywiście można twierdzić, że krajobraz podlegał ochronie prawnej, bo stanowił element poddany ochronie – co jasno wynika już z tytułu ustawy – środowiska. Z drugiej strony ochrona ta miała w odniesieniu do krajobrazu poza obszarami specjalnymi dość iluzoryczny charakter, nie opierała się bowiem na konkretnych instrumentach prawnych (a istniały takie instrumenty w zakresie na przykład wód, zwierząt czy kopalin – które są w ustawowej definicji wymienione razem z krajobrazem).

Kryzys polskiego prawa ochrony krajobrazu

Ów stan rzeczy można określić jako kryzys, zaś to że do niego doszło było niezrozumiałe i nieuzasadnione przynajmniej z dwóch względów.

- Po pierwsze, Polska dobrowolnie zobowiązała się dochodzić do międzynarodowych standardów w dziedzinie ochrony krajobrazu, i w tym celu ratyfikowała Europejską Konwencję Krajobrazową, będącą fundamentalnym europejskim aktem prawnym poświęconym powszechnej (ogólnej) ochronie krajobrazu. Tym samym Polsce trudno było obronić się przed zarzutem niepełnej realizacji Europejskiej Konwencji Krajobrazowej.
- Po drugie, był to regres wobec instrumentarium prawnego wytworzonego dla powszechnej (ogólnej) ochrony krajobrazu przez wskazane wcześniej akty prawne (zwłaszcza ustawa o ochronie przyrody i ustawa Prawo budowlane).

Podjęte środki zaradcze

W 2015 r. Sejm uchwalił ustawę zwaną potocznie krajobrazową, która nowelizowała szereg aktów prawnych, w tym ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jej podstawowym celem było doprowadzenie do spójności polskiego prawa z Europejską Konwencją Krajobrazową poprzez wzmocnienie prawnych instrumentów ochrony krajobrazu.

Owo wzmocnienie wyraża się przede wszystkim przez:

Wzmocnienie prawnej ochrony krajobrazu

- 1) wprowadzenie legalnej definicji krajobrazu oraz jego postaci „kwalifikowanej” - krajobrazu priorytetowego,
- 2) wprowadzenie instytucji audytu krajobrazowego umożliwiającej identyfikację krajobrazów na terenie województwa,
- 3) obligatoryjne umieszczenie w planie miejscowym zasad kształtowania krajobrazu,
- 4) określenie następstw uznania określonego krajobrazu za priorytetowy, krajobrazu.
- 5) wzmocnienie reżimu prawnego parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu
- 6) ograniczenie możliwości blokowania przez gminy utworzenia parku krajobrazowego i obszaru chronionego

Ochrona krajobrazu w prawie ochrony środowiska

W fundamentalnej dla systemu prawnej ochrony środowiska ustawie Prawo ochrony środowiska ochrona krajobrazu oparta jest na dwóch filarach.

Pierwszy widoczny jest w tym, że ustawa Prawo ochrony środowiska traktuje krajobraz jako jeden z wielu elementów środowiska, co z jednej strony jest trafne, ale z drugiej rodzi zarzut nielogiczności: bowiem prowadzi do wniosku, że krajobraz jest czymś odrębnym od powierzchni ziemi i znajdujących się na niej na przykład roślin czy wód.

Ustawodawca, w kwestii szczegółowych zasad ochrony krajobrazu, poprzez art. 81 ust. 4 pkt 1, odsyła do ustawy o ochronie przyrody, która ma określać szczegółowe zasady ochrony krajobrazu.

Ochrona krajobrazu w prawie ochrony środowiska

- Drugi filar ochrony krajobrazu w ustawie Prawo ochrony środowiska opiera się na podkreśleniu roli planowania przestrzennego. Widać to w:
 - 1) nakazie zapewniania ochrony walorów krajobrazowych środowiska w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego
 - 2) obowiązku uwzględniania w planach miejscowych ograniczeń wynikających z ustanowienia „krajobrazowych” form ochrony przyrody czyli parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, zespołu przyrodniczo – krajobrazowego

Ochrona krajobrazu w prawie ochrony środowiska

3) obowiązku takiego przeprowadzania linii komunikacyjnych, rurociągów i innych obiektów liniowych, aby ograniczyć ich oddziaływanie na środowisko, w tym ochronę walorów krajobrazowych

Ciężar uwzględniania wymogów ochrony krajobrazu zostaje więc przez ustawę Prawo ochrony środowiska rozłożony pomiędzy przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym i przepisy o ochronie przyrody.

Ochrona krajobrazu w ustawie o ochronie przyrody

Ochronę krajobrazu za pomocą ustawy o ochronie przyrody trzeba ujmować w trzech podstawowych wymiarach.

Pierwszy, najogólniejszy i najszerszy, opiera się utwierdzonej prawnie zasadzie, że krajobraz stanowi część środowiska przyrodniczego (przyrody) i dlatego zasadniczo całość ustawy o ochronie przyrody służy także (*ex definitione*) ochronie krajobrazu, szczególnie gdy przyjmiemy jego biologiczną koncepcję.

Ochrona krajobrazu w ustawie o ochronie przyrody

- Drugi wymiar zasadza się na przyjęciu, że ochronie krajobrazu służą szczególne formy ochrony przyrody, których katalog wykracza jednak poza formy typowo „krajobrazowe”.

Innymi słowy formy ochrony krajobrazu to nie tylko parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i zespoły przyrodniczo – krajobrazowe. Warto zwrócić uwagę, że walory krajobrazowe stanowią część definicji parku narodowego (art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody), rezerwatu przyrody (art. 13 ust. 1), w definicji pomnika przyrody mowa jest o szczególnej wartości krajobrazowej.

Ochrona krajobrazu w ustawie o ochronie przyrody

- Wymiar najwęższy to traktowanie jako form ochrony krajobrazu przede wszystkim wskazanych wyżej „krajobrazowych” form ochrony przyrody.
- Ograniczanie się w analizie prawniczej do tych form ochrony – jako instrumentów ochrony krajobrazu w prawie ochrony przyrody nie jest błędem, jeżeli mamy świadomość wielowymiarowości ochrony krajobrazu, nawet tylko na gruncie ustawy o ochronie przyrody.
- Postrzeganie ochrony krajobrazu tylko przez pryzmat tzw. krajobrazowych form ochrony przyrody (czyli parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu i zespołu przyrodniczo – krajobrazowego) jest nieuprawnionym i zniekształcającym stan prawny uproszczeniem.

Istota parku krajobrazowego

Ochrona przyrody nie jest jedynym wyznacznikiem tworzenia i funkcjonowania parku krajobrazowego (co zdecydowanie odróżnia park krajobrazowy od parku narodowego i rezerwatu przyrody).

Świadczy o tym ust. 6 art. 16 ustawy o ochronie przyrody, gdzie mowa o tym, że grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości znajdujące się w granicach parku krajobrazowego pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu.

Także z istoty zrównoważonego rozwoju, o którym mowa w ustawowym określeniu parku krajobrazowego wynika, że na obszarze tej formy ochronnej liczy się nie tylko ochrona przyrody ale także gospodarka.

Efektywność ochrony parku krajobrazowego

- Z prawniczego punktu widzenia istotnymi elementami wpływającymi na efektywność ochrony wydają się:
 - 1) procedura tworzenia parku krajobrazowego
 - 2) reżim prawny, przez który rozumiem przede wszystkim ograniczenia (zakazy)
 - 3) status prawny otuliny, czyli strefy, która nie wchodzi w skład parku krajobrazowego, ale jednak jest w pewien sposób wyodrębniona z jego otoczenia.

Procedura tworzenia parku narodowego

Przypominam, że w świetle wcześniej obowiązujących przepisów rada gminy mogła po prostu odmówić uzgodnienia projektu uchwały, i w ten sposób w zasadzie zablokować procedurę tworzenia parku.

Mieliśmy więc do czynienia ze zgodą w gruncie rzeczy nieograniczoną, przepisy nie formułowały bowiem żadnych warunków, które miałyby determinować uzgodnienie.

Według obowiązującego stanu prawnego kompetencja gminy w tym zakresie – chociaż nadal zasada się na wyrażeniu zgody – uległa ograniczeniu, i to z obydwu stron: zarówno gdy idzie o wyrażenie zgody, jak i jej odmowę.

Procedura tworzenia parku narodowego

- Mianowicie rada gminy nie może odmówić uzgodnienia (ma obowiązek wyrazić zgodę), gdy podjęcie uchwały jest konsekwencją rekomendacji dotyczącej utworzenia lub powiększenia obszaru parku krajobrazowego zawartej w audycie krajobrazowym
- Ustawodawca „domyka” też swobodę gminy wskazując sytuację, w której jej rada może odmówić uzgodnienia:

może to mieć miejsce wyłącznie w przypadku, gdy przyjęcie tej uchwały prowadziłoby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu w stopniu nieproporcjonalnym do wartości jakie park krajobrazowy ma chronić.

Procedura tworzenia parku narodowego

Warto zwrócić uwagę na kilka warunków, które muszą być spełnione łącznie, i które pozwalają gminie na odmowę uzgodnienia.

Po pierwsze, powstanie parku krajobrazowego (ograniczenia wynikające z wyznaczenia parku) musi spowodować ograniczenie możliwości rozwojowych gminy.

Po drugie, nie każde ograniczenie możliwości rozwojowych gminy jest usprawiedliwieniem dla odmowy. Musi to być ograniczenie tych możliwości rozwojowych, które stworzył dla gminy określony akt planistyczny (studium uwarunkowań lub plan miejscowy).

Procedura tworzenia parku narodowego

Jednak nawet zajście takich okoliczności nie daje gminie prawa do odmowy uzgodnienia – musi być jeszcze spełniony trzeci warunek.

Otóż ograniczenia możliwości rozwojowych gminy mają być na tyle dotkliwe, że wyraźnie wykraczają poza wartości wynikające z utworzenia (powiększenia) parku krajobrazowego (ustawodawca posługuje się określeniem nieproporcjonalności między możliwościami rozwojowymi gminy a wartościami, jakie ma chronić park).

Wykazanie, że wskutek utworzenia parku krajobrazowego dojdzie do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy (*a contrario*: wykazanie, że utworzenie parku nie będzie mieć na to wpływu) może nie być łatwe, i w istocie rzeczy sprowadza organy stosujące prawo na płaszczyznę interpretacji pojęć niedookreślonych.

Procedura tworzenia parku narodowego

- W literaturze wskazuje się, że określenie „potrzeby rozwojowe gminy” jednoznacznie wskazuje, że chodzi o interes publiczny na poziomie lokalnym, a nie o takie inwestycje celu publicznego, które będą służyć nie rozwojowi gminy, lecz wybranych grup społecznych lub grup interesu.
- Trzeba więc przyznać, że ustawodawca – w porównaniu do wcześniejszego (sprzed wejścia w życie ustawy krajobrazowej) stanu prawnego ograniczył swobodę rady gminy w kwestii uzgodnienia projektu uchwały tworzącej park krajobrazowy, zmuszając ją do wykazania nieproporcjonalnego - w stosunku do wartości przyrodniczych – ograniczenia możliwości rozwojowych.

Procedura tworzenia parku narodowego

- Co jednak stanie się w sytuacji, gdy zdaniem rady gminy takie nieproporcjonalne ograniczenie nastąpi wskutek utworzenia parku, wskutek czego odmówi ona zgody na wyznaczenie formy ochrony przyrody?
- Intuicja podpowiada, że spór będzie musiał zostać rozstrzygnięty przez sąd administracyjny, aktualne pozostaje jednak pytanie o „twardą” podstawę zaskarżenia aktu odmawiającego uzgodnienia.

Odmowa przez gminę uzgodnienia

- Ustawa o ochronie przyrody stanowi (art. 16 ust. 4a), że uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 ustawy kodeks postępowania administracyjnego, czyli w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.
- Takie literalne odczytanie przepisu prowadzi jednak do niedorzecznych wniosków, wynika z niego bowiem, że rada gminy swoje stanowisko ma wyrazić w formie postanowienia, czyli aktu indywidualnego.
- Ponadto nie wchodzi w grę odwołanie się – jak to jest w przypadku postanowienia – w drodze zażalenia do organu wyższej instancji – bowiem w stosunku do rady gminy nie ma organu wyższej instancji.

Odmowa przez gminę uzgodnienia

- Rozstrzygnięcie rady gminy należy więc interpretować – wbrew prowadzącej do oczywiście błędnego wniosku wykładni literalnej – według wykładni systemowej, uwzględniając ustrojową pozycję rady gminy i jej form działania.
- Prowadzi to do konkluzji, że gmina wyraża swoje stanowisko w formie uchwały uzgadniającej według zasad określonych w art. 89 ustawy o samorządzie gminnym, co powoduje, że zgodnie z art. 98 ust. 1 w związku z art. 89 – pojawia się możliwość zaskarżenia tego aktu do sądu administracyjnego pod zarzutem niezgodności z prawem.

Zakazy jako instrumenty ochrony krajobrazu

- Dla reżimu prawnego parku krajobrazowego istotne było i jest to, że określone zakazy mogą (a nie muszą) być wprowadzone (decyduje o tym organ tworzący park krajobrazowy). Jednak po wejściu w życie ustawy krajobrazowej ukształtowanie reżimu parku krajobrazowego za pomocą doboru odpowiednich zakazów zostało istotnie zmodyfikowane.
- Mianowicie dla pewnych części obszaru parku krajobrazowego powstał prawny obowiązek wprowadzenia określonych zakazów.
- Z przepisu art. 17 ust. 1, art. 17 ust. 1a w związku z art. 20 ust. 4 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody wynika, że obszar parku krajobrazowego jest zróżnicowany pod względem reżimu prawnego.

Zakazy jako instrumenty ochrony krajobrazu

- Otóż najwyższy stopień ochrony przysługuje tym obszarom parku krajobrazowego, które uznano za krajobrazy priorytetowe, a w ich obrębie krajobrazom stanowiącym przedpole ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną. Dla tych krajobrazów (stref) pewne zakazy wprowadza się obligatoryjnie, przy czym to, jakie są to zakazy zależy od objęcia danego terenu miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Zakazy jako instrumenty ochrony krajobrazu

- Dla pozostałych obszarów parku krajobrazowego, nie będących strefami o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody, reżim prawny kształtowany jest na zasadzie doboru zakazów z zestawu zamieszczonego w art. 17 ust. 1.
- Żaden z zakazów, czy to obowiązujących obligatoryjnie, czy wprowadzonych poprzez dobór odpowiedniego zakazu dla potrzeb konkretnego parku nie ma charakteru absolutnego.

Zakazy jako instrumenty ochrony krajobrazu

Wykonywanie zadań wynikających z aktu planistycznego (planu ochrony, planu zadań ochronnych),

zadań na rzecz obronności kraju i bezpieczeństwa państwa,

prowadzenie akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym,

a także realizacja inwestycji celu publicznego (w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)

powoduje automatyczne uchylene zakazów, zarówno tych o charakterze obligatoryjnym, jak i tych, które dobrał organ ustanawiający park krajobrazowy.

Zakazy jako instrumenty ochrony krajobrazu

Konkludując, konstrukcja zakazów jako instrumentów ochrony krajobrazu w parku krajobrazowym opiera się na kilku filarach.

Pierwszy filar stanowią najbardziej liczne zakazy wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 1-14, które mają charakter fakultatywny (mogą, ale nie muszą być wprowadzone). Zakres ich obowiązywania może obejmować cały park krajobrazowy lub jego część.

Można je określić jako klocki budujące reżim parku, który będzie zróżnicowany w zależności od tego, które z tych klocków zostaną uznane za potrzebne dla ochrony parku krajobrazowego.

Zakazy jako instrumenty ochrony krajobrazu

- Drugi filar to zakazy obligatoryjne, obowiązujące *ex lege*, przeznaczone dla ochrony określonych stref parku krajobrazowego spełniających przesłanki zaliczenia ich do kategorii krajobrazów priorytetowych.
- To przede wszystkim zakaz zabudowy i zakaz zalesiania – w zasadzie nieograniczony, w odróżnieniu od ograniczonego zakazu zabudowy z art. 17 ust. 1 pkt 7 i 8. Na marginesie należałoby zapytać ustawodawcę, jaką widzi różnicę między zakazem lokalizowania nowych obiektów budowlanych a zakazem lokalizowania nowych obiektów budowlanych odbiegających od lokalnej formy architektonicznej (art. 17 ust. 1a pkt 2 lit. a i b). Wydaje się, że wystarczyłby po prostu zakaz lokalizowania nowych obiektów budowlanych (zgodnie z regułami logiki zakres pojęcia „nowy obiekt budowlany” jest szerszy i zawiera w sobie pojęcie „nowy obiekt budowlany odbiegający od lokalnej formy architektonicznej”).

Zakazy jako instrumenty ochrony krajobrazu

- Trzeci filar to warunki, w których zakazy nie obowiązują.
- Można je podzielić na te, których zajście uchyla wszystkie zakazy (np. prowadzenie akcji ratowniczej) i te, które powodują skasowanie konkretnego zakazu.
- Zróżnicowanie charakteru prawnego zakazów spowodowało, że część parku krajobrazowego, w której oznaczono strefy krajobrazu priorytetowego, ma bardziej przewidywalny, pewniejszy i surowszy reżim prawny.

Otulina jako instrument ochrony krajobrazu

- W odniesieniu do określenia statusu otuliny ustawodawca pozostaje dość lakoniczny.
- Wskazuje przede wszystkim jej definicję, wymóg jej wyznaczenia (obligatoryjny w przypadku parku narodowego i fakultatywny wobec rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego) oraz formę prawną jej utworzenia (w parku krajobrazowym jest to uchwała sejmiku wyznaczająca park krajobrazowy).
- Z perspektywy funkcjonalnej otulinę można określić jako „ochronę formy ochrony przyrody”, niewątpliwym celem jej wyznaczenia stanowi skuteczniejsze zabezpieczenie formy ochrony przyrody przed niekorzystnymi oddziaływaniami zewnętrznymi. Z perspektywy jasności statusu prawnego sytuacja jest bardziej złożona, bowiem przepisy prawne nie wskazują wprost działań, który na obszarze otuliny podejmować nie wolno.

Otulina jako instrument ochrony krajobrazu

- Jeżeliby przyjąć, że w otulinie nie wolno realizować pewnych inwestycji, to pojawia się pytanie o podstawy prawne takiego ograniczenia. Należy pamiętać, że zakazy wyraźnie odnoszą się do obszaru objętego formą ochrony przyrody.
- Jeżeliby jednak przyjąć przeciwne założenie – że w otulinie wolno wszystko (bo brak sprecyzowanych zakazów), to ochronna funkcja otuliny stałaby się czysto iluzoryczna, niweczając cel tej instytucji.

Otulina jako instrument ochrony krajobrazu

- W orzecznictwie ugruntowała się teza, że niedopuszczalne jest automatyczne „rozciąganie” zakazów na obszar otuliny.
- Dookreślenia statusu prawnego otuliny parku krajobrazowego dokonał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28 kwietnia 2010 r.. Czytamy w nim, że ze względu na cel otuliny, jednoznacznie wynikający z definicji legalnej, w otulinie parku krajobrazowego może być prowadzona tylko taka działalność, która dla parku krajobrazowego nie stwarza zagrożenia wynikającego z określonej działalności człowieka.

Otulina jako instrument ochrony krajobrazu

- Argument prawny na rzecz stanowiska, że działalność w otulinie parku krajobrazowego podlega ograniczeniom odnajduję także w brzmieniu art. 16 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody, w którym mowa o obowiązku uzyskania zgody regionalnego dyrektora ochrony środowiska na projekty aktów planistycznych zagospodarowania przestrzennego, w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny, w zakresie ustaleń mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku krajobrazowego.

Otulina jako instrument ochrony krajobrazu

- Gdyby aktywność w otulinie nie podlegała żadnym rygorom, to nie byłoby mowy o zgodzie organu na określone ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego w otulinie; innymi słowy ustawodawca wskazałby tylko park.
- Tymczasem ustawodawca konstruuje przepis tak, że celem nadrzędnym czyni ochronę przyrody parku, ale nie tylko przed tymi ustaleniami, które odnoszą się do jego obszaru, lecz także tymi, które dotyczą otuliny.

Otulina jako instrument ochrony krajobrazu

Jednak ciągle brak zdecydowanej postawy prawnej dla ograniczeń działalności w otulinie.

Można taką podstawę odnaleźć, gdy teren otuliny objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – wtedy dyrektor parku może nie zgodzić się na taki plan miejscowy, który dopuszcza zagospodarowanie przestrzeni niebezpieczne dla przyrody parku narodowego.

Trzeba jednak pamiętać, że decyzja dyrektora parku narodowego czy regionalnego dyrektora ochrony środowiska nie uzgadniająca decyzji o warunkach zabudowy może być zaskarżona, a organowi nie zawsze będzie łatwo (może to być czasem w tym momencie niemożliwe) wykazać negatywny wpływ na przyrodę.

Otulina jako instrument ochrony krajobrazu

Dlatego warto postulować wzmocnienie ochrony otuliny: poprzez obejmowanie obszarów planem miejscowym (tylko wyjątkowo decyzje o warunkach zabudowy), oraz wyraźne rozciągnięcie planów ochrony na teren otuliny.

Współczesny model prawny parku krajobrazowego i próba jego oceny

Patrząc na 26-letnią historię parków krajobrazowych, od czasu pierwszej wyraźnej podstawy prawnej ich tworzenia w ustawie o ochronie przyrody z 1991 r., można skonstatować stopniowe obniżanie rangi parków krajobrazowych. Jest o szczególnie widoczne przez:

- przekształcenie parków krajobrazowych z instytucji państwowej w instytucję samorządową, co w powszechnym odczuciu (niekoniecznie zresztą trafnym) oznacza osłabienie pozycji prawnej parków krajobrazowych,
- rezygnację z ustawowego kształtowania reżimu prawnego parków krajobrazowych na rzecz jedynie wyboru stosownych zakazów,
- dopuszczenie w zasadzie bez ograniczeń lokalizacji inwestycji celu publicznego na obszarze parków krajobrazowych, nawet gdyby były to inwestycje zagrażające walorom parku,

Współczesny model prawny parku krajobrazowego i próba jego oceny (2)

- zredukowanie planu ochrony do obszaru parku krajobrazowego bez uwzględnienia jego otuliny,
- pozbawienie dyrektora parku krajobrazowego uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych w odniesieniu do ochrony przyrody na terenie parku krajobrazowego (zadania dyrektora parku krajobrazowego wymienione w art. 105 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody mają wyraźnie niewładczy charakter)

Konkluzja

- Nieprzypadkowo rozpocząłem od przywołania orzeczenia TK.
- Okazała się zupełnie na odwrót: deformacja systemu ochrony przyrody w Polsce nie następuje wskutek działań władz lokalnych, samorządowych.
- To raczej zupełny brak wyobraźni władzy centralnej podmywa fundamenty systemu prawnego regulującego ochronę przyrody.