

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Jerzy Stelmasiak

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0002-1397-3595

jerzy.stelmasiak@umcs.pl

Rezerwat przyrody jako prawna forma ochrony przyrody

STRESZCZENIE

Rezerwat przyrody jest obszarową prawną formą ochrony przyrody. Jego utworzenie następuje w formie aktu prawa miejscowego wydanego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Ponadto skutkiem prawnym jego utworzenia jest wprowadzenie odpowiedniego reżimu prawnego w formie zakazów ustawowo dozwolonych oraz wywłaszczenie nieruchomości na cel publiczny jego utworzenia, którym jest ochrona wyróżniających się szczególnych wartości przyrodniczych występujących na jego terenie.

Słowa kluczowe: środowisko przyrodnicze; ochrona przyrody; rezerwat przyrody; obszar specjalny o charakterze przyrodniczym; akt prawa miejscowego

WPROWADZENIE

Rezerwat przyrody jako prawna obszarowa forma ochrony przyrody jest jednym z rodzajów obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym¹. Należy podkreślić, że w jego obrębie obowiązuje najostrzejszy reżim prawny w zakresie zakazów, oprócz parku narodowego, co będzie przedmiotem dalszej analizy administracyjnoprawnej. Ponadto jest tworzony najczęściej na terenie będącym własnością skarbu państwa, a na innym terenie, co zachodzi bardzo rzadko, za zgodą jego właściciela, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody². Oczywiście jeżeli brak jest zgody właściciela, to zachodzi konieczność zastosowania trybu wywłaszczenia nieruchomości na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³. Trzeba zaznaczyć, że cel publiczny utworzenia rezerwatu przyrody jest w tym przypadku nadrzędny w sytuacji kolizji z interesem indywidualnym właściciela takiej nieruchomości.

Należy także podkreślić, że w świetle art. 5 pkt 20 u.o.p. pojęcie prawne „środowisko przyrodnicze” obejmuje swoim zakresem krajobraz razem z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi, czyli łącznie z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami. Z kolei art. 2 ust. 1 u.o.p. stanowi, że ochrona przyrody oznacza zachowanie, zrównoważone użytkowanie, a także odnawianie zasobów, tworów oraz składników przyrody. Z tych względów jej podstawowym celem jest zrównoważone użytkowanie zasobów, tworów i składników przyrody oraz możliwość ich odnawiania.

¹ Por. J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 685–717; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.

² Dz.U. 2018, poz. 1614 ze zm., dalej: u.o.p.

³ Dz.U. 2018, poz. 2204 ze zm.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Natomiast zgodnie z art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴ pojęcie prawne „środowisko” obejmuje ogół elementów przyrodniczych środowiska, czyli również przekształconych przez działalność człowieka. Jednocześnie zastosowany w definicji legalnej kwantyfikator „w szczególności” oznacza, że nie jest to katalog zamknięty, lecz zawierający podstawowe jego elementy. Są to przede wszystkim powietrze, wody, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz, a także inne elementy różnorodności biologicznej oraz ich wzajemne oddziaływania. Oznacza to, że nie obejmuje swoim zakresem przedmiotowym środowiska pracy.

Ponadto tego rodzaju wzajemne oddziaływania w praktyce występują nie tylko pomiędzy elementami środowiska, lecz również pomiędzy elementami bioróżnorodności czy nawet elementami środowiska (w tym środowiska przyrodniczego) a elementami bioróżnorodności.

Z kolei ochrona zasobów przyrodniczych środowiska jest jednym z podstawowych elementów ochrony biosfery. Wynika to z tego, że w szerokim ujęciu ochrona biosfery obejmuje nie tylko ochronę bioróżnorodności, lecz także ochronę jej podstawowych elementów przyrodniczych, jak np. woda, powietrze, powierzchnia ziemi czy też klimat, realizowaną za pomocą odpowiednich środków prawnych w celu przeciwdziałania ich zanieczyszczeniu.

Natomiast pojęcie prawne „ochrona środowiska”, zgodnie z art. 3 pkt 13 p.o.ś., obejmuje każdą działalność czy jej zaniechanie, która ma na celu zachowanie równowagi przyrodniczej. Oznacza to, że jest to, po pierwsze, racjonalne kształtowanie elementów przyrodniczych środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska w rozumieniu konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju zgodnie z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ w zw. z art. 3 pkt 50 p.o.ś. Po drugie, obejmuje przeciwdziałanie zanieczyszczeniu środowiska, czyli emisji (substancji lub energii), która jest szkodliwa dla środowiska lub dla zdrowia czy nawet życia ludzi (art. 3 pkt 11 p.o.ś.), ponieważ może powodować szkodę w dobrach materialnych, pogarszać walory estetyczne środowiska, obejmującego także środowisko przyrodnicze, czy też naruszać ustalone przez ustawodawcę wymagania dotyczące tzw. szczególnego korzystania ze środowiska, które każdorazowo wymaga odpowiedniego pozwolenia lub zezwolenia (art. 3 pkt 49 p.o.ś.). Po trzecie, ochrona środowiska oznacza obowiązek przywracania elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Uznanie danego obszaru za rezerwat przyrody jednak wymaga, żeby był to obszar zachowany w stanie naturalnym lub co najmniej mało zmienionym⁶. Oznacza to, że prawna ochrona przyrody jest w istocie częścią prawnej ochrony środowiska.

⁴ Dz.U. 2019, poz. 1396 ze zm., dalej: p.o.ś.

⁵ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ Por. E. Radecka, *Rezerwat przyrody jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019, s. 89–126; A. Jaworowicz-Rudolf, *Formy ochrony przyrody*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018, s. 686–692.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

CHARAKTERYSTYKA OGÓLNA REZERWATU PRZYRODY JAKO OBSZARU SPECJALNEGO O CHARAKTERZE PRZYRODNICZYM

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że obszar specjalny o charakterze przyrodniczym to pojęcie doktrynalne, a nie ustawowe⁷. W doktrynie prawa ochrony środowiska uznaje się, że jest to oznaczona, wyodrębniona przestrzeń, w której obowiązuje specjalny reżim prawny, który co najmniej ogranicza lub niekiedy nawet wyłącza powszechnie obowiązujący porządek prawny. Ponadto jego celem priorytetowym jest realizacja nadrzędnych zadań państwa na obszarze specjalnym o charakterze przyrodniczym, przy czym jest to oczywiście środek bezpośredniego gospodarowania przestrzenią. Oznacza to, że specyfiką obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym jest powiązanie wyodrębnionej przestrzeni ze szczególną regulacją prawną, która w praktyce z tej przyczyny co najmniej ogranicza czy nawet wyłącza unormowania powszechnie obowiązujące.

Utworzenia obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym nie można łączyć z podstawowym, specjalnym i pomocniczym podziałem terytorialnym kraju. Są to bowiem normy powszechnie obowiązujące, służące realizacji stypizowanych celów i zadań państwa na oznaczonym obszarze specjalnym. Oznacza to, że utworzenie rezerwatu przyrody jako obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym powinno mieć umocowanie w odpowiednich ustawowych normach materialnego prawa administracyjnego w zakresie ochrony przyrody, służących ochronie występujących w jego obrębie zasobów przyrodniczych środowiska. Służy temu także wprowadzenie odpowiednich zakazów na terenie rezerwatu przyrody, których nie może samodzielnie ustalać właściwy organ uznający dany obszar specjalny za rezerwat przyrody, ponieważ ich katalog ustawodawca samodzielnie określa w art. 15 ust. 1 u.o.p.

Należy również podkreślić, że ustawowe materialnoprawne przesłanki konieczne do utworzenia rezerwatu przyrody, które wprowadza art. 13 ust. 1 u.o.p., trzeba podzielić z jednej strony na walory przyrodnicze, a z drugiej na wartości, z powodu których dany obszar jest objęty właśnie ochroną rezerwatową⁸. W pierwszym przypadku są to walory przyrodnicze, wymagające ochrony w formie rezerwatu przyrody tworzonego na obszarach zachowanych w stanie naturalnym czy też mało zmienionym. Ponadto obejmują one zarówno ekosystemy, siedliska przyrodnicze i ostoje, jak i siedliska roślin lub zwierząt oraz siedliska grzybów, a także wytwory i składniki przyrody nieożywionej. Natomiast zgodnie z art. 13 ust. 1 *in fine* u.o.p. wartościami, które przemawiają za uznaniem danego obszaru jako rezerwat przyrody, są wartości nie tylko o charakterze przyrodniczym, lecz również o charakterze naukowym, kulturowym bądź są to walory krajobrazowe.

Odrębnym zagadnieniem jest uznanie określonego obszaru za rezerwat przyrody, który położony jest wewnątrz innych obszarowych prawnych form ochrony przyrody, np. parku narodowego, parku krajobrazowego lub obszaru Natura 2000⁹. Powyższa sytuacja prawna

⁷ Por. O. Otawski, *Obszarowe instrumenty ochrony zasobów naturalnych środowiska*, Poznań 2006 (rozprawa doktorska, maszynopis powielony), s. 25–52, 82–92; A. Lipiński, *Z problematyki tworzenia niektórych form ochrony przyrody*, [w:] *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, s. 159–174.

⁸ E. Radecka, *op. cit.*, s. 89–91.

⁹ *Ibidem*, s. 152–155.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

i faktyczna powoduje w praktyce powstanie szeregu kolizji w relacji nie tylko interes publiczny – interes indywidualny, lecz także wewnątrz interesu publicznego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że reżim prawny zakazów obowiązujący na terenie rezerwatu przyrody jest znacznie ostrzejszy niż reżim prawny obszaru Natura 2000 i parku krajobrazowego. W przypadku utworzenia tzw. rezerwatu ścisłego jest to również reżim prawny, ostrzejszy nawet od tego obowiązującego w parku narodowym.

Należy podkreślić, że uznanie za rezerwat przyrody danego obszaru oraz fakultatywnie wyznaczenie otuliny na obszarach graniczących z rezerwatem przyrody następuje w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, które wbrew nazwie jest z woli ustawodawcy aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP, a nie źródłem prawa wewnętrznego, o którym stanowi art. 93 Konstytucji RP. Natomiast obowiązkowo musi określać nazwę rezerwatu przyrody, jego położenie lub przebieg granic oraz otulinę, jeżeli jest wyznaczona. Ponadto, co jest specyfiką tej formy ochrony przyrody, akt prawa miejscowego o jego wyznaczeniu musi określać cele ochrony, rodzaj, typ i podtyp rezerwatu przyrody oraz organ sprawujący nadzór nad nim. Co istotne, wyłącznie regionalny dyrektor ochrony środowiska w formie zarządzenia będącego aktem prawa miejscowego, wydanego dopiero po zasięgnięciu opinii regionalnej rady ochrony przyrody, może zwiększyć obszar rezerwatu przyrody, a nawet zmienić cele ochrony. W sytuacji bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, dla których rezerwat został powołany, może też zmniejszyć obszar rezerwatu przyrody lub nawet zlikwidować rezerwat przyrody. W tym miejscu należy przypomnieć, że każdy akt prawa miejscowego podlega obowiązkowo ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym danego województwa wydawanym przez wojewodę, zgodnie z art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁰, a więc dotyczy to również każdego aktu prawa miejscowego, który likwiduje rezerwat przyrody lub wprowadza zmianę jego granic.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym przedstawienia jest ustalenie relacji w zakresie oddziaływania planowania przestrzennego na cele ochrony kształtujące uznanie danego obszaru za rezerwat przyrody oraz wprowadzanych z tej przyczyny zakazów na jego terenie. Art. 13 ust. 3a u.o.p. słusznie stanowi, że projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części, która dotyczy rezerwatu przyrody i jego otuliny, wymagają uzgodnienia, a nie tylko opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, które mogą negatywnie oddziaływać na cele ochrony rezerwatu przyrody¹¹.

Powyższy ustawowy obowiązek dotyczy także projektów planów urządzenia lasu, uproszczonych planów urządzenia lasu oraz zadań dotyczących gospodarki leśnej, o których stanowi art. 19 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹² w części, która dotyczy otuliny rezerwatu przyrody. Oznacza to, że wymaga to również uzgodnienia z regionalnym

¹⁰ Dz.U. 2019, poz. 1461.

¹¹ Por. E. Radecka, *op. cit.*, s. 261–287; M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, s. 383–392.

¹² Dz.U. 2018, poz. 2129 ze zm.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów lub zadań, które mogą mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody rezerwatu przyrody. Z kolei na podstawie art. 13 ust. 3c u.o.p. utworzenie, zmiana granic, zmiana celu ochrony lub oczywiście także likwidacja rezerwatu przyrody położonego na obszarze morskim wymaga uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego, jeżeli oddziałuje to na wykonywanie zadań przez ten ostatni organ. Należy podkreślić, że powyższe uzgodnienie powinno być dokonane w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie. Brak w tym terminie uzgodnienia dokonanego przez właściwego miejscowo dyrektora urzędu morskiego oznacza brak zastrzeżeń, czyli w praktyce jest to pozytywne uzgodnienie. Z kolei opłaty za wstęp na teren rezerwatu przyrody wprowadza w formie zarządzenia tylko regionalny dyrektor ochrony środowiska, biorąc pod uwagę kryterium potrzeby ochrony przyrody.

REŻIM PRAWNY OBOWIĄZUJĄCY NA TERENIE REZERWATU PRZYRODY

Należy zaznaczyć, że rezerwat przyrody jako obszar specjalny o charakterze przyrodniczym to w istocie określona metoda gospodarowania przestrzenią, która wprowadza szczególny reżim prawny w formie aktu prawa miejscowego, tworzącego rezerwat przyrody w postaci wybranych zakazów z art. 15 ust. 1 u.o.p.

Jednocześnie wprowadzane zakazy zawsze muszą mieć swoje umocowanie w zamkniętym ich katalogu, który reguluje art. 15 ust. 1 u.o.p., co oznacza, że nie mogą być przekształcane przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w nakazy lub inne tego rodzaju ograniczenia. Powinny także uwzględniać konstytucyjną zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP¹³. Najczęściej wprowadzane są: zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych oraz urządzeń technicznych, jeżeli nie służą celom rezerwatu przyrody; zakaz polowania, oprócz obszarów określonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych, które zostały opracowane dla rezerwatu przyrody. Inne najczęściej wprowadzane zakazy dotyczą: zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek lub potoków, jeżeli nie służą ochronie przyrody; prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, oprócz miejsc ustalonych w planie ochrony; stosowania chemicznych i biologicznych środków ochrony roślin i nawozów; wykonywania prac ziemnych, które trwale zniekształcają rzeźbę terenu.

Należy podkreślić, że wprowadzane zakazy powinny służyć realizacji planu ochrony, który ustanawia regionalny dyrektor ochrony środowiska w formie zarządzenia, będącego także aktem prawa miejscowego, w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu ochrony, zgodnie z art. 18 u.o.p. w zw. z art. 19 ust. 6 u.o.p.

Jest to o tyle ważne, że plan ochrony dla rezerwatu przyrody jest opracowywany na okres 20 lat na podstawie art. 20 ust. 1–3 u.o.p., natomiast plan ochrony dla rezerwatu przyrody w jego części pokrywającej się z obszarem Natura 2000 musi także uwzględniać zakres zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, w szczególności zgodnie z art. 29 ust. 8 pkt 3a u.o.p.

¹³ Por. D. Danecka, J.S. Kierzkowska, D. Trzcńska, *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, Warszawa 2018, s. 115, 215; B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 267–283.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Należy zaznaczyć, że na podstawie art. 22 u.o.p. dla rezerwatu przyrody do czasu ustanowienia planu ochrony właściwy organ sprawujący nad nim nadzór opracowuje projekt zadań ochronnych na rok lub równocześnie na kolejne lata, jednak nie dłużej niż na 5 lat. Wymaga to wydania przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska zarządzenia. W praktyce z powodu trudności z opracowaniem kompleksowej dokumentacji przyrodniczej i innej w zakresie projektu planu ochrony „zastępowały” je często właśnie zadania ochronne. Z kolei odstępstwa od zakazów są z woli ustawodawcy wyczerpująco wymienione w art. 15 ust. 2 u.o.p.¹⁴ Dotyczą one w szczególności realizacji zadań nałożonych w planie ochrony lub zadań ochronnych oraz prowadzenia akcji ratowniczej lub realizacji zadań w zakresie obronności państwa w sytuacji jego zagrożenia. Na szczególne podkreślenie zasługuje wprowadzone odstępstwo dla obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁵ (art. 15 ust. 2 u.o.p.).

Tylko generalny dyrektor ochrony środowiska po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo regionalnego dyrektora ochrony środowiska może wydać zezwolenie na odstępstwa od zakazów na terenie rezerwatu przyrody. Powyższe zezwolenie musi być uzasadnione wymaganiami ochrony przyrody czy też obowiązkiem wykonania inwestycji liniowych celu publicznego lub realizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze celem zapewnienia telekomunikacji na obszarze rezerwatu przyrody oraz w przypadku braku rozwiązań alternatywnych. Może to nastąpić dopiero po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 8 u.o.p. Regionalny dyrektor ochrony środowiska, już samodzielnie, może zezwolić na obszarze rezerwatu przyrody na odstępstwa od zakazów, jeżeli jest to niezbędne dla wykonywania badań naukowych lub dla celów edukacyjnych, kulturowych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych czy też kultu religijnego i nie spowoduje to negatywnego oddziaływania na cele ochrony przyrody rezerwatu przyrody.

Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 15 ust. 4a u.o.p. w procedurze zasięgnięcia powyższej opinii przez generalnego dyrektora ochrony środowiska nie stosuje się art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶, którą właściwy organ powinien wydać w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o jej wydanie. Powyższe zezwolenie jest wydawane w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 i art. 107 § 1 k.p.a. z klauzulą dodatkową ważności do 5 lat (art. 15 ust. 6 u.o.p.). Zezwolenie, zgodnie z art. 107 § 2 k.p.a., musi zawierać jeszcze inne wymagane dodatkowo składniki, zgodnie z art. 15 ust. 7 u.o.p., a w szczególności warunki realizacji danego odstępstwa, które wynikają z potrzeb ochrony przyrody. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 7 pkt 6 u.o.p., powinno zawierać uzasadnienie dotyczące braku rozwiązań alternatywnych. Dotyczy to w szczególności planowanego wariantu realizacji inwestycji liniowych celu publicznego i w sytuacji realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze, lecz w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na obszarze rezerwatu przyrody.

¹⁴ Por. E. Radecka, *op. cit.*, s. 200–220; A. Kaźmierska-Patryczna, *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019, s. 175–187.

¹⁵ Dz.U. 2019, poz. 1145.

¹⁶ Dz.U. 2018, poz. 2096, dalej: k.p.a.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Należy podkreślić, że powyższe kwestie znajdują odzwierciedlenie także w orzecznictwie sądowym. Świadczy o tym orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące odstępstw od zakazów obowiązujących na terenie rezerwatu przyrody. W wyroku z dnia 28 czerwca 2019 r.¹⁷ Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że w stanie faktycznym tej sprawy planowane przez wnioskodawcę czynności powodujące większy przepływ koryta rzeki i zmniejszenie wylewów rzeki na terenie rezerwatu przyrody należało wbrew stanowisku wojewódzkiego sądu administracyjnego ocenić w zakresie odstępstwa od zakazu zmiany stosunków wodnych, o którym stanowi art. 15 ust. 1 pkt 7 u.o.p.

Z kolei w wyroku z dnia 29 września 2017 r.¹⁸ Naczelny Sąd Administracyjny dokonał prawidłowej wykładni art. 15 ust. 1 pkt 15 u.o.p. w zw. z art. 15 ust. 4 u.o.p., który wprowadza zakaz ruchu pieszego za wyjątkiem wyznaczonych szlaków. Sąd stwierdził, że z wykładni językowej i funkcjonalnej (celowościowej) powyższych przepisów wynika, że art. 15 ust. 4 pkt 2 u.o.p. jest wyjątkiem, na który zezwala art. 15 ust. 1 pkt 15 u.o.p. Ponadto art. 15 ust. 1 pkt 15 u.o.p. wprowadza pojęcie prawne „szlaku”, które w tej sprawie obejmuje realizację inwestycji liniowej celu publicznego, którą jest budowa chodnika o szerokości dwóch metrów na planowanym odcinku w rezerwacie przyrody.

Natomiast w wyroku z dnia 3 lipca 2012 r.¹⁹ Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nie nastąpiło naruszenie art. 13 ust. 3a u.o.p. z powodu braku prawidłowego uzgodnienia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W tej sprawie powyższe uzgodnienie, chociaż nastąpiło nie pod nazwą uzgodnienia, tylko pod nazwą „opinia”, ze względu na swoją właściwą treść merytoryczną prowadziło analogicznie do uchwalenia danego studium jako aktu kierownictwa wewnętrznego.

PODSUMOWANIE

Dotychczasowe rozważania pozwalają stwierdzić, że należy pozytywnie ocenić obowiązującą koncepcję i konstrukcję prawną rezerwatu przyrody. Najwięcej spornych problemów do rozwiązania jest związanych z ustaleniem optymalnego modelu prawnego zakazów obowiązujących na obszarze rezerwatu przyrody pod kątem spójnej i kompleksowej realizacji celu utworzenia danego rodzaju rezerwatu przyrody, np. leśnego, krajobrazowego czy torfowiskowego. Dlatego ocena tego rodzaju obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym w zakresie jego właściwego zagospodarowania przestrzennego powinna mieć odzwierciedlenie w treści specjalnego reżimu prawnego pod kątem celu priorytetowego utworzenia danego rodzaju rezerwatu przyrody. Ponadto niezbędne jest, żeby relacje między ochroną interesu publicznego (społecznego) a ochroną interesu indywidualnego zachodziły w ramach ich tzw. ważenia²⁰. Wymaga to jednak dodatkowo analizy i oceny odpowiednich ustaleń – jeżeli oczywiście obowiązuje na danym obszarze specjalnym o charakterze przyrodniczym – miej-

¹⁷ II SK 1534/18, LEX nr 2724044

¹⁸ II OSK 186/16, LEX nr 2599526.

¹⁹ II OSK 973/12, LEX nr 1392970.

²⁰ Por. J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 143–188; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 95–99.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

scowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie wymagań ochrony przyrody. Natomiast nie jest możliwe jednolite ustalenie treści interesu publicznego w zakresie prawnej ochrony przyrody, ponieważ jest to w istocie dualistyczny model, odwołujący się również do przepisów odrębnych. Uznanie danego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym za rezerwat przyrody powinno bowiem zawsze uwzględniać treść interesu publicznego, który przemawia za jego utworzeniem. Wynika to z tego, że należy brać pod uwagę jego funkcje, cechy i w końcu zakres niezbędnej administracyjnoprawnej formy regulacji stosunków prawnych w celu ochrony wyjątkowych walorów przyrodniczych rezerwatu przyrody i wartości o charakterze nie tylko przyrodniczym, lecz także kulturowym, krajobrazowym i naukowym. Dlatego tak rozumiany interes publiczny powinien kształtować sposób oraz treść stosunków prawnych w wymaganym przez ustawodawcę zakresie przedmiotowym w ramach przyjętego ładu przestrzennego zgodnego z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju i zasadą proporcjonalności²¹.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Danecka D., Kierzkowska J.S., Trzczińska D., *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, Warszawa 2018.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Formy ochrony przyrody*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018.
- Kaźmierska-Patrzyczna A., *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019.
- Lipiński A., *Z problematyki tworzenia niektórych form ochrony przyrody*, [w:] *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2010.
- Otawski O., *Obszarowe instrumenty ochrony zasobów naturalnych środowiska*, Poznań 2006 (rozprawa doktorska, maszynopis powielony).
- Radecka E., *Rezerwat przyrody jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.
- Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013.
- Suski T., *Instytucja uznania administracyjnego na gruncie prawnej ochrony przyrody w Polsce*, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 2.
- Woźniak M., *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018.
- Zacharczuk P., *Obszary specjalne w materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2018, poz. 2096).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2019, poz. 1145).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 2018, poz. 2129 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2018, poz. 2204 ze zm.).

²¹ Por. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 73–101; T. Suski, *Instytucja uznania administracyjnego na gruncie prawnej ochrony przyrody w Polsce*, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 2, s. 69–81.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2019, poz. 1461).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2019, poz. 1396 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2018, poz. 1614 ze zm.).

ORZECZNICTWO

Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2012 r., II OSK 973/12, LEX nr 1392970.

Wyrok NSA z dnia 29 września 2017 r., II OSK 186/16, LEX nr 2599526.

Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., II SK 1534/18, LEX nr 2724044.