

Zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi w orzecznictwie sądów administracyjnych

Streszczenie: w artykule przedstawiono rozumienie zakazu zmiany sposobu użytkowania ziemi (który może zostać wprowadzony na obszarach obiektowych form ochrony przyrody, albo ich części) przez sądy administracyjne. Orzecznictwo to jest wysoce zróżnicowane. Można w nim bowiem odnaleźć trzy wyraźnie różniące się stanowiska. W artykule dokonano oceny tych stanowisk w ramach obowiązującego porządku prawnego. W wyniku powyższego okazało się, że o ile dwa mieszczą się w granicach wykładni prawa to skrajne stanowisko sprowadza się do indywidualnej oceny wpływu danego działania na cel konkretnej formy ochrony przyrody. Takie stanowisko pozbawione jest jakiegokolwiek podstawy prawnej. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że zaczęło ono dominować w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, należałoby wysunąć postulat o podjęcie uchwały wyjaśniającej przez ten Sąd. Aktualna sytuacja nie sprzyja bowiem realizacji zasad praworządności oraz pewności prawa.

Słowa kluczowe: zmiana sposobu użytkowania ziemi, dyrektywa języka specjalistycznego, sądownictwo administracyjne.

1. Wstęp

Zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi przewidziany został przez ustawodawcę do wprowadzenia na obszarach obiektowych form ochrony przyrody – zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego oraz stanowiska dokumentacyjnego (art. 45 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, j.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 1651 ze zm.). Obszary te, w drodze uchwały, powołuje rada gminy. Może ona, w razie potrzeby, wprowadzić zakazy, określone w ustawie o ochronie przyrody (art.

45 ust. 1), na obszarze chronionym lub jego części, o ile są właściwe dla jego ochrony (art. 44 ust. 2).

Wykładnia zakazu zmiany sposobu użytkowania ziemi stała się przedmiotem licznych orzeczeń sądów administracyjnych.

Orzecznictwo sądowe, w szczególności sądów administracyjnych, uznawane jest przez doktrynę prawa za swoiste, nieformalne źródło prawa administracyjnego (Dąbek 2010; 272-314). Niemniej należy wyraźnie zaznaczyć, że istotne znaczenie ma ono tylko w przypadku, gdy jest jednolite. W przypadku wyraźnej rozbieżności w orzecznictwie sądowym, znaczenie takie mogą mieć dopiero uchwały wyjaśniające Naczelnego Sądu Administracyjnego (Borowiak 2016; w druku).

Orzecznictwo sądownoadministracyjne w zakresie wykładni przedmiotowego zakazu jest jednak bardzo niejednolite. Można w nim wyróżnić trzy wyraźnie różniące się stanowiska, które zostaną omówione w niniejszym opracowaniu. Następnie zostanie dokonana ocena ich prawidłowości oraz diagnoza przyczyn takiego stanu rzeczy.

2. Wykładnia ścisła, językowa zakazu w orzecznictwie sądowym

W pierwszym przypadku sądy administracyjne dokonały ścisłej wykładni literalnej. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 listopada 2013r., sygn. akt IV SA/Wa 2069/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że „Zgodzić należy się z organami, iż obowiązujący w granicach zespołu przyrodniczo – krajobrazowego zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi odnosi się do funkcji, celu, dla którego dany obszar jest używany, a przez zmianę sposobu użytkowania ziemi należy rozumieć wszelkiego rodzaju czynności, jednorazowe lub ciągłe, na skutek których ustaje dotychczasowy sposób użytkowania ziemi niezależnie od jego charakteru, a jego miejsce zastępuje nowy, dokonany poprzez wprowadzenie zmian. Dlatego też organy uzgodnieniowe zasadnie uznały, iż dopuszczenie do zabudowy mieszkaniowej na przedmiotowym terenie (użytek rolny R-VI) spowoduje zmianę sposobu użytkowania ziemi, z gruntu o charakterze rolnym na grunt pod zabudowę mieszkaniową przy czym planowany budynek nie stanowi zabudowy zagrodowej lecz jednorodzinny budynek mieszkalny” (tak też wyroki z dnia 19 grudnia 2012r., sygn. akt IV SA/Wa 2123/12; z dnia 8 stycznia 2012r., sygn. akt IV SA/Wa 2124/12, z dnia 25 stycznia 2013r.,

sygn. akt IV SA/Wa 2125/12, sygn. akt IV SA/Wa 2016/12, z dnia 28 stycznia 2013r., sygn. akt IV SA/Wa 2081/12, z dnia 21 lutego 2013r., sygn. akt IV SA/Wa 2174/12; z dnia 16 listopada 2013r., sygn. akt IV SA/Wa 1609/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej jako CBOSA). Stanowisko takie podzielił także Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 listopada 2014 r., wskazując dodatkowo, że dla zastosowania omawianego zakazu przez organ ochrony przyrody wystarczające było ustalenie istniejącego sposobu użytkowania działki skarżących, stanowiącej grunt rolny, niezabudowany i sposobu w jaki byłaby użytkowana (w postaci gruntu budowlanego) w wyniku zrealizowania inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego (sygn. akt II OSK 1046/13, niepubl.). Ponadto zdaniem Sądu z zakazu tego nie wynika bezwzględny zakaz zabudowy, ponieważ nie dotyczy on obszarów aktualnie użytkowanych jako grunty budowlane.

Podobne stanowisko w zakresie rozumienia terminu zmiany sposobu użytkowania gruntu istniało już w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przed reformą sądownictwa administracyjnego, którą dokonano ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej jako p.p.s.a.). Sąd ten w uzasadnieniach wyroków wskazywał wówczas, że „Wszelka działka budowlana z istoty swej powoduje określone trwałe lub nietrwałe zmiany w ukształtowaniu powierzchni ziemi oraz w stanie i sposobie użytkowania gruntów. Zmianę taką powoduje również czynność utwardzenia powierzchni gruntu przez nałożenie na nią warstwy betonu, czy warstwy kamienno-żuźłowej związanej cementem” (NSA oz. we Wrocławiu z dnia 3 marca 1998r., sygn. akt II SA/Wr 895/97; NSA oz. w Krakowie z 24 września 1999, sygn. akt SA/Kr 809/97 oraz WSA w Lublinie z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. akt II SA/Lu 345/07; CBOSA).

3. Wykładnia systemowa zakazu w orzecznictwie sądowym

W drugim przypadku sądy administracyjne zrównały termin zmiany sposobu użytkowania ziemi z terminem zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, który występuje na gruncie ustawy z dnia 13 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (j.t. Dz.U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.). Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 stycznia 2015 r. stwierdził, że „Zmiany sposobu użytkowania ziemi mogą mieć miejsce tylko na obszarze

zwartej zabudowy wsi i jako uzupełnienie zabudowy mieszkaniowej. Z powyższego należy wnosić, że poza tymi przypadkami obowiązuje zakaz zabudowy, o ile spowoduje zmianę sposobu użytkowania ziemi. Odnośnie interpretacji tego zwrotu, który nie posiada legalnej definicji, za trafne należy uznać rozumowanie przyjęte w niniejszej sprawie przez organ odwoławczy i Sąd. Podstawą jest ustalenie, w jaki sposób ziemia jest użytkowana dotychczas i jaki będzie jej sposób użytkowania wskutek zrealizowania wnioskowanej inwestycji, uwzględniając kryteria przyjęte w ustawie z dnia 13 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z art. 4 pkt 6 tej ustawy, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. Stąd uprawniony jest wniosek, że realizacja na użytkach rolnych zabudowy mieszkaniowej, niezwiązanej z prowadzeniem gospodarstwa rolnego stanowi zmianę sposobu użytkowania ziemi” (tak też wyroki NSA z dnia 25 września 2014 r, sygn. akt II OSK 662/13; z dnia 13 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 169/09, LEX nr 597346; z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 815/10, LEX nr 1081917; WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2013r., sygn. akt IV SA/Wa 2174/12; 22 listopada 2011r., sygn. akt IV SA/Wa 1101/11; 7 września 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 924/10, CBOSA).

Sądy niekiedy wskazują także, że zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi nie obowiązuje na obszarze miast, wywodząc ten fakt także z przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 stycznia 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że „Wybudowanie na przedmiotowej nieruchomości budynków mieszkalnych jednorodzinnych, spowoduje na części nieruchomości zmianę sposobu użytkowania ziemi z rolniczego na budowlany. Budowlane użytkowanie nieruchomości, pozbawi ją częściowo dotychczasowego rolniczego sposobu użytkowania ziemi, jednakże biorąc pod uwagę, że grunty te znajdują się w granicach administracyjnych miasta L., to ma do nich zastosowanie art. 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym przepisów tej ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast. Z powyższego wynika, że grunt pod terenem przeznaczonym pod inwestycję nie podlega ochronie na podstawie ww. ustawy i dopuszczalna jest zmiana jego przeznaczenia na cele nierolnicze” (sygn. akt IV SA/Wa 2114/13, CBOSA).

4. Wykładnia celowościowa zakazu w orzecznictwie sądowym

W trzecim przypadku sądy administracyjne uznały, że aby ustalić zakres zakazu zmiany sposobu użytkowania ziemi organy ochrony przyrody powinny dokonać oceny, czy planowaną inwestycję można pogodzić z celem utworzenia formy ochrony przyrody, określonym w akcie prawa miejscowego. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 stycznia 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „Należy w związku z tym zauważyć, że przepis § 3 ust. 1 pkt 7 powołanego wyżej rozporządzenia (Wojewody Warmińsko - Mazurskiego Nr 24 z dnia 9 sierpnia 2007 r. w sprawie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego Zyzdrój, Dz.Urz.Woj.Warm. Nr 122, poz. 1698 – uwaga MB), zgodnie z którym, na obszarze przyrodniczo-krajobrazowym Zyzdrój zabrania się zmiany sposobu użytkowania ziemi powinien być odczytywany w kontekście ogólnego celu utworzenia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, jakim w myśl § 2 rozporządzenia, jest zachowanie walorów przyrodniczych i krajobrazowych terenów polodowcowych. Nadto, w związku z konstytucyjną zasadą ochrony własności, w razie wątpliwości, należy interpretować przepisy określając zakazy tak, aby poszerzać swobodę korzystania z rzeczy przez uprawnionego, nie wolno natomiast domniemywać zawężenia jego uprawnień. Taka interpretacja powołanego wyżej § 3 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia, tj. zakazu zmiany sposobu użytkowania ziemi, w połączeniu z szczególnymi celami ochrony zespołu określonymi w § 2, wyznaczyć powinna właściwy zakres postępowania wyjaśniającego w sprawie niniejszej, tj. zbadanie czy przedmiotowa inwestycja polegająca na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku gospodarczego i garażu jest do pogodzenia z celami, dla których utworzono obszar chroniony oraz czy nie narusza wynikających z tych celów szczegółowych zarządzeń (sygn. akt II OSK 1942/12, CBOSA).

Podobnie w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 stycznia 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „Dlatego też budowa projektowanego budynku powinna być oceniona w świetle – co należy zaznaczyć – celów utworzenia danego zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, które wynikają z konkretnych ustaleń faktycznych występujących także na przedmiotowej działce. Oznacza to, że stosowanie wprowadzonych zakazów powinno być oceniane przez pryzmat celu utworzenia jak i ochrony danego zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Dlatego też przedmiotowy zakaz zabudowy mogłby być uzasadniony, jeżeli projektowany obiekt budowlany naruszałby walory krajobrazowe zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, czyli bez przyjęcia a priori stanowiska, że dana zabudowa jest zakazana na przedmiotowej

działce” (sygn. akt II OSK 1035/14; tak też wyroki z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 993/14; z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 560/14; z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 1467/13; z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 671/14; CBOSA).

5. Ocena stanowisk obecnych w orzecznictwie sądowym

Z powyższego wynika, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowały się trzy wyraźnie różniące się linie orzecznicze. Analizując treść uzasadnień wszystkich trzech wyroków można zauważyć, że sądy nie dokonują kompleksowej oceny stanu prawnego oraz pełnej analizy dyrektyw wykładni, które mogą mieć zastosowanie w sprawie. Ograniczają się wręcz do uzasadnienia jedynie stanowiska obecnego w wyroku, kierując się jedną z dyrektyw wykładni. W pierwszym stanowisku sądy w zasadzie ograniczyły się do stwierdzenia, że wykładnia językowa jest odpowiednia w przypadku zakazu zmiany sposobu użytkowania ziemi. W drugiej grupie wyroków sądy ograniczyły się do stwierdzenia, że nie ma przeszkód, aby zrównać termin zmiany przeznaczenia gruntu z terminem sposób użytkowania ziemi, ponieważ system prawny stanowi określoną całość. W ostatniej grupie wyroków sądy dokonały natomiast oceny, że nie ma miejsca na pewnego rodzaju automatyzm i dlatego organ administracji, aby zastosować w sprawie zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi musi dokonać oceny, czy projektowana inwestycja jest możliwa do pogodzenia z celem formy ochrony przyrody, określonym w akcie prawa miejscowego. Taki zabieg pozwoli dokonać oceny zakresu obowiązywania zakazu zmiany sposobu użytkowania ziemi.

W pierwszej kolejności należy jednak wskazać, że zakazy w przypadku obiektowych form ochrony przyrody, wprowadza na danym obszarze lokalny organ prawodawczy. Kierując się właśnie celami ochrony konkretnego obszaru, decyduje które zakazy dopuszczone przez ustawodawcę wprowadzić na obszarze chronionym lub jego części. W takim też przypadku rada gminy musi działać zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i może wprowadzić tylko te z zakazów i na takiej części obszaru, gdzie jest to konieczne dla ochrony środowiska (Borowski 2011; 110), w tym wypadku właśnie dla ochrony celu określonego w akcie prawa miejscowego. Co więcej, jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny „Utworzenie chronionego zespołu przyrodniczo-krajobrazowego wymaga wykazania, iż rzeczywiście znajdują się tu cenne

wartości przyrodnicze. Ogólnikowe stwierdzenia, że takie wartości występują, nie są wystarczające” (wyrok z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 767/11, LEX nr 846007). Jak nie trudno zatem zauważyć, ustawodawca w taki właśnie sposób umożliwia dostosowanie ograniczeń do potrzeb ochronnych danego obszaru. To na tym etapie odbywa się ważenie przyrodniczych wartości chronionych oraz praw jednostki (w szczególności prawa własności, o którym mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Po wprowadzeniu danego zakazu, o którego treści przesądził ustawodawca, w stanie faktycznym wypełniającym jego dyspozycję organ administracji musi go zastosować, ponieważ działa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP, art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 23). Nie ma zatem możliwości dokonywania oceny zakresu obowiązywania zakazów poprzez odniesienie do celu konkretnej formy ochrony przyrody, gdyż stałoby to w wyraźnej sprzeczności z decyzją prawodawcy lokalnego, który to właśnie może ograniczyć zasięg obowiązywania zakazu na obszarze danej formy ochrony przyrody (wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., sygn. akt II OSK 2091/11; CBOSA). Co należy podkreślić, organ administracji nie jest natomiast powołany do kontroli przepisów prawa miejscowego i nie może dokonywać ich oceny zgodności z normami hierarchicznie wyższymi, ponieważ nie znajduje się to w zakresie jego kompetencji.

Należy także wskazać, że w takim przypadku dochodziłoby do nieuprawnionego wpływu normy zawartej w akcie rangi podstawowej (cel utworzenia formy określony jedynie uchwałą) na zakres normy zawartej wprost w ustawie (zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi). Ponadto powodowałyby różne rozumienie tego samego przepisu ustawowego, w zależności od tego, w drodze której uchwały został on wprowadzony. Stałoby to zatem w wyraźnej kolizji z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji) oraz zasadą równości (art. 32 Konstytucji). Podważałoby także sens delegacji ustawowej w postaci nadania uprawnienia prawodawcy lokalnemu do wyboru ograniczeń mających obowiązywać na obszarze chronionym. W takim bowiem przypadku zakaz sposobu użytkowania ziemi mógłby obowiązywać z mocy samej ustawy o ochronie przyrody, podobnie jak ma to miejsce na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody (art. 15 ust. 1), czy też obszarów Natura 2000 (art. 33 ust. 1). Ponadto w przypadku tego ostatniego, ustawodawca umożliwił dokonanie oceny stopnia naruszenia zakazu poprzez zastosowanie zwrotu niedookreślonego (znacząco negatywne oddziaływanie na cele obszaru). Zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi nie zawiera natomiast zwrotów

niedookreślonych, czy klauzul generalnych, które pozwalałyby na jakąkolwiek wartościującą ocenę stanu faktycznego.

Reasumując należy dojść do wniosku, że trzecie i aktualnie niestety zaczynające dominować w orzecznictwie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie dokonywania wykładni zakazu zmiany sposobu użytkowania ziemi pozbawione jest podstaw prawnych. Należy tylko zaznaczyć, że w sytuacji faktycznej wypełniającej dyspozycję przepisu stanowiącego zakaz, w przypadku gdyby organ administracji dokonał oceny, że pomimo tego realizacja projektowanej inwestycji jest dopuszczalna, ponieważ nie spowoduje żadnego uszczerbku dla realizacji celu utworzonej formy ochrony przyrody to w rzeczywistości dokonałby odmowy zastosowania tego przepisu prawa. Innymi słowy stanowiłoby to ocenę, że wprowadzenie konkretnego ograniczenia nie było potrzebne dla zapewnienia celu ochrony tego obszaru. Do takiej jednak oceny uprawniony jest jedynie sąd administracyjny (wyrok NSA z dnia 3 października 2014 r., sygn. II OSK 774/13; CBOSA), co wynika z art. 184 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP (wyrok z 13 lutego 2013 r., sygn. II OSK 2043/11; CBOSA). Sędziowie podlegają bowiem jedynie Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1).

Termin zmiana sposobu użytkowania ziemi nie został zdefiniowany w przepisach prawa i nie posiada utrwalonego znaczenia w języku prawniczym (orzecznictwa sądowego i doktryny). Trudno zatem także przyjąć, że oznacza on to samo, co zmiana przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego na cele nierolnicze i nieleśne. Niemniej należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych poprzez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposób użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposób użytkowania gruntów leśnych. Tym samym na pierwszy rzut oka wydaje się, że termin przeznaczenia gruntów mógłby zostać przeniesiony na grunt przepisów ustawy o ochronie przyrody. Aby jednak w ogóle było możliwe przeniesienie rozumienia danego terminu z gruntu jednego aktu prawnego na inny tej samej rangi, pomimo braku stosownego odesłania, musi zachodzić, co najmniej zbieżność celów obu regulacji (Niewiadomski 2006; 21). Takie stanowisko znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie sądowno-administracyjnym (wyroki NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1469/11; 23 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1118/06; 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1536/07; CBOSA). Celem ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest jednak jedynie ochrona ilościowa i jakościowa gruntów. Ta ostatnia została ograniczona do utrzymania gruntów w stanie

umożliwiającym prowadzenie gospodarki rolnej lub leśnej (poprzez zapobieganie ich degradacji i dewastacji oraz poprawę ich wartości użytkowej), a zatem przede wszystkim celów produkcyjnych (zob. szerzej: Jendrośka, Bar 2006; 858-860). Ten poziom ochrony nie zapewnia osiągnięcia celów ustawy o ochronie przyrody (ochrony bioróżnorodności, walorów krajobrazowych, przyrodniczych, która bardzo często stoi właśnie w opozycji do celów produkcyjnych), ponieważ umożliwia dowolną gospodarkę gruntami w obrębie tego samego przeznaczenia np. w kierunku intensyfikacji produkcji roślinnej poprzez tworzenie rozległych monokultur gruntów ornyc, co ma ogromny wpływ na zmiany w krajobrazie. Ekstensywnie użytkowane pastwiska, łąki, czy stawy stanowią natomiast doskonale przykłady powiązania cech kulturowych (np. wypas kulturowy) oraz naturalnych w krajobrazie otwartym (zob. szerzej: Bukowski 2009; 15-32). Właśnie fragmenty tego rodzaju krajobrazu stanowią dobry przykład obszarów, które mogłyby zostać objęte ochroną poprzez utworzenie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, gdyż doskonale wpisują się w definicję ustawową tej formy ochrony przyrody (art. 43 ustawy o ochronie przyrody). Zbiorowiska łąk i pastwisk mają bowiem ogromny wpływ na kształtowanie krajobrazu otwartego oraz jego walory widokowe i estetyczne (Warda i Stamirowska-Krzaczek 2007; 178, 189). Wymagają jednak zachowania ekstensywnego sposobu użytkowania ziemi. Zaoranie łąki i przekształcenie jej w grunt orny, czy też posadowienie na niej zabudowy siedliskowej, pomimo, że nie będzie stanowiło zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze lub nieleśne w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, spowoduje jej zniszczenie. Nieużytkowanie łąki z kolei doprowadzi do jej zarośnięcia w wyniku sukcesji naturalnej o wtórnym charakterze (zob. szerzej Wiśniewski i Gwiazdowicz 2006; 351). Skoro zatem poprzez zrównanie znaczenia terminu zmiana przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze i nieleśne nie byłyby realizowane cele ustawy o ochronie przyrody (konkretnie np. cel ustawy tworzenia zespołów przyrodniczo-krajobrazowych) to należy dojść do wniosku, że w sytuacji braku ustawowego delegacji do takiego zabiegu nie znajduje on uzasadnienia także w świetle utrwalonego stanowiska doktryny i orzecznictwa sądowego. Ponadto należy zaznaczyć, że w takiej sytuacji możliwość wprowadzenia przez radę gminy zakazu zmiany sposobu użytkowania ziemi byłaby normatywnie zbędna, skoro ograniczenie takie już obowiązuje na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jak bowiem słusznie wskazuje Dąbek (2007; 131, 132), w aktach prawa miejscowego nie można powtarzać już obowiązujących przepisów prawa. Ma to swoją konsekwencję także przy wykładni prawa, gdzie za niedopuszczalne należy uznać zrównanie pojęć powodujące dublowanie się norm prawnych.

Termin zmiana sposobu użytkowania ziemi ma swoje jasne znaczenie w języku specjalnym (zob. szerzej: Borowiak 2014; 155-157). Użytkowanie ziemi stanowi wypadkową pokrycia terenu oraz jego wykorzystania (Poławski 2006; 58). W wyjątkowo jasny i obrazowy sposób opisał to pojęcie Chmielewski (2012; 248), wskazując kilka przykładów. Na szczególną uwagę zasługuje zwrócenie uwagi na przykład dotyczący zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która może być zespołem zabudowy szeregowej na działkach o powierzchni po 350 m² lub zabudowy willowej na działkach po 1000 m², z ogrodami przydomowymi. Jedna i druga stanowią przykłady sposobu użytkowania ziemi i mają duży wpływ na ukształtowanie się danego fragmentu krajobrazu. Zmianę zatem spowoduje nie tylko zmiana przeznaczenia gruntu ale także zmiana samego sposobu jego użytkowania w ramach tego samego przeznaczenia. Przykładowo w miejscu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wybudowane zostałyby wielkopowierzchniowe centrum handlowe. Nie trudno zauważyć, że zmieniłoby to w sposób istotny fragment krajobrazu, wyróżniający się zabudową willową, czy nawet szeregową. Podobnie pokrycie gruntu rolnego może stanowić roślinność zielna i trawiasta wykorzystywana poprzez koszenie użytków na siano (rodzaj użytku – łąka) lub poprzez wypas zwierząt gospodarskich (rodzaj użytku – pastwisko). Może także stanowić pole uprawne (rodzaj użytku – grunt orny). Każdy z wyżej przykładowo wskazanych sposobów użytkowania ziemi ma znaczenie dla ukształtowania się walorów widokowych i estetycznych danego fragmentu krajobrazu. Niewątpliwie zatem w przypadku obowiązywania zakazu zmiany sposobu użytkowania ziemi, już sama zmiana użytku gruntowego spowoduje jego naruszenie. Takie rozumienie zakazu potwierdza także wykładnia ścisła, językowa, a której pewien rodzaj stanowi właśnie dyrektywa języka specjalistycznego. Można ją sformułować w następujący sposób „Jeżeli określony termin należy do terminów specyficznych w określonej dziedzinie wiedzy lub praktyki społecznej, to należy przyjąć, iż termin ten ma takie znaczenie, jak w tych dziedzinach” (Morawski 2006, 101). Za prawidłową należałoby uznać zatem wykładnię dokonaną przez sądy w oparciu o literalne znaczenie słów składających się na termin zmiana sposobu użytkowania ziemi (należy przez nią rozumieć „...wszelkiego rodzaju czynności, jednorazowe lub ciągłe, na skutek których ustaje dotychczasowy sposób użytkowania ziemi, niezależnie od jego charakteru, a jego miejsce zastępuje nowy, dokonany przez wprowadzenie zmian”; tak wyrok NSA z dnia 13 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1046/13, niepubl.), bowiem okazało się, że w taki sposób zrekonstruowane jego znaczenie znajduje odzwierciedlenie w języku specjalistycznym z zakresu ekologii krajobrazu.

W tym miejscu należy tylko dodać, że, ugruntowaną regułą wykładni przepisów stanowiących ograniczenia praw i wolności jednostki stanowi interpretacja ścisła, służąca zachowaniu zasady precyzji tekstu prawnego. Ma ona swoje umocowanie także w zasadzie określoności przepisów prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. W przypadku zakazu zmiany sposobu użytkowania ziemi szczególne znaczenie podejście takie ma także z uwagi na fakt, że jego naruszenie zagrożone jest sankcją karną, gdyż stanowi wykroczenie pozakodeksowe (art. 127 ustawy o ochronie przyrody). Nie można natomiast oczekiwać od jednostki, że dokona samodzielnie oceny oddziaływania na cele obszaru chronionego i w taki sposób określi zakres postępowania dozwolony jej przez precyzyjny przepis prawa. Tak samo jak organ administracji, jednostka nie może samodzielnie podważać obowiązania przepisu prawa miejscowego i jest zobowiązana do jego przestrzegania. W przypadku naruszenia jej interesu prawnego takim przepisem, przysługuje jej natomiast skarga do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego. Sąd w stosownym postępowaniu władny jest w takim przypadku dokonać oceny przepisów miejscowych w zakresie ich zgodności z prawem – w tym z zasadą proporcjonalności (wyrok NSA z dnia 30 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1053/10, LEX nr 694431). Warto w tym miejscu przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym stwierdził, że „Jak trafnie zauważono w skardze kasacyjnej, organ stosujący zakaz z § 4 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia (Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 13 listopada 2008 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Jeziora Oświn, Dz.Urz.Woj.Warm.-Maz. Nr 179, poz. 2634 – uwaga MB) nie jest uprawniony do oceny zasadności jego ustanowienia na określonym obszarze, gdyż w przypadku dokonania oceny, że zbiorniki wodne nie stanowią części ekosystemu, w istocie podważyłby ustalenie prawodawcy lokalnego, do czego uprawniony jest jedynie sąd administracyjny w stosownym postępowaniu, którego przedmiotem byłaby ocena przepisów aktu prawa miejscowego” (wyrok z dnia 3 października 2014 r., sygn. akt II OSK 774/13; CBOSA). Niestety sądy administracyjne bardzo często ograniczają się do kontroli jedynie granic delegacji ustawowej – granic zewnętrznych uznania administracyjnego (tak np. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1649/11; CBOSA) – co nie wypełnia pełnej kontroli w zakresie zgodności z prawem. Naruszenie prawa stanowi także przekroczenie granic wewnętrznych uznania. Polega ono właśnie na wprowadzeniu przez prawodawcę lokalnego środków prawnych, które nie są konieczne dla ochrony faktycznych wartości przyrodniczych i tym samym ingerują w prawa chronione jednostki w zasadzie bez podstawy prawnej (nt. granic uznania zob. szerzej: Jaśkowska 2010; 284-285).

W świetle powyższego nie można także uznać, że za określeniem zakresu zakazu zmiany sposobu użytkowania ziemi poprzez dokonanie oceny wpływu działania na cel określony w akcie tworzącym formę ochrony przyrody przemawia prokonstytucyjna wykładnia, na którą powołał się Naczelny Sąd Administracyjny. Takie podejście prowadziłoby do działania wbrew prawu oraz deprecjonowania precyzyjnego i adekwatnego dla realizacji celów ustawy przepisu prawa (zob. Borowiak 2016). W praktyce znacznie utrudniłoby (o ile nawet uniemożliwiłoby) realizację celów ustawy o ochronie przyrody. Znaczenie terminu ustawowego może być bowiem rekonstruowane jedynie w oparciu o przepisy prawa, co najmniej tej samej rangi, a zatem tylko o przepisy ustaw i Konstytucji RP. Szczegółowy cel obiektowych form ochrony przyrody określany jest jedynie w akcie prawa miejscowego i tym samym to rzeczą prawodawcy lokalnego jest dostosowanie adekwatnych dla jego ochrony zakazów, które co należy podkreślić może wprowadzić jedynie na części obszaru.

Co więcej tego rodzaju podejście mogłoby także prowadzić do rozszerzania zakazów w sytuacji, gdyby okazało się, że dane działanie pomimo, że nie znajduje się w dyspozycji ograniczenia, którego zakres ustalono w drodze wykładni ścisłej (językowej) będzie miało negatywny wpływ na ustalony w akcie prawa miejscowego cel utworzenia formy ochrony przyrody. Jasno widać, że w takim przypadku, cel ochrony został ustalony zbyt ambitnie w stosunku do prawnych możliwości ochronnych. Dobry przykład stanowi § 2 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały Nr X/229/15 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie Krajeńskiego Parku Krajobrazowego (Dz.Urz.Woj.Kujaw poz. 2550), zgodnie, z którym jednym z celów szczegółowych utworzenia parku krajobrazowego jest zachowanie pełnego inwentarza zbiorowisk roślinnych, w szczególności naturalnych i półnaturalnych. Jak nie trudno zauważyć, park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze (art. 16 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Należy jednak zauważyć, że obszary w stanie naturalnym lub mało zmienionym wypełniają definicję rezerwatu przyrody (art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Ekosystemy naturalne w naszej strefie klimatycznej mogą stanowić przede wszystkim niektóre lasy, na obszarach których zaniechano w stosunkowo długim czasie prowadzenia gospodarki leśnej (zob. szerzej: Sokołowski 2006; 294-302). Czy zatem będzie możliwa ich skuteczna ochrona poprzez utworzenie na takim obszarze jedynie parku krajobrazowego? Analizując literalną treść zakazów, jakie może wprowadzić sejmik województwa na obszarze parku krajobrazowego (art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody) łatwo można zauważyć, że byłoby to możliwe

jedynie poprzez wyprowadzenie dodatkowych ograniczeń w stosunku do możliwości prowadzenia gospodarki leśnej z samego celu ochrony parku krajobrazowego. Taki zabieg należałoby jednak uznać za niedopuszczalny w świetle wcześniej omówionych zasad konstytucyjnych.

Wyspecjalizowane organy administracji ustanawiając akty prawa miejscowego w przedmiocie ochrony przyrody muszą zatem dostosować nie tylko zakazy mające obowiązywać na danym obszarze, cechującym się pewnymi wartościami przyrodniczymi, czy też krajobrazowymi ale muszą także wybrać odpowiednią formę ochrony przyrody. W przypadku przywołanych wcześniej leśnych ekosystemów o charakterze naturalnym będzie to z pewnością forma rezerwatu przyrody, gdzie na obszarze ochrony ścisłej oraz czynnej obowiązuje zakaz jakiegokolwiek użytkowania obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody (art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody). Oczywiście muszą uwzględnić także konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

6. Diagnoza przyczyn zaistniałej rozbieżności w orzecznictwie sądowym

Z powyżej przeprowadzonej analizy stanu prawnego wynika, że w znacznej części niezbędne było sięgnięcie do wiedzy specjalistycznej, niekiedy nawet naukowej, w celu odkodowania norm prawnych wynikających z przepisów ustawy o ochronie przyrody. Należy wyraźnie zaznaczyć, że ujawniło się to nie tylko w przypadku odczytywania znaczenia terminu sposób użytkowania ziemi ale i przepisów definiujących walory przyrodnicze i krajobrazowe poszczególnych form ochrony przyrody. Trudno bowiem od prawnika oczekiwać wiedzy na temat znaczenia łąk, czy pastwisk w kształtowaniu widokowych i estetycznych walorów krajobrazowych, które w przypadku przekształcenia tych użytków w pola uprawne (grunty rolne) ulegną zupełnej zmianie. Podobnie wiedza z zakresu naturalności ekosystemów jest wiedzą specjalistyczną, a nie powszechną. Dopiero na takiej podstawie można było zrozumieć systemowe i celowościowe powiązanie treści ustawowego zakazu zmiany sposobu użytkowania ziemi, ustalonej poprzez zastosowanie dyrektywy języka specjalistycznego z treścią ustawowych celów ustanawiania form ochrony przyrody.

Niestety w żadnym z wyroków, ani sąd I instancji, ani Naczelny Sąd Administracyjny, kontrolując orzeczenia wyspecjalizowanych organów administracji nie odniósł się do znaczenia dyrektywy wykładni opartej na znaczeniu specjalnym, pomimo, że jest to reguła utrwalona i powszechnie uznana w teorii prawa, a organy powoływały w uzasadnieniach literaturę specjalistyczną w celu wyjaśnienia znaczenia przepisów ustawy o ochronie przyrody. Jeszcze bardziej na niekorzyść Sądu II instancji świadczy fakt nie odniesienia się do tej dyrektywy w sytuacji powołania się na nią w skardze kasacyjnej przez organ ochrony przyrody, co niestety miało kilkakrotnie miejsce. Sąd bowiem winien co najmniej wyjaśnić dlaczego, w jego ocenie, dyrektywa ta nie miała zastosowania przy wykładni przepisu prawa materialnego. Tylko takie uzasadnienie sądu mogłoby zostać pozytywnie ocenione. Uzasadnienie wyroku, w którym sąd unika polemiki z merytorycznym zarzutem skargi kasacyjnej nie może zostać uznane za spełniające postulat wyjaśnienia podstawy prawnej (za Morawski 2006; 242, 243).

Wyjaśnienie takiego stanu rzeczy może wynikać z faktu, że w składzie sądu administracyjnego zasiadają tylko i wyłącznie prawnicy. Sąd taki nie może natomiast w żadnym zakresie powołać biegłego (art. 106 § 3 p.p.s.a.). Z drugiej strony sędziowie zapewne intuicyjnie czują, że ograniczenie prawa własności poprzez wprowadzenie zakazu zmiany sposobu użytkowania ziemi może w danej, konkretnej sytuacji faktycznej nie wynikać z potrzeby zapewnienia ochrony celu tworzonej formy ochrony przyrody. Stąd zapewne wynika ostatnie stanowisko omówione w niniejszym opracowaniu, w którym sądy wręcz nakazały organom administracji dokonanie oceny, czy zakaz uzasadniony jest zachowaniem celu ochrony.

Jak już wcześniej wskazano w niniejszej pracy do takiego zabiegu brakuje jednak jakiegokolwiek podstawy prawnej, ponieważ taką konstrukcję w prawie ochrony przyrody ustawodawca zastosował jedynie w przypadku obszarów Natura 2000, w stosunku do których obowiązuje ogólny zakaz podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Projekty dokumentów strategicznych, a także planowane przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, wymagają przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie przyrody) na zasadach określonych w ustawie 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 (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.).

Ocenę natomiast jasnego i precyzyjnego przepisu prawa miejscowego w zakresie zgodności z przepisami wyższej rangi mógłby dokonać jedynie sąd administracyjny. W zależności od złożoności sytuacji faktycznej i prawnej sąd mógłby odmówić zastosowania przepisu prawa miejscowego podczas kontroli aktu indywidualnego, albo podczas postępowania sądownoadministracyjnego, którego przedmiotem byłby właśnie akt prawa miejscowego. Problem stanowi jednak fakt, że o ile sąd posiada w powyższym zakresie prawem określone kompetencje to ustawodawca nie wyposażył go w instrumenty pozwalające na merytoryczne dokonanie tego rodzaju oceny aktu prawa miejscowego z dziedziny ochrony przyrody.

7. Podsumowanie i wnioski

O ile faktycznie prawodawca ma obowiązek unikania posługiwania się pojęciami, czy też terminami specjalistycznymi, to jednak w pewnych okolicznościach może je w akcie prawnym wprowadzić. W szczególności zachodzi taka sytuacja, gdy dane pojęcie (zwrot) nie istnieje w języku potocznym albo co prawda istnieje ale jest rozumiane w sposób niejednoznaczny (wieloznaczny), natomiast niemożliwe jest utworzenie definicji legalnej, z uwagi na złożoność regulowanej materii. Materia ustawy o ochronie przyrody stanowi w tym zakresie wyjątkowo dobry przykład, ponieważ niemożliwe byłoby w prawie posługiwać się w jej przypadku językiem potocznym. Ma to swoje konsekwencje w wykładni prawa, ponieważ skoro prawodawca posługuje się określonym językiem specjalistycznym to aby ustalić treść takich przepisów, prawnikowi niezbędna będzie pomoc specjalisty. W tym zakresie wyraźnie widać braki w procedurze sądownoadministracyjnej, co wymaga podjęcia zdecydowanych kroków przez ustawodawcę. Nie ma miejsca w niniejszym opracowaniu na omówienie proponowanych kompleksowych rozwiązań w tym zakresie. Wymaga to ponadto jeszcze wielu badań, w tym w zakresie specyfiki sądowej kontroli aktów prawa miejscowego w dziedzinie ochrony przyrody. Niemniej należy zaznaczyć, że w pierwszej kolejności Naczelny Sąd Administracyjny powinien podjąć uchwałę wyjaśniającą w składzie powiększonym, gdyż przedmiotowe zagadnienie zakazu zmiany sposobu użytkowania ziemi wywołało duże rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.). W sytuacji braku reakcji ze strony ustawodawcy sądy administracyjne powinny natomiast rozważyć w takich sprawach skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Stan taki bowiem

uniemożliwia przeprowadzenie rzetelnej kontroli administracji w zakresie zgodności z prawem.

Literatura

- Borowiak M. (2011) A System of Special Ecological Areas in Poland. The Proportionality Principle Outlined, w: M. Rudnicki, I. Wereśniak-Masri, A. Kozińska red., *European Environmental Law in the EU Member States. An overview of Implementation Effectiveness*, Publisher – Ministry of Environment, Warsaw.
- Borowiak M. (2014) Znaczenie dyrektywy języka specjalistycznego w odkodowaniu normy prawnej (na przykładzie ograniczeń obowiązujących na obszarach specjalnych o charakterze ekologicznym), w: R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik (red.), *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin.
- Borowiak M. (2016) *Sądy administracyjne deprecjonują przepisy prawa ochrony przyrody*, Dziennik Gazeta Prawna, nr 85 (4232).
- Borowiak M. (2016) Pojęcie innego zbiornika wodnego w orzecznictwie sądów administracyjnych, w: *Rozwój prawa i polityki ochrony środowiska* (w druku).
- Bukowski M. (2009) Dynamika zarastania polan tatrzańskich, w: M. Guzik (red.), *Długookresowe zmiany w przyrodzie i użytkowaniu TPN*, Wydawnictwa Tatrzańskiego Parku Narodowego, Zakopane.
- Chmielewski T. J. (2012) *Systemy krajobrazowe. Struktura-funkcjonowanie-planowanie*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Dąbek D. (2007) *Prawo miejscowe*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Dąbek D. (2010) *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Jaśkowska M. (2010) Uznanie administracyjne a inne formy władzy, w: *System Prawa Administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Jendrośka J., Bar M. (2005) *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław.
- Niewiadomski Z. (2006), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Poławski Z. F. (2006) *Zmiany powierzchni i przestrzennego rozmieszczenia lasów w Polsce w II połowie XX wieku*, Leśne Prace Badawcze, Warszawa, nr 3.
- Sokołowski A. W. (2006) *Lasy północno-wschodniej Polski*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa.
- Warda M., Stamirowska-Krzaczek E. (2007) *Florystyczne i krajobrazowe aspekty zbiorowisk łąkowo-pastwiskowych w środkowej części doliny Wieprza*, Czasopismo Techniczne. Architektura, Wydawnictwo PK, Kraków.

Wiśniewski J., Gwiazdowicz D.J. (2004) *Ochrona przyrody*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej, Poznań.

Abstract: This article presents the understanding of the prohibition to change the land use method (which can be introduced in areas of site-based nature protection forms or parts of them) by administrative courts. The case law is highly varied. Three distinctly different positions can be found in it. The article assesses these positions within the applicable legal order. The assessment has revealed that two of these positions fall within the interpretation of law; however, the extreme one boils down to an individual assessment of the influence of a given action on the purpose of the specific form of nature protection. Such a position has no legal basis whatsoever. Nevertheless, considering the fact that it has begun to predominate in the case law of the Supreme Administrative Court, it should be postulated that an explanatory resolution should be adopted by this court. The current situation does not create favorable circumstances for the implementation of principles of the rule of law and legal certainty.

