



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 listopada 2012 r.

Poz. 4870

WYROK NR IV SA/PO 1299/11
WOJEWÓDZKIEMU SĄDOWI ADMINISTRACYJNEMU W POZNANIU

z dnia 10 maja 2012 r.

w przedmiocie Parku Krajobrazowego im. Gen. Dezyderego Chłapowskiego

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Dybowski (spr.)

Sędziowie WSA Bożena Popowska

WSA Donata Starosta

Protokolant st. sekr. sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 maja 2012 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Apelacyjnego w Poznaniu

na rozporządzenie Wojewody Wielkopolskiego

z dnia 31 lipca 2006 r. nr 166/06

w przedmiocie Parku Krajobrazowego im. Gen. Dezyderego Chłapowskiego

1. stwierdza nieważność rozporządzenia Wojewody Wielkopolskiego z dnia 31 lipca 2006 r. nr 166/06
2. określa, że zaskarżone rozporządzenie nie może być wykonane

UZASADNIENIE

Dnia 31 lipca 2006 r. Wojewoda Wielkopolski (dalej Wojewoda), na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. nr 92, poz. 880 ze zm., dalej uop bądź ustawa o ochronie przyrody) wydał rozporządzenie nr 166/06 w sprawie Parku Krajobrazowego im. gen. Dezyderego Chłapowskiego (dalej rozporządzenie z 2006 r.).

W § 1 rozporządzenia z 2006 r. postanowiono, że Park Krajobrazowy im. gen. Dezyderego Chłapowskiego (dalej Park Krajobrazowy) obejmuje obszar o powierzchni 17 220 ha na terenie gmin: Czempin, Kościan, Krzywiń i Śrem. W § 2 analizowanego rozporządzenia określono granicę Parku Krajobrazowego. W § 3 rozporządzenia z 2006 r. określono szczególne cele ochrony na terenie Parku Krajobrazowego, a w § 4 wprowadzono konkretne zakazy postępowania w sposób niezgodny z zasadami ochrony przyrody na terenie Parku Krajobrazowego.

W uzasadnieniu Wojewoda wyjaśnił, że Park Krajobrazowy został utworzony rozporządzeniem nr 1/92 Wojewody Leszczyńskiego i Wojewody Poznańskiego z dnia 1 grudnia 1992 r. (Dz. Urz. Woj. Poznańskiego nr 16, poz. 142, dalej rozporządzenie z 1992 r.) na podstawie art. 24 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 114, poz. 492, dalej ustawa z 1991 r.) i art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. nr 21, poz. 123). Rozporządzenie to zostało utrzymane w mocy obwieszczeniem Wojewody Wielkopolskiego z dnia 24 marca 1999 r. (Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego nr 14, poz. 264). Stosownie do art. 157 uop, dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów uchylonej ustawy z 1991 r. zachowują moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy o ochronie przyrody. Rozporządzenie z 2006 r. nie kreuje nowej formy ochrony przyrody, a jedynie dostosowuje zapisy dotyczące istniejącego Parku Krajobrazowego do regulacji zawartych w uop. W związku z tym, że rozporządzenie z 2006 r. nie dotyczy utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego, jego wydanie nie wymagało uzgodnienia z właściwymi miejscowo radami gmin. Projekt rozporządzenia z 2006 r. został zaopiniowany przez Wojewódzką Radę Ochrony Przyrody w Poznaniu (k. 22-26 akt sądowych).

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (dalej WSA) na rozporządzenie z 2006 r. wniósł Prokurator Apelacyjny w Poznaniu (dalej Prokurator), zaskarżając je w całości i zarzucając:

1) rażące naruszenie art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880 w wersji z dnia wydawania rozporządzenia) polegające na bezpodstawnym uznaniu, że zaskarżone rozporządzenie nie dotyczy utworzenia, czy zmiany granic parku krajobrazowego co uzasadnia zwolnienie wojewody z obowiązku uzgodnienia projektu nowego rozporządzenia z właściwymi radami gmin,

2) przyjęcie nieznanego prawu instytucji „dostosowania” aktu normatywnego do zmian w porządku prawnym i uznanie, że zwalnia ona z rygorów określonych dla nowelizacji tego aktu.

W związku ze sformułowanymi zarzutami Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności rozporządzenia z 2006 r.

Motywuując sformułowane zarzuty Prokurator, przywołując orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych zauważył, że rozporządzenie z 2006 r., odmiennie aniżeli rozporządzenie z 1992 r., określa przebieg granicy parku krajobrazowego, zmienia jego powierzchnię (z 17 200 ha na 17 220 ha), rezygnuje z wyznaczenia otuliny parku (we wcześniejszym rozporządzeniu strefę otuliny stanowił obszar chronionego Krajobrazu Krzywińsko-Osiecki). Rozporządzenie z 2006 r. wprowadza na terenie Parku Krajobrazowego szereg nowych lub odmiennie niż w rozporządzeniu z 1992 r. określonych zakazów wynikających z art. 17 ust. 1 uop. Rozporządzenie z 1992 r. odmiennie określało zakazy (§ 1 pkt 1) i nakazy (§ 1 pkt 2) wynikające z ustawy z 1991 r.

Z art. 16 ust. 3 uop wynika, że utworzenie parku krajobrazowego następuje rozporządzeniem, które winno zawierać elementy wymienione w treści tego przepisu. Pod ustawowym pojęciem „utworzenia parku krajobrazowego” nie kryje się więc jedynie wyznaczenie terenów w sensie geograficznym, tzn. ustalenie ich położenia i granic czyli wyznaczenie parku przez jego wskazanie w terenie. Pod pojęciem tym należy też rozumieć inne wymogi wymienione w ustawie, dotyczące parków krajobrazowych. W zakresie tego ustawowego pojęcia mieszczą się także ustalenia dotyczące szczególnych celów ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego, wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1 uop, wynikające z potrzeb jego ochrony.

Z art. 16 ust. 4 uop wynika obowiązek wojewody do uzgodnienia z właściwymi miejscowo radami gmin projektu rozporządzenia w sprawie utworzenia parku krajobrazowego. W przepisie tym ustawodawca wyraźnie wskazuje, że uzgodnieniom podlega projekt rozporządzenia, a więc całe rozporządzenie, ze wszystkimi ustaleniami w nim zawartymi, które mogą zostać zapisane z mocy art. 16 ust. 3 uop. Wskazując na powyższe należy przyjąć, że także każda zmiana rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy o ochronie przyrody, nawet w przypadku, gdy rozporządzeniem tym nie zmienia się granic parku krajobrazowego, a zmienia się inne ustalenia dotyczące tego terenu, wymaga także uzgodnień z właściwymi radami gmin. Projekt rozporządzenia z 2006 r. wprowadzający nowe regulacje dotyczące szczególnych celów ochrony i zakazy wynikające z art. 17 ust. 1 uop, nie został uzgodniony z właściwymi miejscowo radami gmin. Stanowiło to istotne naruszenie procedury uzgodnień określonej w art. 16 ust. 4 uop (w wersji z dnia jego wydania). Prokurator podkreślił, że ustawodawca nie przewidział możliwości zwolnienia organu wydającego rozporządzenie z procedury jego przyjęcia. Szczególna procedura nie została też wprowadzona w przepisach przejściowych nowej uop. Wprawdzie art. 153 uop stanowi, że formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-4 i 6-10 (w tym także parku krajobrazowego), utworzone lub wprowadzone przed dniem wejścia w życie ustawy, stają się formami ochrony przyrody w rozumieniu niniejszej ustawy, jednakże należy pamiętać, że formy ochrony przyrody utworzone na podstawie rozporządzeń wydanych w oparciu o przepisy ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. (art. 32 w związku z art. 26 ustawy z 1991 r.) obowiązują w takim kształcie, w jakim istniały przed dniem wejścia w życie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Natomiast z chwilą wydania przepisów wykonawczych do uop, dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie poprzedniej ustawy o ochronie przyrody utraciły moc, co oznacza także, że z tą chwilą poprzednie formy ochrony przyrody przestały istnieć, gdyż zostały zastąpione nowymi formami ochrony przyrody, zgodnymi z nowo wydaną ustawą (k. 4-15 akt sądowych).

W odpowiedzi na skargę z dnia 22 grudnia 2011 r. nr KN.III-6.0552-10/11, Wojewoda wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie na rzecz organu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnianiu Wojewoda podkreślił, że zadaniem rozporządzenia z 2006 r. jest jednoznaczne uporządkowanie zakazów oraz celów dotyczących czynnej ochrony ekosystemów dla obszaru parku krajobrazowego. Natomiast nie wprowadza ono żadnych nowych zakazów dotyczących nowego terenu, nie wyznacza nowej formy ochrony przyrody, nie dotyczy likwidacji, zmiany granic lub powiększenia parku. Rozporządzenie to dokonuje wyłącznie regulacji spraw dla istniejącego parku krajobrazowego, których należało dokonać w związku z przepisami wynikającymi ze zmiany uop.

Odnosząc się do zarzutu braku uzgodnienia projektu rozporządzenia z właściwymi miejscowo radami gmin, zgodnie z art. 16 ust. 3 i 4 uop (w wersji z dnia wydania rozporządzenia) uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy, wymagał jedynie projekt rozporządzenia w sprawie wyznaczenia, powiększenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego. Projekt rozporządzenia będącego przedmiotem niniejszego sporu, nie dotycząc żadnej z wymienionych czynności, nie podlegał więc obowiązkowi uzgodnienia. Bezsporne jest przy tym, że Park Krajobrazowy, którego dotyczy zaskarżone rozporządzenie, pozostaje w tych samych granicach. Nowe rozporządzenie doprecyzowało i uszczegółowiło jedynie ich określenie (k. 16-19 akt sądowych).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Kontrola sądu administracyjnego, zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) i art. 3 § 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. 2012, poz. 270, dalej ppsa) polega na badaniu zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Kontrola ta sprowadza się do zbadania, czy w toku rozpoznania sprawy organy administracji publicznej nie naruszyły prawa materialnego i procesowego w stopniu istotnie wpływającym na wynik sprawy. Przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu.

Na wstępie należy wskazać, park krajobrazowy jest formą ochrony przyrody przewidzianą w art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z art. 16 ust. 1 uop (w stanie prawnym obowiązującym w dniu wydania zaskarżonego rozporządzenia), park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Stosownie do art. 16 ust. 3 uop, 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 uop, wynikające z potrzeb jego ochrony. Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku krajobrazowego następuje w drodze rozporządzenia wojewody, po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo radami gmin, z powodu bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych na obszarach projektowanych do wyłączenia spod ochrony. W art. 16 ust. 4 uop ustanowiony został obowiązek uzgodnienia projektu rozporządzenia w sprawie utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego z właściwą miejscowo radą gminy. Oznacza to, że uzgodnieniu podlega cały tekst rozporządzenia, ze wszystkimi ustaleniami w nim zawartymi, które mogą zostać wprowadzone na mocy art. 16 ust. 3 uop. Nie tylko rozporządzenie pierwotne wydane na podstawie ustawy, ale także każda jego zmiana – nawet w przypadku, gdy rozporządzeniem zmieniającym nie powiększa się terenów parku krajobrazowego, a jedynie modyfikuje się (uszczegóławia) ich opis albo zmienia inne ustalenia dotyczące tego parku – wymaga uzgodnień z właściwymi radami gmin (wyrok NSA: z 18.01.2007 r., II OSK 1589/06; z 11.3.2009 r., II OSK 1220/08; z 13.7.2009 r., II OSK 471/09; z 11.12.2009 r., II OSK 1522/09 - dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W doktrynie podnosi się, że uzgodnienie to nic innego jak zgoda. A zatem bez zgody rady gminy nie może nastąpić ani utworzenie, ani zmiana granic, ani likwidacja parku krajobrazowego (W. Radecki, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Difin 2008 r., s. 106). Logicznym jest, że pojęcie „zmiana granic” parku w rozumieniu art. 16 ust. 3 uop obejmować będzie przede wszystkim przypadki powiększenia oraz zmniejszenia obszaru parku. W ocenie Sądu brak uzasadnienia do zawężania tego pojęcia tylko do tych dwu przypadków, bowiem można sobie wyobrazić sytuację, w której obszar parku nie powiększy się ani nie zmniejszy (tj. wielkość jego powierzchni nie ulegnie zmianie), a mimo to dojdzie do szczególnej modyfikacji – przesunięcia – jego granic. Także takie przesunięcie (modyfikacja przebiegu) granic parku, bez zmiany wielkości jego obszaru, będzie niewątpliwie „zmianą granic” w rozumieniu art. 16 ust. 3 uop. Co więcej, na gruncie tego przepisu i językowego znaczenia terminu „zmiana” (w omawianym tu kontekście: „fakt, że coś staje się inne niż dotychczas” – Uniwersalny Słownik Języka Polskiego, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2003) zasadnym jest wniosek, że za „zmianą granic” w omawianym tu znaczeniu przyjdzie uznawać wszelkie modyfikacje dotyczące tych granic w stosunku do pierwotnego stanu określonego w rozporządzeniu o utworzeniu parku – a więc także np. zmianę (doprecyzowanie) ich opisu lub uszczegółowienie ich przebiegu.

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy, Prokurator zasadnie zauważył, że rozporządzenie z 2006 r. odmiennie określa przebieg granicy Parku Krajobrazowego, aniżeli rozporządzenie z 1992 r., za czym przemawia porównanie § 2 rozporządzenia z 2006 r. i załącznika nr 1 do rozporządzenia z 1992 r. Z § 1 rozporządzenia z 2006 r. wynika, że Kark Krajobrazowy obejmuje obszar o powierzchni 17.220 ha, a w § 2 ust. 1 rozporządzenia z 1992 r. jego powierzchnia została określona na 17.200 ha. Argumentacja zawarta w odpowiedzi na skargę w żadnej mierze nie obala tych wniosków. Wojewoda w odpowiedzi tej sam przyznał, że aktualna powierzchnia Parku Krajobrazowego pozostaje nieco większa od pierwotnej argumentując, że wynika to z uwagi na zmianę granic województw (k. 18, akapit 3 akt sądowych). Rozporządzenie z 1992 r. w § 4 ust. 1 i 2 w odmienny sposób określało zakazy oraz nakazy wprowadzone na terenie Parku Krajobrazowego. Natomiast § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2006 r. stanowi jedynie o zakazach obowiązujących na terenie Parku Krajobrazowego. Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela pogląd Prokuratora, że nie do obrony w świetle stanu prawnego obowiązującego w dniu uchwalenia rozporządzenia z 2006 r. jest tłumaczenie Wojewody, że rozporządzenie nie kreuje nowego obszaru chronionego krajobrazu, ani nie dotyczy wyznaczenia czy zmiany granic parku krajobrazowego. Obowiązkiem Wojewody było zatem, stosownie do art. 16 ust. 4 uop, uzgodnienie zmiany granic Parku Krajobrazowego z właściwymi miejscowo radami gmin, na których terenie został on położony.

Powyższemu obowiązkowi nie przeczy brzmienie art. 153 i art. 157 uop. To, że ustawodawca w art. 153 uop dokonał zrównania form ochrony przyrody o których stanowi art. 6 ust. 1 pkt 1-4 i 6-10, w tym m. in. parków krajobrazowych (art. 6 ust. 1 pkt 3 uop) z istniejącymi przed dniem wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy formami ochrony przyrody nie oznacza, że wydanie rozporządzenia w oparciu o art. 16 ust. 3 uop może nastąpić wbrew ustanowionym w tym zakresie przepisom regulującym tryb jego

przyjęcia. Tak samo decyzja ustawodawcy o zachowaniu mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy z 1991 r. nie oznacza, że w stosunku do przyjęcia nowych aktów wykonawczych nie mają znajdować zastosowania przepisy uop. Sąd podziela w tym zakresie pogląd Prokuratora, poparty odwołaniem się do poglądów zaprezentowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych, o braku podstaw do przyjęcia, że gdy wojewoda wydaje rozporządzenie w sprawie parku krajobrazowego na podstawie uop, które ma zastąpić poprzednio obowiązujące rozporządzenie w tym zakresie, wówczas zwolniony jest od obowiązku dokonania uzgodnień. Innymi słowy, utrzymanie w mocy dotychczasowych aktów prawnych wydanych na podstawie umocowania zawartego w ustawie z 1991 r. nie oznacza, że nowe akty normatywne mają być wydane z naruszeniem trybu o którym stanowi uop. Taki sposób pojmowania przepisów przejściowych uop prowadziłyby do nieakceptowanych skutków nie tylko z językowego, lecz również funkcjonalnego punktu widzenia. Zamierzeniem ustawodawcy, który określił sposób wydania rozporządzenia o utworzeniu parku krajobrazowego, było skonstruowanie takiej procedury podejmowania uzgodnień, która uwzględniałaby zarówno wzgląd na interes ochrony środowiska, jak i interes funkcjonowania lokalnych wspólnot samorządowych. Niezastosowanie przez Wojewodę w analizowanej sprawie trybu uzgodnień z właściwymi miejscowo radami gmin stanowiło obrazę art. 16 ust. 4 uop.

Reasumując należy podkreślić, że wyżej przedstawiona ocena prawna pozostaje niezmienna mimo wyjaśnień Wojewody, że zaskarżone rozporządzenie z 2006 r. „dostosowuje” akt normatywny do zmian w porządku prawnym. Po pierwsze, nie ma takiej odrębnej kategorii techniki legislacyjnej, po drugie – w niniejszej sprawie to „dostosowanie” polegało na nowym wyznaczeniu Parku Krajobrazowego. W szczególności Park Krajobrazowy w rozporządzeniu z 2006 r. pozbawiony został otuliny, którą dla Parku Krajobrazowego w rozporządzeniu z 1992 r. stanowił obszar chronionego krajobrazu Krzywińsko-Osiecki (§ 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia z 1992 r.; k. 28 akt sądowych) – pomimo, że ustawodawca w ust. 3 art. 16 uop wprost przewidział, że utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze rozporządzenia, które określa... przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona.

Mając powyższe na uwadze, wobec istotnego naruszenia art. 16 ust. 3 i 4 uop, na podstawie art. 147 § 1 ppsa, należało stwierdzić nieważność zaskarżonego rozporządzenia w całości.

O wyonalności zaskarżonego aktu orzeczono w pkt 2 wyroku na podstawie art. 152 ppsa.

Przewodniczący Sędzia WSA
(-) Maciej Dybowski

Sędzia WSA
(-) Bożena Popowska

Sędzia WSA
(-) Donata Starosta