

UCHWAŁA NR XXIV/442/16
SEJMIKU WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO
z dnia 26 września 2016 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 2016 r., poz. 486), uchwała się, co następuje:

§ 1. Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa wniesione przez Pana Wiesława K., działającego przez adwokata Sławomira Szymańskiego, w zakresie § 5 pkt 7 uchwały Nr X/245/15 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Strefy Krawędziowej Kotliny Toruńskiej, uznaje się za bezzasadne.

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

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

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

W dniu 26 sierpnia 2016 r. do Biura Podawczo-Kancelaryjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego wniesione zostało, w trybie przepisu art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486), wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Pana Wiesława K., działającego przez adwokata Sławomira Szymańskiego, a konkretnie naruszenia § 5 pkt 7 uchwały Nr X/245/15 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Strefy Krawędziowej Kotliny Toruńskiej poprzez ustanowienie wysłowionego w nim zakazu w sposób wykraczający poza regulację zawartą w przepisie art. 24 ust. 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 z późn. zm.)

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 „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały 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 ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych legitymowanym w trybie ww. przepisu może być wyłącznie podmiot, który skutecznie wykaże się naruszeniem własnego interesu prawnego lub uprawnienia wskutek uchwalonych przepisów prawa miejscowego lub podjętych czynności. Źródłem „interesu prawnego bądź uprawnienia” jest przepis prawa materialnego, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaniechania bądź ograniczenia czynności organów sprzecznych z potrzebami wzywającego. Naruszenie interesu prawnego wzywającego musi mieć charakter bezpośredni, zindywidualizowany, 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 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/ OI 729/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt. VIII SA/ Wa 1317/14). Zagadnieniem legitymacji skargowej dwukrotnie zajmował się w tym wypadku również Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniach wyroków z dnia 4 listopada 2003 r., (sygn. SK 30/02, OTK ZU 8/A/2003/84) i z dnia 16 września 2008 r. (sygn. SK 76/06, OTK-A 2008/7/121) podzielił interpretację przyjmowaną przez sądy administracyjne, zgodnie z którą prawo do zaskarżania uchwał na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. przysługuje tym, którzy wykażą się konkretnym interesem prawnym wynikającym z określonej normy prawa materialnego. O statusie strony w postępowaniu sądowym decyduje po pierwsze posiadanie tak rozumianego interesu prawnego lub uprawnienia, po wtóre naruszenie tego interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę. Skarga złożona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma bowiem charakteru *actio popularis*, a więc do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonego aktu, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/04, LEX 151236; z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 476/04, ONSA/2005/1/2). Dopiero zatem ustalenie przez sąd administracyjny, że nastąpiło naruszenie zaskarżoną uchwałą interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi, czyli do badania czy do uchybienia tego doszło jednocześnie z istotnym naruszeniem prawa.

Z uwagi na analogiczne brzmienie w istotnym zakresie art. 101 ust. 1 u.s.g. i art. 90 ust. 1 u.s.w. wyżej powołane poglądy pozostają w pełni aktualne przy ocenie legitymacji skargowej w niniejszej sprawie.

Wzywający w uzasadnieniu wezwania, wywodzi interes prawny z faktu otrzymania przez pełnomocnika informacji, iż nie otrzyma zezwolenia na wnioskowane warunki zabudowy, bowiem planowana przez niego budowa znajduje się mniej niż 100 metrów od zbiornika wodnego w postaci znajdującego się na działce oczka wodnego. Jednakże na tę okoliczność nie załączył dowodu w postaci decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy.

W tym miejscu warto wskazać, iż fakt ustanowienia 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, nie musi oznaczać „faktycznego” zakazu budowy na tymże obszarze. Zastosowanie powyższego zakazu w konkretnym przypadku winna poprzedzać szczegółowa analiza typu zbiornika wodnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2014 r., sygn. akt. IV SA/Wa 2968/13,

oraz z dnia 13 czerwca 2012 r., sygn. akt. 479/12 i z dnia 22 listopada 2012 r., sygn. akt. IV SA/Wa 1382/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lipca 2014 r., sygn.akt.364/13). Postanowienia § 5 ust. 7 kwestionowanej uchwały podlegają bowiem regułom interpretacyjnym, zaś jego stosowanie w procesie wydawania decyzji pozwolenia na budowę - kontroli sądowej.

Obszar Chronionego Krajobrazu Strefy Krawędziowej Kotliny Toruńskiej powołano rozporządzeniem nr 21/1992 Wojewody Toruńskiego z dnia 10 grudnia 1992 r. Obecnie obowiązuje uchwała Nr X/245/15 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Strefy Krawędziowej Kotliny Toruńskiej (Dz. Urz. Woj. Kuj. - Pom. poz. 2564).

Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. z 2011 r. Nr 291, poz.1707), z dniem 1 sierpnia 2009 roku przejął kompetencje w zakresie obszarów chronionego krajobrazu. Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r., poz. 422), wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, położenie, obszar, sprawującego nadzór, ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazy właściwe dla danego obszaru chronionego krajobrazu lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 24 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony.

Należy zwrócić w tym miejscu uwagę, że sejmik województwa został wyposażony w kompetencje do wprowadzania zakazów obowiązujących w ramach obszarowej formy ochrony przyrody. Zakazy te niewątpliwie stanowią ingerencję w sferę praw i wolności, dlatego muszą mieć oparcie w granicach ustawowego upoważnienia, przy zastosowaniu ustawowej procedury jej podjęcia oraz właściwym wywarzeniu konstytucyjnie chronionych praw i wolności. Ponadto sformułowanie poszczególnych zakazów należy nie do kompetencji sejmiku województwa lecz ustawodawcy. Sejmik jedynie dokonuje wyboru, które z zakazów będą obowiązywały w ramach danej formy ochrony przyrody. Alternatywą dla braku zakazów jest groźba bezpowrotnej utraty walorów przyrodniczych i krajobrazowych konkretnego obszaru spowodowana niszczącą działalnością człowieka.

Materialnoprawną podstawą podjęcia ww. uchwały był przepis art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.), w brzmieniu określonym na dzień jej podjęcia. Porównując zapisy, a w szczególności zapis dotyczący zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, należy zwrócić uwagę, że uchwała

Sejmiku Województwa w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Strefy Krawędziowej Kotliny Toruńskiej powtarza zakazy wprowadzone wcześniej przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego. W rozpatrywanym przypadku nie mamy więc do czynienia z nową sytuacją prawną, która mogłaby naruszać prawa, ograniczać możliwość realizacji planowanej inwestycji na działce ewidencyjnej 236/17 położonej w miejscowości Gutowo gmina Zławieś Wielka.

Z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r., poz.774, 1688), która dokonała szeregu zmian w ustawie o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 627, z późn. zm.). Jedną z zmian dotyczyła katalogu zakazów obowiązujących na obszarze chronionego krajobrazu, gdzie art. 24 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r., poz. 1651,1936) otrzymał następujące brzmienie:

„8) budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od:

- a) Linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych,
- b) Zasięgu lustra wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących przy normalnym poziomie piętrzenia 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;”

Zgodnie z obowiązującą w dniu 24 sierpnia 2015 r. wersją ustawy o ochronie przyrody art. 24 ust. 1 pkt 8 brzmiał: „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 uchwale Nr X/245/15 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Strefy Krawędziowej Kotliny Toruńskiej zastosowano zakaz w wersji obowiązującej w dniu jej uchwalenia.

W związku z wejściem w życie znowelizowanej ustawy o ochronie przyrody podjęte zostały prace mające na celu dostosowanie przyjętego w uchwale katalogu zakazów do zawartego w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r., poz. 1651). Wprowadzone ustawą zmiany w katalogu zakazów wymuszają konieczność dokonania zmian w przedmiotowym zakresie wszystkich podjętych przez Sejmik

Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 24 sierpnia 2015 r. uchwał w sprawie obszarów chronionego krajobrazu.

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 pełnioną funkcją 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 rządu jak samorządów.