

**Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Białymstoku z 24.1.2008 r., II SA/Bk 793/07¹
[Charakter prawny ustaleń do miejscowych planów zagospodarowania
przestrzennego zawartych w rozporządzeniu wojewody w sprawie
ustanowienia planu ochrony dla parku krajobrazowego]**

Teza wyroku

Ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawarte w rozporządzeniu Wojewody Podlaskiego z dnia 6 listopada 2003 r. Nr 25/03 w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Suwalskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Podl. Nr 117, poz. 2162) adresowane są do gmin i wpływają wyłącznie na zapisy dokumentów planistycznych. W sytuacji, gdy ustalenia te nie zostaną zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie mogą stanowić samoistnych zakazów realizacji określonych zamierzeń budowlanych odnoszących bezpośredni skutek w stosunku do obywateli.

Stan faktyczny

Niniejszy pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku (dalej: WSA/Sąd) został sformułowany na tle stanu faktycznego, w którym Wojewoda P. decyzją z września 2007 r. utrzymał w mocy decyzję Starosty S. z lipca 2007 r. o wniesieniu sprzeciwu w sprawie zgłoszenia budowy drewnianej altany. Podstawą negatywnych dla inwestorów decyzji było ustalenie, że budowa jest sprzeczna z zapisami rozdziału 9 („Ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”) rozporządzenia Wojewody P. z 6.11.2003 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Suwalskiego Parku Krajobrazowego.

¹ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

W wyniku rozpatrzenia skargi wniesionej przez inwestorów WSA uchylił powyższe decyzje organów administracyjnych. W uzasadnieniu Sąd wywiódł, że przepisy rozporządzenia w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Suwalskiego Parku Krajobrazowego zawierające ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie stanowią samodzielnie zakazów ograniczających prawo własności i nie mogą być podstawą wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszenia budowy złożonego przez skarżących. Bowiem ustalenia te są adresowane do gmin i wpływają wyłącznie na zapisy dokumentów planistycznych.

W dalszej części uzasadnienia Sąd w szczególności stwierdził, że przepisy ustawy o ochronie przyrody² (dalej: u.o.p.) nie pozwalają na wprowadzanie przez plany ochrony zakazów obowiązujących na terenie parku krajobrazowego. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 3 u.o.p.³, utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze rozporządzenia wojewody, które określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.o.p., wynikające z potrzeb jego ochrony. Zatem organ założycielski wyłącznie w rozporządzeniu o utworzeniu parku decyduje, które z tych zakazów będą obowiązywały na konkretnym obszarze chronionym. „Skoro w ustawie o ochronie przyrody przyjęto, że istnieje zamknięty katalog zakazów, które mogą obowiązywać na terenie parku krajobrazowego i konkretne zakazy obowiązujące na terenie danego parku są określane w rozporządzeniu wojewody o utworzeniu tego parku to niedopuszczalne jest wprowadzanie kolejnych zakazów w rozporządzeniu o ustanowieniu planu ochrony dla parku, gdyż stanowiłoby to w istocie naruszenie regulacji zawartych w art. 16 ust. 3 i 17 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody”.

Komentarz

Zarówno teza, jak i argumenty zaprezentowane przez WSA w niniejszym wyroku budzą szereg wątpliwości. Wynikają one przede wszystkim stąd, że twierdzenia zawarte w uzasadnieniu są ze sobą sprzeczne. Najpierw

² Ustawa z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody, t.j.: Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.

³ Art. 16 ust. 3 u.o.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 23.1.2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, Dz.U. Nr 92, poz. 753, z późn.zm.

bowiem Sąd stwierdził, że zakazy budowy wynikające z rozporządzenia w sprawie ustanowienia planu ochrony dla parku krajobrazowego wiążą wyłącznie gminę uchwalającą m.in. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a tym samym zakazy te nie mogą stanowić bezpośrednio podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej adresowanej do jednostki. Natomiast w dalszej części wyводу Sąd sformułował pogląd, zgodnie z którym powyższe zakazy budowy w ogóle nie mogą być wprowadzane w drodze planu ochrony dla parku krajobrazowego. To spostrzeżenie skłania do zajęcia stanowiska w kwestiach rozważanych przez WSA przez odniesienie się do dwóch podstawowych problemów: 1) jaki jest zakres mocy wiążącej „ustaleń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” zawartych w planie ochrony dla parku krajobrazowego (czy mają charakter powszechnie obowiązujący niezależnie od ich transponowania do planu miejscowego); 2) czy ustalenia te mogą zawierać zakazy zabudowy.

Na marginesie zaznaczyć należy również, że glosowane orzeczenie nawiązuje do nieobowiązującego stanu prawnego, w którym plan ochrony dla parku krajobrazowego ustanawiał wojewoda w drodze rozporządzenia (art. 19 ust. 6 u.o.p. w brzmieniu pierwotnym, obowiązującym w dacie wydania komentowanego wyroku). Obecnie plan ten uchwała sejmik województwa. Niemniej jednak poniższy wywód – ze względu na w zasadzie niezmienny trzon regulacji – zachowuje swoją aktualność także na gruncie obowiązującego stanu prawnego, oczywiście z modyfikacją dotyczącą podmiotu kompetencji.

Punktem wyjścia analizy zagadnienia objętego komentowanym wyrokiem WSA jest podkreślenie tego, że optymalna realizacja wartości związanych z ochroną przyrody zapisanych w art. 2 u.o.p. wymaga działań systemowych zarówno organów stanowiących, jak i stosujących prawo, i to podejmowanych tak na gruncie unormowań prawa ochrony przyrody (prawa ochrony środowiska), jak również innych sfer regulacji, w tym prawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz prawa budowlanego. Wobec tego obszarowa forma ochrony przyrody, jaką jest park krajobrazowy (por. art. 6 ust. 1 u.o.p.), nie spełni swoich celów, jeżeli będzie funkcjonowała w izolacji od innych mechanizmów reglamentacji administracyjnoprawnej stosowanych w szczególności w ramach procesu inwestycyjnego.

Określając generalnie charakter prawny rozporządzenia wojewody w sprawie ustanowienia planu ochrony dla parku krajobrazowego, przyjąć należy, że jest ono aktem prawa miejscowego⁴, ponieważ odznacza się wszel-

⁴ A. Fogel, *Plany ochrony obszarów chronionych jako instrument kształtowania przestrzeni na poziomie lokalnym* [w:] *Aksjologiczne i normatywne podstawy prawa ochrony śro-*

kimi cechami niezbędnymi do zaliczenia do tej kategorii źródeł prawa. Rozporządzenie to zostało bowiem ustanowione przez terenowy organ administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, następnie formalnie ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz posiada powszechną moc obowiązującą⁵ i terytorialny zakres obowiązywania ograniczony do obszaru właściwości organu, który go wydał⁶.

Z punktu widzenia tez zaprezentowanych przez WSA szczególnie istotne jest wykazanie powszechnego obowiązywania rozporządzenia wojewody w sprawie ustanowienia planu ochrony dla parku krajobrazowego. Za taką mocą obowiązującą rozporządzenia przemawia, po pierwsze, argument o charakterze formalnym. Ustawodawca, w odniesieniu do pozostałych obszarów chronionych, tj. parku narodowego i rezerwatu przyrody, jednoznacznie stwierdza, że plany ochrony są ustanawiane w drodze aktów należących do źródeł prawa powszechnie obowiązującego (rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska i „akt prawa miejscowego w formie zarządzenia” regionalnego dyrektora ochrony środowiska⁷). Biorąc pod uwagę podobieństwo elementów treści planów ochrony wszystkich trzech obszarów chronionych (por. art. 20 ust. 3 i 4 u.o.p.), w mojej ocenie, brakuje argumentów uzasadniających pogląd, jakoby ustawodawca chciał zróżnicować moc obowiązującą planu ochrony dla parku narodowego i rezerwatu przyrody oraz planu ochrony dla parku krajobrazowego. Natomiast fakt niedookreślenia tego, że rozporządzenie wojewody w sprawie planu ochrony dla parku krajobrazowego jest aktem prawa miejscowego, można tłumaczyć powszechną praktyką nadawania wszelkim aktom prawa miejscowego wojewody formy rozporządzenia⁸.

dowiska w Polsce, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3–4, s. 88; K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2004, s. 123.

⁵ Odmienny pogląd reprezentuje W. Radecki, który twierdzi, że plan ochrony obszaru chronionego nie ma charakteru aktu prawnego powszechnie obowiązującego. Jest jedynie „rozpisaniem w przestrzeni reżimu prawnego parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego” i nie może ustanawiać nowych zakazów wykraczających poza to, co mieści się poza reżimem prawnym danej formy ochrony przyrody (W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 122).

⁶ Por. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Gdańsk 2008, s. 39; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer 2007, s. 68–70; idem [w:] *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, (red. P. Chmielnicki), Warszawa 2007, s. 267–268.

⁷ W stanie prawnym obowiązującym w momencie wydawania głosowanego wyroku plan ochrony dla rezerwatu przyrody był ustanawiany również przez wojewodę w drodze rozporządzenia (art. 19 ust. 6 u.o.p. w brzmieniu pierwotnym).

⁸ Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 192; idem [w:] *Komentarz do ustawy...*, s. 293.

Przypisanie rozporządzeniu wojewody w sprawie ustanowienia planu ochrony dla parku krajobrazowego przymiotu aktu prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym powinno skutkować uznaniem, że również zawarte w tym rozporządzeniu „ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” mają moc powszechnego obowiązywania, a zatem mogą stanowić podstawę prawną decyzji administracyjnej adresowanej do jednostki (np. decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy⁹, decyzji o sprzeciwie wobec zgłoszenia robót budowlanych¹⁰ czy decyzji w sprawie pozwolenia wodnoprawnego¹¹), niezależnie od ich ujęcia przez gminę w planie miejscowym. Oczywiście obejmuje to te ustalenia planu ochrony, które spełniają kryterium normatywności¹², a zatem są podstawą do odkodowania przynajmniej jednego elementu normy prawnej odnoszącej się do zakresu praw lub obowiązków jednostki.

Wniosek dotyczący powszechnej mocy wiążącej planu ochrony dla parku krajobrazowego znajduje uzasadnienie także w świetle argumentów merytorycznych związanych z koniecznością systemowej ochrony przyrody w ramach różnych dziedzin regulacji administracyjnoprawnej. Bowiem realizacja celów wyznaczonych dla parku krajobrazowego w art. 16 ust. 1 u.o.p. nie może być warunkowana transponowaniem ustaleń planu ochrony dla tego obszaru chronionego do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wówczas ochrona byłaby iluzoryczną, skoro gmina, co do zasady, nie ma obowiązku uchwalania planów miejscowych, a powierzchnia kraju nimi objęta wciąż nie przedstawia się zbyt imponująco. Przeszkoda formalna w postaci braku na danym obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może być ograniczeniem dla ochrony przyrody, który to interes publiczny należy realizować również w ramach działań indywidualnych podejmowanych w postępowaniu administracyjnym w sprawie ustalenia warunków zabudowy, zgłoszenia robót budowlanych czy wydania pozwolenia wodnoprawnego.

Przyjęcie interpretacji, że art. 20 ust. 4 pkt 6 u.o.p. w zakresie sformułowania „ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzenne-

⁹ Art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

¹⁰ Art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane, t.j.: Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, z późn. zm.

¹¹ Art. 125 pkt 3 w zw. z art. 126 pkt 1 ustawy z 18.7.2001 r. – Prawo wodne, t.j.: Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

¹² Por. A. Fogel, op.cit., s. 88–89.

go” zmierza do wskazania na jedynie wewnętrzne obowiązywanie tych ustaleń (wiążą tylko gminę uchwalającą plan miejscowy), a zatem zmodyfikowania reguły dotyczącej powszechnego obowiązywania zapisów aktów prawa miejscowego, nie jest właściwe również z innego względu. Regulacja zawarta w art. 20 ust. 4 u.o.p. realizuje bowiem inny cel. Ma mianowicie określić elementy treści planu ochrony dla parku krajobrazowego, a nie ustalić jego charakter prawny i wynikający z niego zakres mocy wiążącej. Dodatkowo art. 20 ust. 4 pkt 6 u.o.p. doprecyzowuje skutki wynikające z faktu obowiązywania planu ochrony *erga omnes*, poprzez stwierdzenie, że obowiązuje on w szczególności również gminę uchwalającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Usuwa to wątpliwości wynikające z zajmowania przez wszystkie akty prawa miejscowego tego samego miejsca w hierarchii źródeł prawa, a zawierające się w pytaniu o to, który akt – plan miejscowy czy plan ochrony dla parku krajobrazowego – ma pierwszeństwo w sytuacji wystąpienia niezgodności między ustaleniami tych dwóch planów¹³.

Ustosunkowując się do zagadnienia związanego z tym, czy „ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” wynikające z planu ochrony mogą przewidywać zakazy zabudowy na obszarze parku krajobrazowego stwierdzić należy, że jest to dopuszczalne¹⁴. Wniosek ten znajduje uzasadnienie w świetle poglądu, zgodnie z którym zakazy zabudowy stanowią jeden z najistotniejszych sposobów realizacji wartości składających się na ochronę przyrody¹⁵. Prawnym instrumentem osiągnięcia celów ochrony przyrody, uszczegółowionych w art. 16 ust. 1 u.o.p., jest m.in. plan ochrony dla parku krajobrazowego. Jego istotne elementy treści stanowi wskazanie, po pierwsze, tego, co zrobić (celu) oraz, po drugie, jak to zrobić. Zatem aby zapewnić skuteczność planu ochrony, a tym samym realizację wartości związanych z ochroną przyrody, niekiedy niezbędnym będzie właśnie wprowadzenie odpowiednich zakazów zabudowy.

Ponadto słuszna wydaje się interpretacja, że sformułowanie „ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” sugeruje konieczność określenia ich zakresu przedmiotowego w związku z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.) precyzującym treść planu miejscowego. Zatem powyższymi ustaleniami będą ta-

¹³ Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 83.

¹⁴ Pogląd o dopuszczalności wprowadzania zakazów zabudowy w drodze planów ochrony obszarów chronionych reprezentuje też A. Fogel, *op.cit.*, s. 91–94.

¹⁵ Por. *ibidem*, s. 92.

kie zapisy, które mieszczą się w katalogu zawartym w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. i jednocześnie są niezbędne do realizacji celów ochrony przyrody wyznaczonych w planie ochrony dla parku krajobrazowego (por. art. 20 ust. 4 pkt 1 u.o.p.). W tym kontekście przypomnieć należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”. Tym samym plan ochrony dla parku krajobrazowego może przewidywać w ramach „ustaleń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” zakaz zabudowy, jeżeli będzie to niezbędne do realizacji celów sformułowanych w tym planie ochrony.

Kolejnym argumentem na poparcie wyżej wskazanej tezy są unormowania rozporządzenia Ministra Środowiska z 12.5.2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody¹⁶. Zgodnie z § 17 pkt 6 tego rozporządzenia, „zakres ustaleń do [...] miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego [...] wynika z potrzeb ochrony przyrody i walorów krajobrazowych i obejmuje w szczególności: [...] szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczanie ich użytkowania, w tym w zależności od potrzeb: a) wyłączenie terenów spod zabudowy lub ograniczenia funkcji, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu; b) ograniczanie lokalizacji infrastruktury technicznej i komunikacyjnej; c) ograniczanie lokalizacji infrastruktury turystycznej, edukacyjnej i rekreacyjnej; d) wskazanie zasad ochrony cech zabudowy charakterystycznych dla danego obszaru; e) tworzenie i kształtowanie terenów zieleni i zadrzewień; f) wskazanie obszarów dopuszczalnej koncentracji osadnictwa oraz wydobycia kopalin...” Z kolei § 34 rozporządzenia stanowi, że sposoby ochrony zasobów, tworów i składników przyrody w parku krajobrazowym obejmują w szczególności: „...kształtowanie zagospodarowania przestrzennego w sposób umożliwiający zachowanie walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz wartości kulturowych, w szczególności przez: ochronę otwartej przestrzeni przed nadmierną zabudową [...]; niewznoszenie obiektów zmniejszających walory przyrodnicze i krajobrazowe...”

Jak wynika z powyższego wyводу, w mojej ocenie, zakres przedmiotowy zakazów zabudowy wprowadzanych w drodze planu ochrony dla parku krajobrazowego nie powinien być ograniczany przez art. 17 ust. 1 pkt 1,

¹⁶ Dz. U. Nr 94, poz. 794.

7 i 8 u.o.p.¹⁷ Bowiem przepis ten odnosi się jedynie do treści aktu utworzenia parku krajobrazowego lub powiększenia jego obszaru (por. art. 16 ust. 3 u.o.p.), a nie do zawartości planu ochrony dla takiego parku. Konstatacja ta znajduje uzasadnienie w świetle wyników wykładni systemowej, a mianowicie w tym, że przepis zawarty w art. 17 ust. 1 u.o.p. został umiejscowiony w ramach ustawy po unormowaniu dotyczącym utworzenia parku krajobrazowego, a przed regulacją związaną z planami ochrony takiego parku. Jeśliby dyspozycja art. 17 ust. 1 u.o.p. miała odnosić się również do treści planu ochrony, to powinna następować po uregulowaniach jego dotyczących.

Dodatkowo zauważyć należy, że zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 1 u.o.p., zakazy wprowadzone w akcie utworzenia parku krajobrazowego lub powiększenia jego obszaru nie dotyczą wykonywania zadań wynikających z planu ochrony takiego parku. Tym samym ustawodawca jednoznacznie dopuszcza sytuację, w której ustalenia planu ochrony determinują zachowania, które mogą być niezgodne z ustaleniami aktu utworzenia lub powiększenia obszaru parku krajobrazowego. Innymi słowy przyznaje planom ochrony istotną moc realizacyjną celów ochrony przyrody zawartych w planie, w szczególności nawet kosztem przekroczenia (modyfikacji) zakazów zabudowy ustalonych pierwotnie w akcie utworzenia.

Reasumując powyższy wywód stwierdzić wypada, że „ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” zawarte w planie ochrony dla parku krajobrazowego mają charakter powszechnie obowiązujący (niezależnie od ich transpozycji do planu miejscowego) i mogą przewidywać zakazy zabudowy niezbędne do realizacji celów ochrony przyrody określonych w planie ochrony.

*Bartosz Majchrzak **

¹⁷ Por. A. Fogel, *op.cit.*, s. 91–92.

* Dr Bartosz Majchrzak – adiunkt w Katedrze Nauki Administracji i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa; uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.