

JERZY STELMASIAK*, DOROTA LEBOWA**

WYKŁADNIA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W ZAKRESIE PARKÓW KRAJOBRAZOWYCH I OBSZARÓW CHRONIONEGO KRAJOBRAZU

Wprowadzenie

Wykładnia prawa w ogólnym ujęciu jest procesem ustalania znaczenia określonego przepisu prawnego. Wykładnia (interpretacja) jest to z jednej strony proces ustalania znaczenia przepisów prawnych, a z drugiej – efekt (wynik) tego procesu. Można zatem stwierdzić, że jest to zespół czynności następujących po sobie, zmierzających do ustalenia zakresu i znaczenia wyrażeń tekstu prawnego. Wskazać można dwie podstawowe koncepcje wykładni: klaryfikacyjna i derywacyjna. Według pierwszej, wykładania ma przede wszystkim zajmować się ustalaniem znaczenia danego przepisu lub jego fragmentu. Celem koncepcji derywacyjnej jest zaś odtworzenie na podstawie tekstu prawnego zespołu norm postępowania, które w możliwie jednoznaczny sposób wskazywałyby kto, kiedy i co powinien czynić¹. Koncepcja ta oparta jest na założeniu odrębności pojęciowej pomiędzy normą prawną a przepisem prawnym, ponieważ celem wykładni, oprócz odtworzenia norm postępowania z przepisów prawa, jest również ich percepcja. Interpretacji podlegają wszystkie wyrażenia bez względu na stan świadomości percepcyjnej podmiotu czytającego tekst.

W szerszym ujęciu omawianej koncepcji (walidacyjno-derywacyjnym) wykładnia obejmuje ustalenie źródła normatywnej podstawy decyzji oraz

* Prof. dr hab., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: jerzy.stelmasiak@poczta.umcs.lublin.pl.

** Dr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: dorota.lebowa@poczta.umcs.lublin.pl.

¹ Zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 158.

rekonstrukcję treści normy prawnej. Analiza tego rodzaju oznacza *iunctim* pomiędzy interpretacyjnym ustaleniem źródła, z którego dokonywana jest rekonstrukcja normy prawnej, oraz procesem rekonstrukcji norm, prowadząc do zbudowania normatywnej podstawy decyzji.

Z pojęciem wykładni związane są dyrektywy interpretacyjne, które przemawiają za określonym znaczeniem analizowanego unormowania. Dyrektywy te dzieli się najczęściej na językowe, systemowe, celowościowe i funkcjonalne. Wykładnia językowa obejmuje dwa podstawowe człony: semantykę oraz reguły składni. Jej celem jest ustalenie znaczenia poszczególnych słów lub zwrotów języka prawnego. Kontekst systemowy polega na uzgadnianiu treści analizowanych przepisów przy uwzględnieniu systematyki aktu prawnego, w oparciu o ich miejsce w systemie przepisów prawa, jak również przy uwzględnieniu aksjologii systemu prawa (zasad prawa oraz spójności aksjologicznej wykładni)². Wykładnia przy wykorzystaniu dyrektyw celowościowych polega na rekonstrukcji podstawy decyzji lub ustalenia sensu wyrażen zawartych w zrekonstruowanej podstawie w oparciu o cel, jaki wiąże się z działalnością prawodawczą. Dyrektywy funkcjonalne odwołują się do funkcji społecznej, jaką ma pełnić interpretowana norma. W związku z członkostwem naszego kraju w Unii Europejskiej sądy krajowe są uprawnione i zobowiązane do dokonywania wykładni prawa wewnętrznego, tak dalece, jak to możliwe, aby zostały osiągnięte rezultaty wskazane dyrektywą, przychylając się do zgodnej z tym celem wykładni przepisów krajowych oraz do przedstawienia rozstrzygnięcia zgodnego z postanowieniami tej dyrektywy. Prounijna wykładnia prawa jest określonym kierunkiem, nie zaś metodą wykładni. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie wypracował odrębnych metod wykładni prawa i posługuje się różnymi jej rodzajami określanymi jako argumentacje językowe, systemowe i pozasystemowe³.

W prawie administracyjnym należy stosować wszystkie dyrektywy wykładni, niezależnie od tego, czy uzyskano już wcześniej jednoznaczność interpretowanych zwrotów, czy nie. Wszystkie wskazane wyżej dyrektywy powinny być użyte, jeżeli chce się ustalić rzeczywiste znaczenie prze-

² Zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii i stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 124-125.

³ Zob. A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 151-179.

pisu⁴. Wykładnia musi uwzględniać wiele wartości istotnych w demokratycznym państwie prawnym, a zatem nie może być oparta wyłącznie na wykładni językowej⁵. Generalnie, jeżeli rezultaty wykładni są trudne do zaakceptowania ze względu na wartości, które naruszają, to mogą znaleźć zastosowanie dyrektywy prowadzące do odrzucenia rezultatów wykładni językowej⁶. Ponadto wykładnia językowa jest uważana powszechnie za najbardziej dostępną i niezawodną metodę wykładni prawa. Jednak wraz z systematycznym wzrostem skomplikowania norm prawa ochrony środowiska, a w tym także prawa ochrony przyrody, staje się ona coraz mniej efektywna. Z tej przyczyny może prowadzić do nieuzasadnionych obiektywnie wyników. Wyniki wykładni językowej w każdym przypadku powinny być zestawiane z kontekstem systemowym i funkcjonalnym analizowanych przepisów prawnych. W trakcie wykładni operatywnej dokonywanej dla załatwienia indywidualnej sprawy w adekwatnym dla niej postępowaniu prawnym, interpretator (skład orzekający sądu administracyjnego), przeprowadzając wykładnię, dąży do odtworzenia normy w celu uzyskania podstawy prawnej koniecznej do rozstrzygnięcia danej sprawy. Zmierzając do tak złożonego celu, sąd powinien stosować odpowiednie dyrektywy interpretacyjne – w szczególności dokonać wyboru między dyrektywami i odwołać się do takich, które skuteczniej i racjonalniej doprowadzą do jednoznacznego rozwiązania⁷. Dzięki wykładni dochodzi do urzeczywistnienia prawa. Dorota Dąbek wskazuje, że „prawo istnieje w życiu społecznym tylko poprzez jego odczytanie, a więc jako wynik interpretacji”⁸.

Wykładnia prawa ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcia sądu administracyjnego kontrolującego legalność wykonywania administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo

⁴ Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 551-555 oraz uchwała NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., I OPS 8/09, LEX nr 531150.

⁵ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 15.

⁶ Zob. L. Leszczyński, *Wykładnia językowa a inne typy wykładni. Interpretatio cessat in claris*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4. L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 204-208 oraz powołana tam literatura i orzecznictwo.

⁷ Zob. B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004, s. 116.

⁸ D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 196-197.

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹, sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej obejmuje także akty prawa miejscowego wydawane przez właściwe organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰ akty prawa miejscowego są wydawane przez właściwe organy i w granicach upoważnień ustawowych (a nie w celu wykonania ustawy). Oczywiście jest, iż akt prawa miejscowego, będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego, nie może wkraczać w materię zastrzeżoną dla ustawodawcy, np. wprowadzając określone zakazy, nakazy czy też ograniczenia bez upoważnienia ustawowego¹¹. Dotyczy to również tworzonych 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 przyrody¹².

Problematyka wykładni w orzecznictwie sądów administracyjnych

Z uwagi na ograniczone ramy tego opracowania, dalsza analiza administracyjnoprawna skupiona będzie na przedstawieniu wiodących problemów wynikających z wykładni dokonywanej przez sądy administracyjne w odniesieniu do parku krajobrazowego (art. 16-17 u.o.p.) i obszaru chronionego krajobrazu (art. 23-24 u.o.p.).

Stosownie do art. 16 ust. 1 u.o.p. park krajobrazowy jest obszarem chronionym ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. W celu zapewnienia ochrony wskazanych wartości w parku krajobrazowym mogą być wprowadzone zakazy, które określa art. 17 ust. 1 u.o.p.

Obszar chronionego krajobrazu obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, war-

⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).

¹¹ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 47-161.

¹² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1614 z późn. zm. (dalej: u.o.p.).

tościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych (art. 23 ust. 1 u.o.p.). Na tym obszarze mogą zostać wprowadzone zakazy określone w art. 24 ust. 1 u.o.p. Obie formy ochrony przyrody są powoływane do życia w drodze uchwały sejmiku województwa – aktu prawa miejscowego.

Problematyka najczęściej pojawiająca się w orzecznictwie sądów administracyjnych koncentruje się wokół zagadnienia wykładni treści zakazów obowiązujących na terenie powyższych prawnych form ochrony przyrody, będących przykładem obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym. Oznacza to, że wykładnia obowiązującego na ich terenie specjalnego reżimu prawnego w postaci zakazów musi zawsze uwzględniać cel priorytetowy utworzenia danego parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu.

W wyroku NSA z dnia 30 marca 2017 r.¹³ sąd dokonał analizy zagadnienia zakazu stawiania nowych obiektów budowlanych na obszarze chronionego krajobrazu w świetle art. 24 ust. 1 pkt 8 lit. a u.o.p. Zgodnie z tym przepisem na obszarze chronionego krajobrazu może być wprowadzony zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych. Organ powołujący do życia obszar chronionego krajobrazu wprowadził na jego terenie ten zakaz, określając jednocześnie wyjątek od niego dotyczący urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej. Organ administracji oraz sąd I instancji uznały, że stwierdzenie „inny zbiornik wodny” odnosi się do wszystkich zbiorników wodnych znajdujących się w odległości 100 m od planowanej inwestycji. Stan faktyczny wskazywał, iż w pobliżu planowanej inwestycji zlokalizowane były sztuczne zbiorniki wodne. Naczelny Sąd Administracyjny dokonał prawidłowej wykładni analizowanego pojęcia wskazując, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów może dotyczyć tylko naturalnych zbiorników wodnych.

W wyroku NSA z dnia 15 lipca 2016 r.¹⁴ sąd dokonał wykładni wyjątków od zakazów wprowadzonych na terenie obszaru chronionego krajobrazu. Sejmik województwa ustanowił wyjątek od zakazu zabudowy, wskazując, że nie dotyczy on obszarów zwartej zabudowy miast i wsi,

¹³ Wyrok NSA z dnia 30 marca 2017 r., II OSK 1574/16, LEX nr 2316358.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2016 r., II OSK 2809/14, LEX nr 2102247.

w granicach określonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (lub w równorzędnych dokumentach planistycznych) oraz uzupełnień zabudowy mieszkaniowej i usługowej pod warunkiem wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy od brzegów zgodnie z linią występującą na działkach przyległych. Sąd wskazał ponadto, „że w art. 24 ust. 1 pkt 1-9 u.o.p. ustawodawca określił zamknięty katalog zakazów, jakie mogą być wprowadzone na terenie obszaru chronionego krajobrazu lub jego części. Organ tworzący obszar chronionego krajobrazu może na jego terenie wprowadzić część, a nawet wszystkie ustawowe zakazy, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony tego obszaru, lecz zakazy te nie mogą być modyfikowane czy też rozszerzane przez organ ustanawiający tę prawną formę ochrony przyrody. Zważywszy, że to organ ustanawiający obszar chronionego krajobrazu rozstrzyga, czy i które ustawowe zakazy wprowadzić na danym obszarze, może organ wprowadzając dany zakaz określić sytuacje, w których dany zakaz nie będzie miał zastosowania. Analizując tego rodzaju wyjątki mamy do czynienia z konkurencją ochrony dwóch istotnych wartości, także z punktu widzenia konstytucyjnego, ochrony przyrody i prawa własności. Należy także podkreślić, że zakazy formułowane w aktach prawa miejscowego tworzących obszary chronionego krajobrazu, których ustawową podstawą jest art. 24 ust. 1 u.o.p., ograniczają prawo własności nieruchomości. Ponadto skoro ograniczają prawo własności, a więc prawo konstytucyjnie chronione, podlegają także ocenie m.in. pod kątem zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Jej istotnym elementem jest ważenie praw konstytucyjnie chronionych oraz wartości, w celu ochrony których prawa te są ograniczane. Wyraża się to w nakazie ograniczania praw, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Każdy zatem podmiot, który stosuje powołane przepisy uchwały w sprawie obszarów chronionego krajobrazu, musi wyważyć prawo własności oraz ochronę przyrody, jako części ochrony środowiska. Dokonuje się tego także poprzez prokonstytucyjną wykładnię tych przepisów. W tym kontekście zawarte w uchwale sejmiku pojęcie zwartej zabudowy wsi czy miasta określa i sankcjonuje już istniejący sposób zagospodarowania terenów na podstawie stanu faktycznego”. Sąd uznał, że w tym konkretnym przypadku możliwa jest zabudowa nieruchomości, która była już zabudowana podobnie jak nieruchomości sąsiednie. Tego rodzaju zabudowa na terenach wiejskich nie narusza wartości przyrodniczych. Pojęcie zwartej zabudowy

należy bowiem interpretować odmiennie w przypadku miast, a inaczej na terenach wiejskich, gdzie zabudowa nie jest tak zbliżona względem siebie, ponieważ na wsi z natury rzeczy zabudowa nie jest tak intensywna i ściśniona, jak w mieście.

Z kolei w wyroku NSA z dnia 6 września 2012 r.¹⁵ sąd rozstrzygał zagadnienie, czy zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu na obszarze chronionego krajobrazu, dotyczy wyłącznie działalności polegającej na istotnym czy też na jakimkolwiek przekształceniu rzeźby terenu oraz zmianie stosunków wodnych. Ponadto w tym orzeczeniu sąd administracyjny także podkreślił, że „zakazy formułowane w aktach prawa miejscowego, tworzących obszary chronionego krajobrazu, których ustawową podstawą jest art. 24 ust. 1 u.o.p., ograniczają prawo własności nieruchomości, a więc prawo konstytucyjnie chronione, stąd podlegają także ocenie m.in. pod kątem zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Musi to spowodować konieczność wyważenia ochrony z jednej strony prawa własności oraz z drugiej strony ochrony przyrody, jako części środowiska”. Z tej przyczyny zakazami, które wynikają z przepisów ustawy o ochronie przyrody objęta jest zasadniczo każda działalność powodująca przekształcenie rzeźby terenu oraz zmianie stosunków wodnych. Jednak z „powołanej zasady proporcjonalności wynika ponadto konieczność oceny stosowania zakazów ograniczających prawo własności nieruchomości również w odniesieniu do zakresu ewentualnych zmian w środowisku”. W każdym zatem przypadku szczegółowej analizy wymagają ustalenia faktyczne dokonane w konkretnej sprawie.

Analizą pojęcia „zbiornik wodny” w kontekście ograniczeń zabudowy obowiązujących na terenie parku krajobrazowego zajął się NSA w wyroku z dnia 24 maja 2015 r.¹⁶ Istota problemu dotyczyła zagadnienia, czy za zbiornik wodny w rozumieniu przepisów u.o.p. należy uznać również starorzecze, które obecnie nie jest już wypełnione wodą. Sąd administracyjny wskazał, że interpretacja zakazu zabudowy w odległości 100 m od zbiornika wodnego, polegająca na pełnym pominięciu wymogu istnienia wypełnienia wodą starorzecza, byłaby sprzeczna zarówno z regułami wykładni językowej, jak i systemowej. „Przepis art. 17 pkt 7 u.o.p., stanowiący delegację ustawową do wprowadzenia analizowanego zakazu, w sposób wyraźny uzależnił możliwość jego wprowadzenia od wystę-

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 6 września 2012 r., II OSK 217/12, LEX nr 1251915.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 24 maja 2015 r., II OSK 2273/14, LEX nr 2083472.

powania wody w określonym zbiorniku. Przepisy u.o.p., nie przewidują bowiem możliwości budowy w odległości 100 metrów od starorzeczy bez istniejących w nich zbiorników wodnych”. Sąd podkreślił, że „wszystkie akty prawne obowiązujące w Polsce tworzą system prawny, który jest hierarchicznie uporządkowany, a tworzące go akty są wzajemnie ze sobą spójnie powiązane. Hierarchiczność systemu aktów prawnych oznacza m.in., że każdy akt prawny niższego rzędu musi być zgodny z aktem wyższego rzędu. W związku z powyższym, wymienienie starorzecza w ówczynie obowiązującym rozporządzeniu wojewody, który utworzył tę prawną formę ochrony przyrody, jest dopuszczalne, o ile starorzecze spełnia kryteria właściwe dla zbiornika wodnego”.

Innego interesującego aspektu wyżej analizowanego pojęcia dotyczy wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2014 r.¹⁷ W stanie faktycznym tej sprawy spór ogniskował się wokół zagadnienia, czy za „inny zbiornik wodny” może zostać uznane rozlewisko. Sąd stwierdził, że „u.o.p. nie definiuje tego pojęcia, zatem należy go rozumieć w znaczeniu potocznym, czyli jako wypełnione wodą stojącą zagłębienie terenu posiadające brzegi, ponieważ zbiornik ze swej natury jest czymś ograniczonym objętościowo. Celem ustanowienia zakazów na obszarach objętych ochroną, w tym zakazu lokalizacji inwestycji w 100 metrowym pasie od brzegu rzek, jezior czy innych zbiorników wodnych, jest ochrona tych terenów przed ingerencją człowieka w daną formę przyrody”. W stanie faktycznym tej sprawy ustanowienie tego rodzaju zakazu służyć miało ratowaniu doliny rzecznej przed szkodliwą działalnością człowieka. „Wydane na podstawie art. 23 ust. 2 u.o.p. rozporządzenie wojewody o utworzeniu obszaru chronionego krajobrazu, jako cel ochrony wskazywało m.in. ochronę fauny i flory, wód gruntowych, zachowanie i utrzymanie w stanie zbliżonym do naturalnego istniejących cieków, mokradeł, polan, torfowisk, wrzosi, muraw napiaskowych, zachowanie zieleni, drzew, jak i zapobieganie naruszaniu ekosystemów. Ochrona dotyczyła więc nie tylko rzeki, ale i innych terenów, a zatem również innych zbiorników wodnych, które na nich istnieją. Wynika z tego, że ochronie podlega stan istniejący na gruncie, a nie stan przejściowy, bez względu na sposób jego powstania”.

W przypadku stanu przejściowego dopiero w sytuacji, w której utrzymywałby się on, a ponadto służył wskazanym w rozporządzeniu celom

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2014 r., IV SA/Wa 2968/13, LEX nr 1465995.

ochrony przyrody, uprawnione byłoby przyjęcie, że podlega co najmniej ochronie w celu jego zachowania w stanie nie pogorszonym. Wynika to również z faktu, że „przedmiotem ochrony jest teren ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowy ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych – co wynika z art. 23 ust. 1 u.o.p.” Z tej przyczyny sąd stwierdził, że rozlewisko wody nie może być uznane za „inny zbiornik wodny”, o jakim mowa w rozporządzeniu, ponieważ sposób w jaki powstało (a w szczególności tymczasowy jego charakter), nie uzasadnia ochrony w świetle przepisów u.o.p. i rozporządzenia wojewody o utworzeniu tej prawnej formy ochrony przyrody.

Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2015 r.¹⁸ rozstrzygnął między innymi problem, według jakich przepisów ocenić powstanie w 2001 r. domu letniskowego wybudowanego bez pozwolenia na budowę na terenie parku krajobrazowego w pasie szerokości 100 metrów od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, tj. czy zastosować art. 17 ust. 1 pkt 7 u.o.p. czy też korzystniejsze dla zainteresowanego przepisy ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody¹⁹. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że „w procedurze legalizacji samowoli budowlanej dokonuje się oceny dotyczącej jej zgodności z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które obowiązują w dacie wydania decyzji, a nie w okresie budowy”. Istnienie budynku bez wymaganego pozwolenia na budowę oznacza, że realizacja obiektu nie została poddana kontroli właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej pod względem warunków technicznych oraz zgodności z przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym. Jest to zatem „zdarzenie otwarte” o charakterze ciągłym, które może być regulowane przez przepisy obowiązujące po realizacji danego budynku. Dlatego wybudowanie budynku bez pozwolenia na budowę jest zdarzeniem niezakończonym, do którego należy stosować zakaz budowy nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 metrów od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych.

Wyrok NSA z dnia 29 października 2013 r.²⁰ był wydany względem stanu faktycznego, w którym odmówiono uzgodnienia projektu decyzji

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2015 r., II OSK 899/14, LEX nr 1989267.

¹⁹ Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 1991 r. Nr 114, poz. 492 z późn. zm.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 29 października 2013 r., II OSK 1244/12, LEX nr 1613203.

o warunkach zabudowy dla inwestycji, polegającej na budowie budynku mieszkalnego, położonej na terenie parku krajobrazowego w odległości mniejszej niż 100 metrów od jeziora. Istota zagadnienia dotyczyła wykładni zawartych w rozporządzeniu o utworzeniu tej prawnej formy ochrony przyrody wyjątków od zakazu zabudowy w pasie 100 metrów od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych. Określony w rozporządzeniu zakaz stanowił, że na obszarze parku krajobrazowego wprowadza się zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie o szerokości 100 metrów od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej. Powyższy zakaz nie dotyczył obszarów zwartej zabudowy miast i wsi, w granicach określonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz uzupełnień zabudowy mieszkaniowej i usługowej, pod warunkiem wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy od brzegów, zgodnie z linią występującą na działkach przyległych. Sąd dokonując wykładni analizowanych przepisów rozporządzenia prawidłowo wyróżnił w tym przypadku dwie przesłanki, wskazując, że „dotyczy dwóch zupełnie różnych terenów, tj. pierwszego, jako terenu zagospodarowanego, zamieszkałego i stanowiącego obszar zwartej zabudowy, na którym możliwy jest rozwój zabudowy w ramach występującego porządku urbanistycznego oraz drugiego, stanowiącego teren zabudowy, któremu takiego waloru przypisać nie można, a więc terenu, na którym nie występuje zwarta zabudowa. Analizowany wyjątek w ujęciu systemowym odnosi się do dwóch zupełnie różnych przesłanek dotyczących terenów o różnym stopniu zurbanizowania. Ponadto również w zakresie wykładni funkcjonalnej (celowościowej) przepis wyodrębnia dwa różne aspekty. Zagospodarowanie takich obszarów ma w ujęciu wykładni funkcjonalnej zupełnie inny cel niż rozwój terenu, na którym znajduje się już zwarta zabudowa. Ta druga przesłanka ma służyć realizacji celu skupienia zabudowy, który przecież już występuje z założenia na terenie zwartej zabudowy miast i wsi, a więc w sensie urbanistycznym nie wymaga uzupełnienia. Pierwsza z nich daje więc możliwość zabudowy terenów zagospodarowanych, zamieszkałych i stanowiących obszar zwartej zabudowy. Ponadto «zwartość» oznacza zbiór elementów znajdujących się blisko siebie”. Analizując pojęcie „zwartej zabudowy” sąd stwierdził, że „sposób zabudowy wsi może być zwarty (wsie o zwartej zabudowie, z gospodarstwami położonymi bardzo blisko siebie), skupiony (wsie o nieco luźniejszej zabudo-

wie skupionej), bądź też rozproszony (odległości między gospodarstwami przekraczają niekiedy 100 m). Pojęcie zwartej zabudowy nie posiada legalnej definicji. Obszary o zwartej zabudowie występować będą wtedy, gdy takie ich przeznaczenie będzie wynikać ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego względnie z równorzędnych dokumentów planistycznych. Inwestycja skarżącego zlokalizowana była poza zwartą zabudową wsi. Wynikało to ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Druga przesłanka, bardziej restrykcyjna, przewiduje możliwość wyjścia poza teren zwartej zabudowy, ale wprowadza odpowiednie w tym przypadku warunki. Dotyczą one uzupełnienia istniejącej już zabudowy, czyli realizacji celu skupienia zabudowy. Jednocześnie ustala, że muszą być zabudowane przynajmniej dwie przyległe działki oraz istnieje możliwość wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy zgodnie z linią występującą na działkach przyległych. Działka przyległa to działka bezpośrednio granicząca, a nie działka znajdująca się w sąsiedztwie. Działka przyległa musi graniczyć bezpośrednio z terenem inwestycyjnym, przy czym przynajmniej dwie przyległe działki muszą być zabudowane, aby istniała możliwość wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy. Jak podkreślono przepis posługuje się stwierdzeniem «na działkach przyległych» (liczba mnoga, a zatem minimum dwie działki przyległe). Oznacza to, że dla przeprowadzenia takiej linii nie jest wystarczające, aby była zabudowana tylko jedna przyległa działka (liczba pojedyncza). W stanie faktycznym omawianej sprawy w otoczeniu nieruchomości skarżącego brak było jakiegokolwiek zabudowy, poza jednym budynkiem, który w oczywisty sposób nie stanowił zwartej zabudowy”. Analiza omawianych przepisów prowadziła do trafnej oceny, że zamierzona inwestycja nie spełnia przesłanek wyłączających zakaz zabudowy.

Podsumowanie

Realizacja celów ochrony przyrody na terenie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu następuje zasadniczo przez wprowadzenie systemu zakazów odnoszących się do podmiotów władających nieruchomościami położonymi na ich terenie. Jak wykazano powyżej, zbiór zakazów zawartych w ustawie o ochronie przyrody ma charak-

ter zamknięty – nie jest zatem możliwe poszerzanie katalogu zakazów o nowe, nieprzewidziane w art. 17 i 24 u.o.p.²¹

Podkreślenia wymaga fakt, że akt prawa miejscowego o utworzeniu parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu, ingeruje w jedno z podstawowych, chronionych konstytucyjnie praw obywatelskich, jakim jest prawo własności. Dlatego też kontrola sądowa tego rodzaju aktu powinna być dokonana kompleksowo. Dopuszczalność ograniczeń prawa własności zgodnie z dyspozycją art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana także z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji)²². Również ochrona środowiska została podniesiona do rangi wartości konstytucyjnej, co wywołuje określone skutki prawne. Zgodnie z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Nałożenie na państwo obowiązków w zakresie ochrony środowiska wiąże się z jednym z podstawowych zadań współczesnego państwa, jakim jest ochrona środowiska²³.

Doktryna prawa administracyjnego uznaje orzecznictwo sądów administracyjnych za nieformalne (tzw. swoiste) źródła prawa administracyjnego²⁴, które w istotny jednak sposób oddziałuje na działalność organów administracji publicznej właściwych w zakresie ochrony środowiska w procesie stosowania prawa ochrony środowiska.

Ponadto analiza dokonana na przykładzie zakazów obowiązujących na terenie powyższych prawnych form ochrony przyrody wskazuje, że sądy administracyjne nie ograniczają się do wykładni językowej, nawet w przypadkach, kiedy jej rezultaty wydają się początkowo wystarczające. Wykładnia językowa powinna być uwzględniona wraz z wykładnią systemową, celowościową i funkcjonalną. Obowiązek takiej wykładni wynika z wartości przyjętych w Konstytucji RP, która, chroniąc prawa jednostki, stanowi też o prawie jednostki do działania organów państwa rzetel-

²¹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 165.

²² Zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

²³ Zob. B. Rakoczy, *Ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji RP*, Toruń 2006, s. 245.

²⁴ Zob. D. Dąbek, *Prawo sędziowskie...*, s. 272-314; J. Stelmasiak, *Rola sądów administracyjnych w sprawach ochrony środowiska*, [w:] J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 92-94.

nie i sprawnie²⁵. W orzecznictwie sądów administracyjnych w szerokim zakresie powoływana jest argumentacja związana z koniecznością prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa ochrony przyrody. Jej celem pozostaje rozwiązanie istniejących konfliktów interesów (z jednej strony ochrona praw podmiotowych jednostek, a z drugiej potrzeba ochrony przyrody) na płaszczyźnie zasad obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym. Dotyczy to również obowiązku stosowania pronijnej wykładni obowiązujących zakazów o charakterze ekologicznym na tego rodzaju obszarach specjalnych – również w odniesieniu do np. obszaru Natura 2000, jeżeli jest zlokalizowany w części na takim obszarze.

Słowa kluczowe: wykładnia prawa, park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu, obszar specjalny, orzecznictwo sądów administracyjnych

Bibliografia

Źródła

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1614.

Orzecznictwo

Orzeczenie NSA z dnia 24 maja 2015 r., II OSK 2273/14, LEX nr 2083472.

Uchwała NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., I OPS 8/09, LEX nr 531150.

Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2016 r., II OSK 2809/14, LEX nr 2102247.

Wyrok NSA z dnia 29 października 2013 r., II OSK 1244/12, LEX nr 1613203.

Wyrok NSA z dnia 30 marca 2017 r., II OSK 1574/16, LEX nr 2316358.

Wyrok NSA z dnia 6 września 2012 r., II OSK 217/12, LEX nr 1251915.

Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2015 r., II OSK 899/14, LEX nr 1989267.

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2008 r., I OSK 93/08, LEX nr 522431.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2014 r., IV SA/Wa 2968/13, LEX nr 1465995.

Literatura

- Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7-21.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Jakimowicz W., *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- Kalisz A., *Wykładowia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007.
- L. Leszczyński, *Wykładowia językowa a inne typy wykładni. Interpretatio cessat in claris*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4. L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 204-208.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii i stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004.
- Rakoczy B., *Ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji RP*, Toruń 2006.
- Stelmasiak J., *Rola sądów administracyjnych w sprawach ochrony środowiska*, [w:] J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 92-94.
- Wojciechowski B., *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004.
- Wronkowska S., Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.

INTERPRETATION OF ADMINISTRATIVE COURTS IN THE AREA OF LANDSCAPE PARKS AND PROTECTED LANDSCAPE AREAS

Summary

The protected landscape area and landscape park are complex of legal forms of nature protection, the subject of protection being natural, historical and cultural values as well as specific landscape values of a given area. The Act of April 16, 2004 on Nature Protection allows the local government authority the right to create local law, which, by means of a system of prohibitions, may constitute a significant limitation of the ownership of real property located within these forms of nature protection. Therefore, judicial review of such acts should be made especially carefully. Administrative courts, when determining the scope of application of prohibitions, do not only refer to the language, but also the systematic and comprehensive lan-

guage interpretation. Analysis of the case law shows that administrative courts broadly refer to the argumentation regarding the necessity of pro-constitutional interpretation of nature protection law, to resolve existing conflicts of interest (on the one hand, protection of individual rights and on the other the need for nature protection) on the level of rules in a democratic state of law.

Key words: interpretation of law, landscape park, protected landscape area, special area, decisions of administrative courts

ИНТЕРПРЕТАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ В СФЕРЕ ЛАНДШАФТНЫХ ПАРКОВ И ОХРАНЯЕМЫЕ ЛАНДШАФТНЫЕ ЗОНЫ

Резюме

Охраняемые ландшафтные зоны и ландшафтный парк являются коллективными юридическими формами охраны природы, предмет охраны которых содержит природные, исторические и культурные ценности, а также определенные ландшафтные достоинства данной территории. Закон об охране природы от 16 апреля 2004 года дает воеводству местного самоуправления полномочия к созданию местного права, которое с помощью системы запретов может иметь существенное ограничение собственности недвижимости, которая лежит на территории данных форм охраны природы. Поэтому, судебный контроль данного вида актов, должен быть выполнен особенно тщательно. Административные суды устанавливая объем применения запретов достигают не только к директивам языковой интерпретации, но также системной и целенаправленной. Анализ вынесения решений указывает, что административные суды в широкой сфере ссылаются на аргументацию, связанную с необходимостью про-конституционной интерпретации положений закона об охране природы, целью решения существующих конфликтов интересов (с одной стороны охрана прав субъектным единицам, а с другой – потребность охраны природы) на уровне обязательных принципов в демократическом юридическом государстве.

Ключевые слова: правая интерпретация, ландшафтный парк, охраняемая ландшафтная зона, специальная территория, вынесение решений административными судами

