

UCHWAŁA NR XV/308/15
SEJMIKU WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO
z dnia 21 grudnia 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 z późn. zm.¹), uchwala się, co następuje:

§ 1. Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Gminy Bydgoszcz, poprzez zmianę uchwały Nr X/256/15 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Zalewu Koronowskiego (Dz. U. Woj. Kuj.-Pom. z 2015 r., poz. 2577), uznaje się za bezzasadne.

§ 2. Treść uchwały wraz z uzasadnieniem podlega doręczeniu 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.

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej uchwały zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r., poz. 1890

UZASADNIENIE

W dniu 20 listopada 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 z późn. zm.), wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Gminy Bydgoszcz poprzez zmianę uchwały Nr X/256/15 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Zalewu Koronowskiego, zwany dalej OChK, polegająca na:

- 1) uchyleniu § 5 pkt 7 uchwały;
- 2) zmianie postanowienia § 6 na następujące brzmienie: zakaz, o którym mowa w § 5 pkt 7 nie dotyczy wydzielonych obszarów zlokalizowanych w obrębach ewidencyjnych Koronowa i Bydgoszczy. Wykaz współrzędnych punktów załamania granicy stanowi dla Koronowa załącznik nr 4 i dla Bydgoszczy załącznik nr 4a do niniejszej uchwały;
- 3) zmianie § 7 poprzez wykreślenie znajdujących się w wierszu 5 i 6 tego paragrafu słów, ale postanowienie nie zostało zmienione przed wejściem w życie niniejszej uchwały;
- 4) doprowadzeniu do zgodności rysunku mapy OChK stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały z wykazem współrzędnych punktów załamania granicy OChK zawartym w załączniku nr 3 do uchwały.

W ocenie Sejmiku wezwanie jest bezzasadne z następujących względów.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, jeżeli, czyż 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 wykazuje się naruszeniem własnego interesu prawnego lub uprawnienia wskutek uchwalonych przepisów prawa miejscowego lub podjętych czynności. Różnicą między interesem prawnym a uprawnieniem jest przepis prawa materialnego, na podstawie którego może na skutecznie działać czynność

organu z zamiarem zaniechania bądź ograniczenia czynności organów sprzecznych z potrzebami wzywającego. Naruszenie interesu prawnego wzywającego musi mieć charakter bezpośredni, indywidualizowany, obiektywny i realny. Legitymacja nie przysuguje w razie istnienia jedynie stanu zagrożenia naruszeniem. Wzywający winien wskazać w jaki sposób doszło do naruszenia jego interesu prawnego bądź 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 bądź 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 cy w uzasadnieniu wezwania, wywodzi istnienie interesu prawnego z faktu posiadania znacznej ilości działek gruntowych mieszczących się w obszarze skutków oddziaływania kwestionowanej uchwały. Wzywający cy w żaden sposób za nie wykazał na czym polega owo naruszenie jego interesu prawnego. Za wskazywany przez Wzywającego spadek wartości nieruchomości w obszarze oddziaływania uchwały nie został poparty adnymi dowodami.

Ponadto warto też zwrócić uwagę na fakt, iż Gmina Bydgoszcz jest z mocy prawa organem współuczestniczącym w procesie tworzenia, zmiany obszarów chronionego krajobrazu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 marca 2012 r., sygn. akt. II OSK 2334/11, który zapadł na tle stanowiska wyrażonego przez zwizki zawodowe, wyraził pogląd, iż jeżeli organizacja zwizkowa zajmuje stanowisko w procesie podejmowania aktów prawa miejscowego w formie stosownej opinii, nie przysuguje jej legitymacja skargowa w sprawie, w której zajmuje stanowisko w tej formie, z uwagi na ustawowe współuczestnictwo w tym procesie.

Odnosząc się do zarzutów Wzywającego należy w pierwszej kolejności podnieść, iż są one wzajemnie sprzeczne. Z jednej strony Wzywający cy żąda uchylecia postanowienia § 5 pkt 7 uchwały, z drugiej zaś strony zmiany § 6, który odwołuje się do zapisów § 5 pkt 7.

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 cuj cy obszary chronionego krajobrazu, jest w adny i zobowi zany do ustanawiania na ca cym obszarze lub tylko w jego cz ci w c ciwych zakazów spo ród wymienionych w art. 24 ust. 1, wynikaj cych z potrzeby jego ochrony.

Obszar Chronionego Krajobrazu Zalewu Koronowskiego utworzony zosta cna mocy rozporz dzenia Nr 9/91 Wojewody Bydgoskiego z dnia 14 czerwca 1991 r. w sprawie utworzenia 22 Obszarów Chronionego Krajobrazu w województwie bydgoskim (Dz. Urz. Woj. Bydgoskiego Nr 17, poz. 127). Ostatnio obowi zuj cymi rozporz dzeniami Wojewody Kujawsko-Pomorskiego by c rozporz dzenia: Nr 11², 12³ i 13⁴ 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/255/15 z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Zalewu Koronowskiego (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego, poz. 2577). Naley zwróci uwag , e uchwa c sejmiku województwa w sprawie obszarów chronionego krajobrazu powtarza c zakazy wprowadzone wcze niej przez wojewod bydgoskiego, nast pnie kujawsko-pomorskiego, w tym zapisy o zakazie lokalizowania nowych obiektów budowlanych w pasie szeroko ci 100 m od: linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, zasi gu lustra wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach p c nych przy normalnym poziomie pi trzenia okre lonym w pozwoleniu wodnoprawnym, o którym mowa w art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne - z wyj tkiem urz dze wodnych oraz obiektów s c cych prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, le nej lub rybackiej. Uchwa c Nr VI/106/11 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu wprowadza c odst pstwo od powy szego zakazu w zakresie zbiorników antropogenicznych. Rezygnacja

² 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.).

³ 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).

⁴ 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).

z utrzymania powyższego zapisu w kwestionowanej uchwale wynika z faktu, iż zbiornik antropogeniczny jest pojęciem, które w wielu przypadkach bardzo trudno zweryfikować w praktyce administracyjnej. Szczególnie w przypadku, gdy zbiornik o takim pochodzeniu podlega w danym okresie czasu procesowi renaturyzacji (przy braku zabiegów pielęgnacyjnych ze strony człowieka) i dzisiaj trudno dopatrzeć się w jego charakterze (wyglądzie) pochodzenia antropogenicznego. Ponadto Sejmik w obowiązującym stanie prawnym nie znalazł podstaw co do możliwości wprowadzania takiego odstępstwa (wyłączenie spod zakazu zbiorników antropogenicznych).

Należy zwrócić uwagę, że sejmik województwa został wyposażony w kompetencje do wprowadzania zakazów obowiązkowych w ramach obszarowej formy ochrony przyrody. Ze względu na to, że zakazy te stanowią ingerencję w sferę praw i wolności mieszkańców 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.

Sejmik Województwa podejmując uchwałę w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Zalewu Koronowskiego w żaden sposób nie naruszył kompetencji planistycznego Gminy Bydgoszcz. Gminy posiadają kompetencje w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które są aktami prawa miejscowego. Jednakże w sporządzanych opracowaniach planistycznych gmina ma obowiązek uwzględnić granice i sposoby zagospodarowania terenów i obiektów podlegających ochronie, do których należą m.in. obszary chronionego krajobrazu, które są ustanawiane przez sejmik województwa na zasadach określonych w ustawie o ochronie przyrody. Zatem te plany zagospodarowania przestrzennego uchwalane przez gminy winny być zgodne z uchwałą sejmiku województwa w sprawie obszarów chronionego krajobrazu. Inna teza jest nie do obrony, bo prowadziłaby do sytuacji, w której z uwagi na uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego w ogóle nie można by wprowadzić żadnych form ochrony przyrody. Ponadto nowe uregulowania prawne w sposób jednoznaczny wskazują, iż samo istnienie planów miejscowych nie oznacza, że forma ochrony przyrody nie może być wprowadzona. Rada gminy musiałaby w procesie uzgadniania uchwały w sprawie obszarów chronionego krajobrazu uzasadnić nieproporcjonalność do wartości jakie obszar chroniony ma chronić w stosunku do możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustalonych planów miejscowych.

Nie sposób ten nie wskazał, iż dwie z pięciu przywołanych przez Wzywającego uchwał Rady Miasta Bydgoszczy w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego zostały podjęte na podstawie obowiązujących rozporządzeń Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, w których to nie byłoby żadnych wyłączeń obszarowych, co do wprowadzonych

zakazów. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż powyższe akty powtarzają wszystkie z zakazów jakie przewiduje ustawa o ochronie przyrody (z wyłączeniem oczywiście zakazu dot. lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od linii brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego ó art. 24 ust. 1 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu wówczas obowiązującym).

Odnosząc się do zarzutu wprowadzenia wyjątku od obowiązującego zakazu ujętego w § 5 pkt 7 kwestionowanej uchwały, należy podnieść, iż Gmina Koronowo już w 2010 r. wystąpiła do samorządu województwa z wnioskiem o zniesienie na terenie całego miasta zakazu *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*. Gmina Miasta Bydgoszczy z takim wnioskiem nie wystąpiła i zreflektowała się dopiero po zapoznaniu się z treścią uchwały dotyczącej miasta Koronowa. Problematyka Koronowa została zweryfikowana podczas wykonywania ekspertyzy przyrodniczej, która jednak rekomendowała zachowanie tego zakazu wzdłuż starego koryta rzeki Brdy, na całym jej przebiegu w granicach miasta. Ten przypadek jednoznacznie pokazuje jak istotne w procesie uogólnienia katalogu zakazów na obszarach chronionych jest sporządzenie przez profesjonalistów ekspertyz przyrodniczych, z których wynikające rekomendacje pozwalają właściwie sejmikowi województwa kreować prawo miejscowe w tym zakresie, czyli kształtować system zakazów adekwatnie do zasobów i walorów przyrodniczo-krajobrazowych zawartych na terenie prawnej formy ochrony przyrody. Przedstawienie tych ekspertyz przyrodniczych odegrało istotną rolę w procesie uzgadniania uchwały sejmiku województwa z Regionalnym Dyrektorem Ochrony środowiska w Bydgoszczy.

Odnosząc się do zarzutu wprowadzenia radnych Sejmiku w bieżąco do treści kwestionowanej uchwały, należy stwierdzić, iż z załączonego protokołu z posiedzenia Sejmiku Województwa w dniu 22 czerwca 2015 r. jasno wynika, że osoby referujące projektowane uchwały nikogo nie wprowadzały w błąd albowiem 31 projektów uchwał w sprawie form ochrony przyrody liberalizują zakazy w wielu kwestiach w stosunku do uchwały Sejmiku Województwa z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu albowiem w wielu przypadkach odchodzą od zakazu wydobywania do celów gospodarczych skał w tym torfu oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt a także minerałów i bursztynu.

Powodując się na sesji w dniu 24 sierpnia 2015 r. na względy formalno-prawne, w wyniku których nie uwzględniono opinii rad gmin oraz w tym opinii Rady Miasta Bydgoszczy, byłoby najbardziej zasadny.

Przepisy ustawy o ochronie przyrody, w brzmieniu kiedy uchwała Sejmiku była podejmowana, wymagały uzgodnienia projektu uchwały z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i opinii wójtowej miejscowo rady gminy.

Uwzględniając opinię Rady Miasta Bydgoszczy, która to opinia wymagała wprowadzenia zmian merytorycznych, w tym nawet stosownej ekspertyzy przyrodniczej, podkreślam, że taka zmiana również wymagałaby ponownego uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Stąd uwagi te nie mogły zostać uwzględnione.

Kolejno odnosząc się do wniosku o zmianę treści § 7 kwestionowanej uchwały poprzez wykreślenie sformułowania nie zostało zakończone przed wejściem w życie niniejszej uchwały, należy podnieść, i woli lokalnego ustawodawcy byłoby do postępowania, których przedmiotem jest uchwalenie lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w których przed dniem wejścia w życie kwestionowanej uchwały podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu lub studium oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia ich projektów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed wejściem w życie uchwały, stosowana poprzednio obowiązująca uchwała Sejmiku.

Przechodząc do zarzutu niezgodności załącznika nr 2 i nr 3 kwestionowanej uchwały, należy w pierwszej kolejności podnieść, iż uchwała ta jest aktem prawa miejscowego i winna podlegać ocenie w całości a nie tylko poprzez oderwane od siebie załączniki. Przebieg granic obszaru chronionego krajobrazu określają trzy załączniki: nr 1, który stanowi słowny opis granicy, nr 2 stanowi cyfrowy map poglądowy oraz nr 3, w którym to określono punkty załamania granic. W załączniku nr 1 na str. 4 literalnie zostały określone przebieg kwestionowanej granicy w następujący sposób: ścieżka wchodzi na drogę w miejscowości Rynkowo. Z drogi skręca w kierunku południowej części wschodniej granicy oddziału leśnego nr 12-22-2-01-159. Zatem na podstawie całościowej analizy kwestionowanego aktu jasno wynika przebieg granic i rzeczywiste woli lokalnego prawodawcy. Nieuprawnione jest zatem twierdzenie, iż załączniki błędnie określają granice obszaru.

Podsumowując przypomnieć należy, iż jedną z konstytucyjnych zasad Rzeczypospolitej Polskiej 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 turystyk i wypoczynkiem lub pełnią funkcji 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 obowiązków w związku z tym ograniczone korzystania ze środowiska, jest zadaniem zarówno rządów jak samorządów.