

UCHWAŁA NR XIII/288/15
SEJMIKU WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO
z dnia 26 października 2015 r.

w sprawie **rozstrzygnięcia wezwania do usunięcia naruszenia prawa**

Na podstawie art. 18 pkt 20 i art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 1392), uchwała się, co następuje:

§ 1. Wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnienia Gminy Aleksandrów Kujawski, poprzez zmianę uchwały Nr X/252/15 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Niziny Ciechocińskiej, uznaje się za bezzasadne.

§ 2. Treść uchwały wraz z uzasadnieniem podlega dorocznemu ocenie podmiotowi, o którym mowa w § 1 uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

W dniu 29 września 2015 r. do Biura Podawczo-Kancelaryjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego zostało, w trybie przepisu art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 1392), wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnienia Gminy Aleksandrów Kujawski poprzez zmianę uchwały Nr X/252/15 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Niziny Ciechocińskiej, polegającej na usunięciu zakazu, o którym mowa w § 5 pkt 2 uchwały dotyczącej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz zakazu, o którym mowa w § 5 pkt 7 dotyczącej lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior, i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej.

W treści wezwania wskazano, iż Organ nie zdefiniował pojęcia inne zbiorniki wodne, co zdaniem Wzywającego prowadziło do różnej interpretacji tego pojęcia i skutkowało niejednoznacznie rozstrzygnięciami w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Nadto Wzywający podniósł, iż uchwała Sejmiku narusza przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Wzywający zarzuca również, iż rzeczona uchwała ogranicza władztwo planistyczne gminy. Uzasadniając swoje stanowisko Wzywający wskazał, iż kwestionowane zapisy uchwały mogą zmniejszyć poziom inwestycji na terenie Gminy Aleksandrów Kujawski, co w konsekwencji może prowadzić do zmniejszenia się produkcji i stagnacji gospodarczej.

W ocenie Sejmiku wezwanie jest bezzasadne z następujących względów.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż Wzywający błędnie oznaczył swoje pismo tytułem, tj. wezwaniem do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnienia Gminy Aleksandrów Kujawski. Ustawodawca w żadnym akcie nie przewiduje takiej instytucji. W art. 90 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.) przewidziana jest natomiast instytucja wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Z uwagi na fakt, iż w wezwaniu powołano się na przepis art. 90 ustawy o samorządzie województwa, do niniejszego wezwania zastosowano tryb właściwy dla wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa łódzkiego, jeżeli interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.

Zgodnie z ugruntowanymi liniami orzecznictwa sądów administracyjnych legitymowanym w trybie ww. przepisu może być wyłącznie podmiot, który skutecznie wykazał naruszeniem własnego interesu prawnego lub uprawnienia wskutek uchwalonych przepisów prawa miejscowego lub podjętych czynności. Różnicą interesu prawnego i uprawnienia jest przepis prawa materialnego, na podstawie którego może skutecznie działać czynności organu z zamiarem zaniechania i ograniczenia czynności organów sprzecznych z potrzebami wzywającego. Naruszenie interesu prawnego Wzywającego musi mieć charakter bezpośredni, indywidualizowany, obiektywny i realny. Legitymacja nie przysługuje w razie istnienia jedynie stanu zagrożenia naruszeniem. Wzywający winien wskazać w jaki sposób doszło do naruszenia jego interesu prawnego i uprawnienia. Nie chodzi tu zatem o subiektywne przekonanie o sprzeczności kwestionowanego aktu prawa miejscowego, czy przekonanie o istnieniu potencjalnego zagrożenia naruszenia prawa. Do naruszenia interesu prawnego wadliwym przepisem prawa miejscowego winno dojść w dacie wnoszenia wezwania nie w przyszłości. Naruszony interes prawny musi być bowiem aktualny, nie przyszły, ewentualny i potencjalny (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, sygn. akt. II SA/Ol 729/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt. VIII SA/Wa 1317/14). Wzywający w żaden sposób nie wykazał aby kwestionowane przepisy uchwały Sejmiku naruszyły jego interes prawny. Jednocześnie Wzywający wskazuje, że do naruszenia może dojść w przyszłości.

Odnosząc się do zarzutów Wzywającego należy podnieść, że Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 92 poz. 753), z dniem 1 sierpnia 2009 r. przejął kompetencje w zakresie obszarów chronionego krajobrazu.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.), obszar chronionego krajobrazu obejmuje tereny chronione ze

względu na wyróbniajcy si krajobraz o zró nicowanych ekosystemach, warto ciowe ze względu na mo liwo zaspokajania potrzeb zwi zanych z turystyk i wypoczynkiem lub pe cion funkcj korytarzy ekologicznych. Natomiast zgodnie z art. 23 pkt 2 tej ustawy sejmik województwa, jako organ powo ciej obszary chronionego krajobrazu, jest w c dny i zobowi zany do ustanawiania na ca cym obszarze lub tylko w jego cz ci w c ciowych zakazów spo ród wymienionych w art. 24 ust. 1, wynikaj cych z potrzeby jego ochrony.

Obszar Chronionego Krajobrazu Niziny Ciechoci skiej powo cno uchwa c Wojewódzkiej Rady Narodowej we W c c wku nr XX/92/83 z dnia 15 czerwca 1983 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu (Dz. Urz. WRN we W c c wku Nr 3, poz. 22). Nast pnie organem w c ciwym w sprawie obszarów chronionego krajobrazu by c wojewoda, który w tej sprawie wydawa c stosowne rozporz dzenia. Ostatnio obowi zuj cymi rozporz dzeniami Wojewody Kujawsko-Pomorskiego by c rozporz dzenia: Nr 11¹, 12² i 13³ z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu. Kolejno, organem w c ciwym w sprawie obszarów chronionego krajobrazu, w zwi zku ze zmian przepisów ustawy o ochronie przyrody, sta c si Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego, który podj c uchwa c Nr VI/106/11 z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego Nr 99, poz. 793) oraz obecnie obowi zuj c uchwa c Nr X/252/15 z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Niziny Ciechoci skiej (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego, poz. 2573). Naley zwróci uwag , e uchwa c sejmiku województwa w sprawie obszarów chronionego krajobrazu powtarza c zakazy wprowadzone wcze niej przez wojewod kujawsko-pomorskiego, w tym zapisy o zakazach:

- 1) realizacji przedsi wzi mog cych znacz co oddzia cwa na rodowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 pa dziernika 2008 r. o udost pnianiu informacji o rodowisku i jego ochronie, udziale spo cze stwa w ochronie rodowiska oraz o ocenach oddzia cwania na rodowisko;
- 2) lokalizowania nowych obiektów budowlanych w pasie szeroko ci 100 m od: linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, zasi gu lustra

¹ Rozporz dzenie Nr 11/2005 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 9 czerwca 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego Nr 72, poz. 1375 z dnia 15 czerwca 2005 r.), zmienione rozporz dzeniem Nr 3/2009 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 kwietnia 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego Nr 36, poz. 778 z dnia 17 kwietnia 2009 r.).

² Nr 12/2005 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 9 czerwca 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego Nr 72, poz. 1376), zmienione rozporz dzeniem Nr 4/2009 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 kwietnia 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego Nr 36, poz. 779).

³ Nr 13/2005 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 9 czerwca 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego Nr 72, poz. 1377), zmienione rozporz dzeniem Nr 5/2009 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 kwietnia 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego Nr 36, poz. 780).

wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach powierzchniowych przy normalnym poziomie pi trzenia określonym w pozwoleniu wodnoprawnym, o którym mowa w art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne - z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej.

Twierdzenie Wzywającego, iż Sejmik nie powtórzył ustawowego odstępstwa od zakazu wynika tylko i wyłącznie z poprawności tworzenia aktów prawnych. Niedopuszczalne jest bowiem dokonywanie powtórzeń ustawowych w aktach prawa miejscowego.

Przechodząc do zarzutu braku legalnej definicji pojęcia śluziennych zbiorników wodnych w uchwale Sejmiku uznaję go należy za całkowicie nieuzasadniony. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że sejmik województwa został wyposażony w kompetencje do wprowadzania zakazów obowiązujących w ramach obszarowej formy ochrony przyrody. Ze względu na to, że zakazy te stanowią ingerencję w sferę praw i wolności musimy mieć oparcie w ustawie. Zatem sformułowanie poszczególnych zakazów należy nie do sejmiku województwa lecz ustawodawcy. Sejmik jedynie dokonuje wyboru, które z zakazów będą obowiązywać w ramach danej formy ochrony przyrody. Zwrot śluzienne zbiorniki wodne jest sformułowaniem użytym przez ustawodawcę, sejmik jedynie uznaje ten zakaz wynikający z ustawy także dotyczące tej obszarowej formy ochrony przyrody. Sejmik nie jest uprawniony do wprowadzania definicji legalnej pojęcia śluzienne zbiorniki wodne, jeżeli na tak definicji nie zdecydował się sam ustawodawca. Niedopuszczalne jest, aby w akcie prawa miejscowego definiować pojęcia ustawowe. Wynika to już chociażby z obowiązujących w systemie prawa polskiego zasady hierarchiczności aktów prawnych.

Sejmik Województwa podejmując uchwałę w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Niziny Ciechocińskiej w żaden sposób nie naruszył władztwa planistycznego Gminy Aleksandrów Kujawski. Gminy posiadają kompetencje w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które są aktami prawa miejscowego. Jednakże w sporządzanych opracowaniach planistycznych gmina ma obowiązek uwzględnić śluzienną granicę i sposoby zagospodarowania terenów i obiektów podlegających ochronie, do których należy m.in. obszary chronionego krajobrazu, które są ustanawiane przez sejmik województwa na zasadach określonych w ustawie o ochronie przyrody.

Podsumowując przypomnieć należy, iż jedną z konstytucyjnych zasad Rzeczypospolitej Polski jest zasada ochrony środowiska. Władze publiczne zobligowane są prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP).

Obszar chronionego krajobrazu jest jedną z form ochrony przyrody. Obszar taki obejmuje tereny, chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełniące funkcję korytarzy ekologicznych. Groźba bezpowrotnej utraty takich walorów przyrodniczych konkretnego obszaru stanowi uzasadnienie do wprowadzenia zakazów niezbędnych dla ochrony przyrody. Zatem właściwa ochrona zasobów i walorów przyrodniczo-krajobrazowych Polski, m.in. poprzez ustanawianie form ochrony przyrody oraz respektowanie i egzekwowanie obowiązujących w związku z tym ograniczeń korzystania ze środowiska, jest zadaniem zarówno rządów jak samorządów.