

**Uchwała nr/25
Sejmiku Województwa Mazowieckiego
z dnia 2025 r.**

w sprawie przekazania skargi na uchwałę nr 48/24 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 16 lipca 2024 r. w sprawie Mazowieckiego Parku Krajobrazowego

Na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581), oraz art. 34, art. 35 § 1 i 4 i art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 i 1685 oraz z 2025 r. poz. 769) – uchwała się, co następuje:

§ 1.

Postanawia się przekazać skargę osób fizycznych: A.A. i B.B. wraz z uczestnikami: C.C., D.D., E.E. i F.F. na uchwałę nr 48/24 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 16 lipca 2024 r. w sprawie Mazowieckiego Parku Krajobrazowego wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

§ 2.

Upoważnia się Ludwika Rakowskiego – Przewodniczącego Sejmiku Województwa Mazowieckiego do:

- 1) udzielenia odpowiedzi na skargę oraz jej przekazania wraz ze skargą i aktami sprawy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;
- 2) udzielenia pełnomocnictwa procesowego radcy prawnemu oraz pracownikowi organu zatrudnionemu w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie do reprezentowania Sejmiku Województwa Mazowieckiego w Warszawie przed sądami administracyjnymi w postępowaniu dotyczącym niniejszej skargi;
- 3) dokonywania innych czynności związanych z udzielanym pełnomocnictwem, o którym mowa w pkt 2, w tym wypowiedzenia pełnomocnictwa oraz zmiany jego zakresu.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 30 września 2025 roku wpłynęła skarga z 26 września 2025 roku osób fizycznych, dalej zwanych „Skarżącymi” na uchwałę nr 48/24 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 16 lipca 2024 roku w sprawie Mazowieckiego Parku Krajobrazowego (dalej „skarżona uchwała”), w której wnoszą o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały.

Skarżący zarzucają objęcie granicami Mazowieckiego Parku Krajobrazowego nieruchomości Skarżących tj. (numery działek) w (nazwa miejscowości), powołując się na art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (zwana dalej „u.o.p.”).

Zarzut Skarżących należy uznać za bezpodstawny.

Skarżący w swojej skardze powołują się na art. 7 ust. 2 u.o.p., który stanowi, że utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody - w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zarzut skarżących o sprzeczności skarżonej uchwały z art. 7 ust. 2 u.o.p. jest chybiony, z uwagi na okoliczność, iż wskazany przepis dotyczy utworzenia/powiększenia obszaru parku narodowego lub rezerwatu. Powyższa podstawa prawna jest błędnie zastosowana, gdyż rezerwat, park narodowy i park krajobrazowy są osobnymi formami ochrony przyrody zgodnie z art. 6 ust. 1 u.o.p. W związku z tym, w przedmiotowej sprawie mają zastosowanie przepisy prawne dotyczące jedynie parków krajobrazowych wynikające z art. 16 u.o.p. W celu utworzenia lub powiększenia parku krajobrazowego ustawodawca nie przewidział podobnego zapisu dotyczącego wymaganej zgody właściciela nieruchomości. Utworzenie/powiększenie obszaru parku krajobrazowego w obowiązującej procedurze wynikającej z art. 16 u.o.p. nie wymaga uzyskania zgód właścicieli nieruchomości położonych na obszarze parku krajobrazowego.

Park krajobrazowy jest jedną z form ochrony przyrody, który w myśl art. 16 ust. 1 u.o.p., obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. W celu zapobieżenia utracie tych walorów ustawodawca przewidział możliwość wprowadzenia zakazów niezbędnych dla ochrony przyrody, które określił w art. 17 ust. 1 u.o.p. Zgodnie z art. 16 ust. 3, 4 i 4a u.o.p. utworzenie parku krajobrazowego następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która 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 wymienionych w art. 17 ust. 1 ww. ustawy, wynikające z potrzeb jego ochrony. Projekty uchwał sejmiku województwa, wymagają uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy oraz właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Należy podkreślić, że właściciele działek zgodnie z zapisami prawa nie są stroną do uzgodnień uchwały sejmiku województwa.

Należy jednak zauważyć, że do dnia przyjęcia skarżonej uchwały obowiązywało Rozporządzenie nr 13 Wojewody Mazowieckiego z dnia 4 kwietnia 2005 r. w sprawie Mazowieckiego Parku Krajobrazowego im. Czesława Łaszka (zwany dalej „Rozporządzeniem”), a przedmiotowe działki objęte były granicami Parku, który został powołany do życia w 1987 roku.

Marszałek Województwa Mazowieckiego jako organ sprawujący nadzór nad Mazowieckim Parkiem Krajobrazowym (zwany dalej „MPK”), zrealizował zadanie polegające na zastąpieniu Rozporządzenia uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego. Projekt Uchwały przygotowano zgodnie z obowiązującymi zapisami u.o.p., wytycznymi Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody oraz zgodnie z Rekomendacjami Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie redagowania uchwał sejmików województwa dotyczących parków krajobrazowych i obszarów chronionego

krajobrazu oraz uchwał rad gmin dotyczących pomników przyrody stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo – krajobrazowych.

Należy podkreślić, że przygotowując projekt uchwały w sprawie MPK, tut. Departament nie zmieniał granicy Parku. Obecny przebieg granic, określony skarżoną uchwałą, jedynie doprecyzowuje jej przebieg określony w Rozporządzeniu oraz uzupełnia o cyfrowy zapis wraz z wykazem współrzędnych punktów załamania granicy zastępujący miejscami nieprecyzyjny opis tekstowy. Opis tekstowy przebiegu granicy na przedmiotowym fragmencie obejmujący nieruchomości Skarżących był precyzyjny - przebiegał wzdłuż dróg i konkretnych działek ewidencyjnych i nie stwarzał wątpliwości interpretacyjnych. Dodatkowo uszczegółowiono przebieg granicy zgodnie z obowiązującymi gminnymi dokumentami planistycznymi uzgodnionymi z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie (zwany dalej „RDOŚ”). Jednocześnie, wyznaczając granicę MPK odniesiono się do aktualnych danych referencyjnych - działek ewidencyjnych lub do granic użytków gruntowych.

Należy podkreślić, że Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie doprecyzowując granice Parku nie brał pod uwagę struktury własnościowej gruntów, ponieważ taki wymóg nie wynika z obowiązujących przepisów, a jedynie walory przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe.

Następnie 27 marca 2024 roku do Rad Gmin oraz do RDOŚ został wysłany projekt uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie Mazowieckiego Parku Krajobrazowego. Pismem z 4 kwietnia 2024 roku Biuro Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy przekazało, że nie ma uwag do zaproponowanego przebiegu granicy MPK i jego otuliny, który uwzględnia zapisy obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego dla dzielnicy Wawer.

Projekt uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego, zgodnie z art. 16 ust. 4 u.o.p. został uzgodniony przez rady gmin, na terenie których położony jest Park oraz przez RDOŚ. Należy podkreślić, że tylko w przypadku uzyskania wszystkich wymaganych uzgodnień przedmiotowy akt prawa mógł zostać uchwalony przez Sejmik Województwa Mazowieckiego. Ponadto, projekt uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego uzyskał akceptację Mazowieckiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Tut. Urząd prowadził korespondencję ze Skarżącymi w latach poprzednich, w tym przed uchwaleniem skarżonej uchwały. Skarżący 22 grudnia 2020 roku wystąpili z wnioskiem o zmianę granic MPK celem wyłączenia przedmiotowych działek z granic Parku oraz 3 kwietnia 2025 roku z wnioskiem o wyłączenie nieruchomości z granic MPK oraz o wyłączenie przedmiotowych działek z produkcji leśnej. Z korespondencji jasno wynika, że Skarżący mieli wiedzę, że ich nieruchomości położone są na terenie MPK, więc zarzut Skarżących o brak zgody na utworzenie MPK przy procedowaniu skarżonej uchwały jest bezpodstawny.

W związku z położeniem ww. działek na terenie MPK, tut. Departament zwrócił się z prośbą do Dyrektora Mazowieckiego Zespołu Parków Krajobrazowych w Otwocku, dalej zwany „MZPK”, o przeprowadzenie wizji terenowej i przedstawienie opinii w powyższej sprawie. Dyrektor MZPK w piśmie z 2 lipca 2025 roku przedstawił stanowisko, że przedmiotowe działki posiadają swoiste walory przyrodnicze, o których świadczą występujące tutaj gatunki roślin i zwierząt, w tym chronione. W okresie powstania Parku granice zostały tak utworzone, aby utrzymać leśny korytarz ekologiczny ze szczególnym uwzględnieniem możliwości migracji zwierząt. Przedmiotowy obszar stanowi zwarty kompleks leśny, a jego zachowanie jest podstawowym celem ochrony Parku. Jest on integralną, powiązaną przestrzenią, funkcjonalnie i krajobrazowo częścią znacznej wielkości kompleksów leśnych i wraz z sąsiednimi działkami łączy lasy otwockie z kompleksem leśnym lasów wawerskich i dalej z Lasem Sobieskiego, pozwalając na swobodną migrację zwierząt i roślin. Ponadto, lasy też leżą na bardzo wrażliwym na wszelkie zmiany obszarze wydumowym, mają funkcję ochronną i wraz z innymi terenami zieleni tworzą swoisty system przyrodniczy. Na terenie (nazwa miejscowości), granice Parku zostały tak zapisane, aby w jedyny możliwy sposób (wykorzystując obszary leśne – w tym ww. działki) stworzyć i utrzymywać leśne korytarze ekologiczne ze szczególnym uwzględnieniem możliwości migracji ssaków.

Jednocześnie, zgodnie z art. 16 pkt. 6 u.o.p., grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości znajdujące się w granicach parku krajobrazowego pozostawia się gospodarczym wykorzystaniu.

Zgodnie z art. 16 ust. 3 u.o.p., likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku krajobrazowego następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, 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 omawianym przypadku nie ma podstaw do stwierdzenia, że przedmiotowe działki utraciły wartości przyrodnicze czy krajobrazowe, gdyż zarówno teren działek jak i jego otoczenia stanowi w pełni wykształcony ekosystem leśny, z typowym dla poszczególnych jego komponentów zestawem gatunkowym.

Należy podkreślić, że wskazane działki wg opisu tekstowego w dotychczas obowiązującym Rozporządzeniu, jak również w obowiązującym Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy przyjętego Uchwałą Nr LXXXII/2746/2006 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 10 października 2006 roku znajdowały się na terenie MPK.

Jednocześnie należy podkreślić, że zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej prawo własności choć jest prawem konstytucyjnie chronionym, to nie jest prawem bezwzględnym i doznaje określonych ograniczeń. Właściciele gruntów mogą być ograniczeni w zakresie korzystania z praw własności na gruncie ustaw. W niniejszym przypadku prawo to doznało ograniczenia na mocy u.o.p. Ponadto zgodnie z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., źródłami powszechnie obowiązującego prawa są m.in. akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2007 roku, II OSK 943/06, który głosi m.in., że źródłem stosowanych ograniczeń prawa własności mogą być przepisy prawa powszechnie obowiązującego o charakterze miejscowym.

Reasumując, skarżona uchwała nie tworzy na nowo parku krajobrazowego, a jedynie zastępuje Rozporządzenie i doprecyzowuje cyfrowo przebieg granicy MPK, który to Park obowiązywał na działkach Skarżących od początku jego powstania, tj. od 1987 r. Utworzenie/powiększenie obszaru parku krajobrazowego w obowiązującej procedurze nie wymaga uzyskania zgód właścicieli nieruchomości położonych na obszarze parku krajobrazowego.

Zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi organ, którego działanie jest przedmiotem skargi (w tym przypadku Sejmik Województwa), przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia.

Do dokonania tych czynności niezbędne jest umocowanie przedstawiciela Sejmiku Województwa. Zasadnym jest również udzielenie pełnomocnictwa radcy prawnemu oraz pracownikowi organu zatrudnionemu w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie do reprezentowania Sejmiku Województwa w postępowaniu wszczętym na skutek przedmiotowej skargi, przed sądami administracyjnymi.