

RG
15.12.2022
19.12.2022



PA. Mikiągowski
15.12.2022

RG.0003.U.2022

ADWOKATURA
POLSKA

URZĄD GMINY WIJEWO

Wpłynęło **14. GRU. 2022**

8133

Leszno, dnia 13 grudnia 2022 r.

OPINIA PRAWNA

Dotyczy: wniosku radnego Gminy Wijewo Pana Tomasza Furmańczyk o interpretację odpowiedzi poszczególnych instytucji, jednostek samorządowych dotyczących zapytania: „Czy jednostkami pływającymi napędzanymi silnikami spalinowymi można pływać na Jeziorze Białym-Miałkim oraz Jeziorze Trzytoniowym? oraz „Czy istnieją przepisy zakazujące bądź ograniczające pływanie pojazdami o napędzie silnikowym na jeziorach powiatu leszczyńskiego z terenu Gminy Wijewo, jeśli tak to jakich jezior to dotyczy?”.

Podstawa prawna:

- 1) rozporządzenie 115a/91 Wojewody Leszczyńskiego z dnia 25 listopada 1991 r. w sprawie powołania Przemęckiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Leszczyńskiego z 1996 r., Nr 12 poz. 45), zwane w dalszej części „Rozporządzeniem”,
- 2) ustawa z dnia 07 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r., Nr 3, poz. 21), zwana w dalszej części „Ustawą”,
- 3) ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r., poz. 916 ze zm.), zwana w dalszej części „Ustawą o ochronie przyrody”,
- 4) uchwała Rady Powiatu Leszczyńskiego Nr VII/70/2015 z dnia 30.07.2015 r.
- 5) uchwała Rady Powiatu Leszczyńskiego Nr XXIX/244/2017 z dnia 30.05.2017 r.
- 6) uchwała Rady Powiatu Leszczyńskiego Nr XXIX/224/2017 z dnia 30.05.2017 r.,
- 7) uchwała Rady Powiatu Leszczyńskiego Nr XXXIV/245/2017 z dnia 26.10.2017 r.,
- 8) wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.08.2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 667/06, LEX nr 281923,
- 9) wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25.06.2008 r., sygn. akt II SA/Gd 136/08, LEX nr 566807,
- 10) wyrok NSA z dnia 08.04.2008 r., sygn. akt II OSK 1885/07, LEX nr 470929.

Stan prawny: na dzień 13 grudnia 2022 r.

STAN FAKTYCZNY

Trzy niezależne podmioty - Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Wielkopolskiego, Starostwo Powiatowe w Lesznie oraz Regionalny Dyrektor Ochrony

Szczudło & Partnerzy Kancelaria Adwokacka
Adw. Michał Szczudło

ul. Zielona 14, 64-100 Leszno, tel. +48 500 256 760 | e-mail:
kancelaria@szczudlo.com

NIP: 4970005017 | REGON: 081036147 | ING Bank Śląski 03 1050 1520 1000 0092 6504 9669

Środowiska w Poznaniu, w swoich pismach datowanych odpowiednio na dzień 21.09.2022 r., 19.09.2022 r. oraz 26.09.2022 r. przedstawiły informacje w zakresie używania jednostek pływających napędzanych silnikiem spalinowym na jeziorach położonych na terenie Gminy Wijewo i na jeziorach powiatu leszczyńskiego.

Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Wielkopolskiego wskazał, że Przemęcki Park Krajobrazowy został utworzony Rozporządzeniem, co zostało potwierdzone obwieszczeniem Wojewody Wielkopolskiego z dnia 24.03.1999 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie województwa wielkopolskiego. Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Wielkopolskiego odwołał się także do treści art. 7 ustawy, na podstawie którego parki krajobrazowe utworzone na podstawie przepisów dotychczasowych stały się parkami krajowymi w rozumieniu tejże ustawy, a w myśl jej art. 11 przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy o ochronie przyrody, zachowują moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień ustawowych w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w zakresie, w jakim nie są z nią sprzeczne, jednak nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Wielkopolskiego podkreślił, że kwestia obowiązywania przepisów wykonawczych dotyczących obszarowych form ochrony przyrody, wydawanych na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie Ustawy jest zagadnieniem problematycznym. Jednocześnie jednak Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Wielkopolskiego, po przeprowadzonej analizie uznał, że rozporządzenie powołujące Przemęcki Park Krajobrazowy wywarło skutek prawny w części dotyczącej wyznaczenia obszaru tej formy ochrony przyrody i nadanie jej nazwy, natomiast nie obowiązuje w pozostałym zakresie – dotyczącym m.in. zakazów i zasad gospodarowania. Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Wielkopolskiego powołał się także na fragment raportu Najwyższej Izby Kontroli, w którym w opinii Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska stwierdzono, że parki krajobrazowe obecnie funkcjonują, ale bez obowiązujących ram prawnych.

Starostwo Powiatowe w Lesznie uznało, że stan prawny dotyczący używania jednostek pływających napędzanych silnikami na jeziorach powiatu leszczyńskiego przedstawiają uchwała Rady Powiatu Leszczyńskiego Nr VII/70/2015 z dnia 30.07.2015 r. zmieniona uchwałą Nr XXXIV/244/2017 z dnia 26.10.2017 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń i zakazów używania jednostek pływających napędzanych silnikami o napędzie spalinowym na Jeziorze Krzyckim, uchwała Rady Powiatu Leszczyńskiego Nr XXIX/224/2017 z dnia 30.05.2017 r., zmieniona uchwałą Nr XXXIV/245/2017 z dnia 26.10.2017 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń i zakazów używania jednostek pływających napędzanych silnikami o napędzie spalinowym na jeziorach położonych na terenie gminy Osieczna oraz Rozporządzenie. W ocenie Starostwa Powiatowego w Lesznie na podstawie ww. aktów prawnych zakaz używania jednostek pływających napędzanych silnikami o napędzie spalinowym obowiązuje na Jeziorze Krzyckim, na jeziorach położonych na terenie gminy Osieczna, a także na terenie Jeziora Białego-Miałkiego i Trzytoniowego, które znajdują się na terenie Przemęckiego Parku Krajobrazowego.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu w powołaniu się na przepis ustawy o ochronie przyrody wskazał natomiast, że na terenie Gminy Wijewo znajdują się

obszary chronione, do których zalicza się Przemęcki Park Krajobrazowy. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu wskazał także, że jeziora leżące na terenie Gminy Wijewo, tj. Brzeżne, Breńskie, Białe-Miałkie, Linicjusz z uwagi na swoje położenie wchodzą w skład obszaru Natura 2000 i tym samym podlegają ustawowej ochronie od wszelkich działań mogących negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu zauważył również, że Jezioro Trzytoniowe i Białe-Miałkie stanowią siedliska przyrodnicze, 3140 Twardowodne oligo- i mezotroficzne zbiorniki z podwodnymi łąkami ramienic (*Characteria spp*) oraz 3150 Starorzecza i naturalne eutroficzne zbiorniki wodne ze zbiorowiskami z *Nypheion*, *Potamion*. Siedliska te podlegają ochronie w ramach specjalnego obszaru ochrony siedlisk Ostoja Przemęcka PLH300041. Jednocześnie Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu zaznaczył, że obowiązującą podstawą prawną dla obszaru chronionego krajobrazu „Przemęcko-Wschowski i kompleks leśny Włoszakowice” jest rozporządzenie Nr 82/92 Wojewody Leszczyńskiego z dnia 1 sierpnia 1992 r., w sprawie wyznaczenia obszarów chronionego krajobrazu na terenie województwa leszczyńskiego (Dz. Urz. Woj. Leszczyńskiego z 1992 r., Nr 11, poz. 131) – przy czym w ocenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu, zakazy ustanowione w tym akcie utraciły moc na podstawie art. 11 ustawy.

ANALIZA PRAWNA

Najważniejszym problemem prawnym wymagającym rozstrzygnięcia w omawianej sprawie jest ustalenie czy Rozporządzenie 115a/91 Wojewody Leszczyńskiego, na mocy którego powołany został Przemęcki Park Krajobrazowy obowiązuje, a jeżeli tak to w jakim zakresie.

W ocenie Parków Krajobrazowych Województwa Wielkopolskiego rozporządzenie utraciło moc na podstawie art. 11 ustawy i wywarło jedynie skutek prawny w zakresie powołania parku i ustanowienia jego obszaru. Z kolei według Starostwa Powiatowego w Lesznie ustanowiony w § 3 pkt 6 Rozporządzenia zakaz dotyczący Jeziora Białego-Miałkiego i Trzytoniowego nadal obowiązuje. Podmioty te udzieliły zatem wewnętrznemu sprzecznej informacji.

W celu wyjaśnienia tych rozbieżności należy odwołać się do treści art. 7 ustawy, zgodnie z którym „Parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody utworzone na podstawie dotychczasowych przepisów stają się parkami krajobrazowymi, obszarami chronionego krajobrazu, pomnikami przyrody w rozumieniu niniejszej ustawy.” Przepis art. 7 ustawy należy rozumieć jako przepis szczególny, w związku z czym w stosunku do form ochrony przyrody, o których mowa w tym przepisie, tj. parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, pomników przyrody, nie ma zastosowania klauzula intertemporalna, zawarta w art. 11 tej ustawy (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.08.2006, sygn. akt IV SA/Wa 667/06, LEX nr 281923).

Z dyspozycji normy art. 11 ustawy wynika, że przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów ustawy (ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody), zachowują moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych wydanych na podstawie

upoważnień ustawowych w brzmieniu nadanym tą ustawą (ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r.) w zakresie, w jakim nie są z nią sprzeczne, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Według wskazanej wyżej normy, przepisy wykonawcze wydane na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w ustawie z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492 ze zm.), zachowały swoją moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień ustawowych w brzmieniu nadanym właśnie nowelą ustawy o ochronie przyrody z dnia 7 grudnia 2000 r., jednak nie dłużej niż do dnia 3 sierpnia 2001 r. (skoro ustawa zmieniająca weszła w życie 2 lutego 2001 r.). Wykładnia tego przepisu intertemporalnego, jednakże nie jest możliwa bez odniesienia się do pozostałych przepisów ustawy, w tym wspomnianego wyżej art. 7 tej ustawy. Przy uwzględnieniu tej regulacji ustawy zmieniającej niespornym jest, że utworzone również na podstawie dotychczasowych przepisów parki krajobrazowe z mocy prawa stały się parkami krajobrazowymi w rozumieniu ustawy zmieniającej, czyli pozostały w mocy utworzone w formie rozporządzeń wojewodów te formy ochrony przyrody. Tym samym, utrata mocy przepisów wykonawczych, o której mowa w art. 11 ustawy **dla bytu (istnienia) parku krajobrazowego nie ma jakiegokolwiek znaczenia**. Dlatego też przepis art. 7 ustawy zmieniającej jest przepisem szczególnym i w stosunku do form ochrony przyrody, o których mowa w tej normie prawnej w tym zaś w odniesieniu to parku krajobrazowego, nie ma zastosowania klauzula intertemporalna zawarta w art. 11 ustawy nowelizującej z dnia 7 grudnia 2000 r. (por. Wyrok NSA z 8.04.2008 r., II OSK 1885/07, LEX nr 470929).

Wobec tego Rozporządzenie jest akt prawnym nadal obowiązującym, które nie tylko wyznacza obszar chronionego krajobrazu, określa granice parku krajobrazowego, ale wprowadza obowiązujące na terenie parku zakazy i ograniczenia. Jednym z ustanowionych ograniczeń, wyrażonych wprost w § 3 pkt 6 Rozporządzenia jest zakaz używania łodzi motorowych na terenie parku. Zakaz nie dotyczy łodzi należących do gospodarstw rybackich, organów bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Z powyższego wynika jednoznacznie, iż na terenie Przemęckiego Parku Krajobrazowego, w obszarze, którego znajdują się Jezioro Trzytoniowe i Jezioro Białe-Miałki w żadnym przypadku nie może być realizowana rekreacja, aktywność polegająca na używaniu jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi.

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. Wprowadzenie ograniczenia korzystania z terenu parku w postaci zakazu używania motorówek, a tym samym jednostek pływających napędzanych silnikiem spalinowym na terenie Przemęckiego Parku Krajobrazowego nastąpiło dla zapewnienia ochrony środowiska i realizację tego celu także należy brać pod uwagę przy dokonywaniu interpretacji poszczególnych przepisów prawa. Dokonywanie wykładni przepisu art. 7 i 11 ustawy w oderwaniu od celu dla którego został utworzony Przemęcki Park Krajobrazowy mogłoby prowadzić nie tylko do błędnego rozumienia stanowionego w tym zakresie prawa, ale także do powstania nieodwracalnych skutków związanych z jego nieprzestrzeganiem.

Nie bez znaczenia pozostaje także kwestia objęcia obszaru, na którym znajdują się Jezioro Trzytoniowe i Białe-Miałkie ochroną Natura 2000. Przedmiotowy obszar jest bowiem miejscem, chronionym przez szereg przepisów szczególnych przed jakąkolwiek możliwością negatywnej ingerencji i oddziaływania na przyrodę. Nie sposób uznać, aby użycie jednostki pływającej napędzanej silnikiem spalinowym nie stanowiło tego rodzaju ingerencji, zwłaszcza w sytuacji ustalenia na terenie Jeziora Trzytoniowego i Białego-Miałkiego występowania naturalnych siedlisk.

WNIOSKI

W odpowiedzi na przedstawione pytania wskazuję, że:

- 1) w aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie można pływać jednostkami pływającymi napędzanymi silnikami spalinowymi na Jeziorze Białym-Miałkim oraz Jeziorze Trzytoniowym,
- 2) istnieją przepisy zakazujące bądź ograniczające pływanie pojazdami o napędzie silnikowym na jeziorach powiatu leszczyńskiego z terenu Gminy Wijewo i dotyczy to jezior: Trzytoniowego, Brzeźnego, Breńskiego, Białego-Miałkiego, Linicjusza, Krzyckiego, jezior położonych na terenie gminy Osieczna: Łoniewskiego, Grodziskiego, Świerczyńskiego Wielkiego, Seweryńskiego, Świerczyńskiego Małego, Drzeczowskiego, Wojnowickiego, Witosławskiego, Ziemnickiego.

Na marginesie wskazać należy, że o ile dla poszczególnych organów i podmiotów kwestia ta może być na tyle złożona i skomplikowana, że nie będą one w sposób prawidłowy ustalić kwestii obowiązywania Rozporządzenia, o tyle w orzecznictwie sądów administracyjnych jest to kwestia oczywista. W razie zatem użycia jednostki pływającej napędzanej silnikiem spalinowym na Jeziorze Trzytoniowym lub Jeziorze Białym-Miałkim istnieje duże prawdopodobieństwo, że sąd administracyjny czy też sąd powszechny przeprowadzi i zastosuje własną interpretację przepisów ustawy, tj. korelacji art. 7 do art. 11 ustawy i uzna takie działanie za naruszające przepisy powszechnie obowiązującego prawa.


KATARZYNA WOJCIK
Katarzyna Wójcik