

§ 5. Podmioty administrujące utworzonymi obszarami specjalnymi

Wraz z utworzeniem obszaru specjalnego bezpośrednio realizacja celów, dla których obszar ten utworzono, zostaje przede wszystkim powierzona bądź któremuś z istniejących już organów administracji publicznej (np. w wypadku obszaru Natura 2000 położonego na obszarach morskich – właściwemu dyrektorowi urzędu morskigo⁵⁸), bądź powołanemu specjalnie w tym celu organowi administracji publicznej (np. w wypadku parku narodowego – dyrektorowi parku narodowego⁵⁹)⁶⁰. Główną rolę w tym zakresie w dalszym ciągu odgrywają organy administracji rządowej. Przy czym w ostatnim czasie w związku z wejściem w życie kolejnych tzw. ustaw kompetencyjnych uchwalanych w ramach procesu decentralizacji zadań publicznych coraz większą rolę w zakresie wykonywania celów i zadań związanych z obszarami specjalnymi odgrywają organy administracji samorządowej (np. obecnie dyrektor parku krajobrazowego lub dyrektor zespołu parków krajobrazowych sporządza projekt planu ochrony dla parku krajobrazowego, natomiast sejmik województwa ustanawia, w drodze uchwały, plan ochrony dla parku krajobrazowego⁶¹).

Trzeba zwrócić uwagę na to, że obecnie cele obszaru specjalnego nie zawsze są realizowane przez organy administracji publicznej. Nowe polskie ustawodawstwo administracyjne coraz szerzej wykracza poza tradycyjne rozwiązania strukturalne i tworzy nowe kategorie podmiotów administracji publicznej albo wyposaża nowe podmioty w kompetencje do sprawowania administracji publicznej w określonym zakresie. Jest to zjawisko naturalne, wynikające ze zmian ustrojowych niosących ze sobą trafną tendencję do prywatyzacji zadań publicznych, z europeizacji prawa administracyjnego, z rozwoju gospodarczego i samo w sobie ma charakter pozytywny. Zastrzeżenia budzi natomiast niekiedy sposób prawnego uregulowania tych koniecznych przeobrażeń⁶². Obecnie bowiem coraz częściej cele i zadania związane z funkcjonowaniem obszarów specjalnych wykonują oprócz organów administracji publicznej, także inne podmioty publiczne wchodzące w skład aparatu administracyjnego (np. na terenie zarządzanym przez Państwowe Gospodar-

⁵⁸ Zob. art. 27a ust. 2 OchrPrzrU.

⁵⁹ Zob. art. 8c–8e OchrPrzrU.

⁶⁰ A. Wasilewski, *Obszar górniczy*, s. 110.

⁶¹ Zob. art. 19 ust. 1 i 6a OchrPrzrU.

⁶² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 117.

stwo Leśne Lasy Państwowe, znajdującym się w granicach parku krajobrazowego, zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy⁶³, zgodnie z ustaleniami planu ochrony parku krajobrazowego⁶⁴). Aparat administracyjny tworzą bowiem podmioty realizujące zadania administracji publicznej. W skład zaś tego aparatu wchodzi oczywiście przede wszystkim organy administracji publicznej oraz państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i instytucje publiczne⁶⁵.

Badania nad polskim prawem administracyjnym prowadzą do wniosku, iż zadania związane z funkcjonowaniem obszaru specjalnego wykonują niekiedy podmioty niepubliczne (np. wykonywanie działań zmierzających do rozwoju działalności gospodarczej prowadzonej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej należy do zarządzającego strefą⁶⁶, którym może być spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której Skarb Państwa albo samorząd województwa posiada większość głosów⁶⁷, przy czym zarządzający może zlecić wykonywanie tych zadań osobom trzecim⁶⁸). Co więcej w związku z funkcjonowaniem obszaru specjalnego podmioty niepubliczne wykonują nie tylko zadania, lecz także mogą wykonywać funkcje administracji publicznej (np. na wniosek zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną starosta może powierzyć zarządzającemu prowadzenie, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, ściśle określonych spraw z zakresu prawa budowlanego dotyczących terenu strefy. Dodatkowo również na wniosek zarządzającego rada gminy może upoważnić zarządzającego do wydawania decyzji w sprawach ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczących terenów położonych w strefie⁶⁹). To zaś oznacza, iż cele i zadania związane z obszarami specjalnymi mogą realizować podmioty administru-

⁶³ Na podstawie art. 31 LasyU nadleśniczy jest kierownikiem nadleśnictwa tj. jednostki organizacyjnej użytkownika wieczystego albo Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa powołanej do prowadzenia gospodarki leśnej.

⁶⁴ Zob. art. 105 ust. 5 OchrPrzrU.

⁶⁵ R. Michalska-Badziak, Pojęcie podmiotów administrujących, aparatu administracyjnego i systemu administracji publicznej, [w:] Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2013, s. 251.

⁶⁶ Zob. art. 8 ust. 1 SpecStrefyEkU.

⁶⁷ Zob. art. 6 ust. 1 SpecStrefyEkU.

⁶⁸ Zob. art. 8 ust. 3 SpecStrefyEkU.

⁶⁹ Zob. art. 15 SpecStrefyEkU.

jące tj. zarówno podmioty publiczne wchodzące w skład aparatu administracyjnego oraz podmioty niepubliczne⁷⁰.

Na właściwych podmiotach administrujących, a w szczególności organach administracji publicznej, spoczywają określone uprawnienia i obowiązki dotyczące realizacji zadań charakterystycznych dla danego typu obszaru specjalnego⁷¹ (np. dyrektor parku narodowego m.in. realizuje ustalenia planu ochrony dla parku narodowego lub zadań ochronnych dla parku narodowego oraz wydaje zarządzenia dotyczące funkcjonowania parku narodowego, w tym określające sposoby udostępniania obszarów parku narodowego⁷²). Bowiem przepisy prawa administracyjnego upoważniają generalnie określone podmioty administrujące do podejmowania na określonych obszarach specjalnych koniecznych działań administracyjnoprawnych przesądzając jednocześnie o ich rodzaju i zakresie. Tego rodzaju normy prawne (zwane często normami zadaniowymi), określają cele dla podmiotów administrujących w tej dziedzinie i stanowią dla nich merytoryczną podstawę prawną do działania⁷³. W tym miejscu należy jednak podkreślić, iż w przypadku podmiotów niebędących organami administracji publicznej tj. państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych, instytucji publicznych i podmiotów niepublicznych, zakres zadań związanych z funkcjonowaniem obszaru specjalnego jest zawsze węższy. Dlatego też kluczową rolę w realizacji celów i zadań związanych z obszarami specjalnymi odgrywają organy administracji publicznej. Właściwe organy administracji publicznej nie tylko zostają przez ustawodawcę upoważniane do egzekwowania obowiązków wynikających bezpośrednio z mocy ustawy, lecz także same mogą określać obowiązki czy też uprawnienia dla różnorodnych podmiotów działających na danym obszarze specjalnym i następuje to albo w formie zewnętrznego aktu administracyjnego (gdy chcą go skierować do konkretnego adresata czy też grupy adresatów), albo w formie aktów normatywnych skierowanych do generalnie określonych adresatów, oczywiście wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Z kolei ten akt normatywny wprowadza specyficzny reżim prawny, upoważniając wła-

⁷⁰ Patrz szerzej: *M. Stahl*, Zagadnienia ogólne, [w:] *System prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 6, Podmioty administrujące, M. Cherka, Z. Czarnik, M. Dyl, K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Paczkowska-Tomaszewska, J. Postuszny, M. Stahl, R. Staniiewicz, P. Wajda, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 27–28.

⁷¹ *T. Kurowska*, *Koncepcja obszaru*, s. 135.

⁷² Zob. art. 8e *OchrPrzyrU*.

⁷³ *J. Stelmasiak*, *Instytucja obszaru*, s. 656.

ściwe organy administracji publicznej do podejmowania czynności administracyjnoprawnych⁷⁴.

§ 6. Specjalne reżimy prawne

Utworzenie obszarów specjalnych skutkuje obowiązaniem na ich obszarach specjalnych reżimów prawnych. W doktrynie prawa administracyjnego istotę obszaru specjalnego upatruje się w powiązaniu wyodrębnionej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną⁷⁵. Samo bowiem wyodrębnienie administracyjne pewnego wycinka przestrzeni państwa dla realizacji określonych celów i zadań publicznych oraz powołanie organu administracji publicznej, który czuwałby nad ich realizacją, nie wystarcza. Istnieje ponadto potrzeba odpowiedniego zabezpieczenia prawnych warunków ich realizacji. Dlatego też w obrębie każdego obszaru specjalnego, w zależności od przyczyn jego utworzenia wprowadzony zostaje odpowiedni reżim norm prawnych, które pomyślane są w ten sposób, aby umożliwić lub ułatwić realizację określonych celów i zadań publicznych mających w granicach danego obszaru charakter priorytetowy. W okresie poprzedzającym utworzenie obszaru specjalnego, w granicach przestrzeni, którą on obejmuje, prowadzona najczęściej była różnego rodzaju działalność różnych podmiotów o charakterze cywilnoprawnym i administracyjnoprawnym. W związku z tym, znajdujące się w tym terenie rzeczy, zwłaszcza rzeczy nieruchomości, stanowiły przedmiot różnorodnych praw i stosunków cywilnych i administracyjnoprawnych. Inaczej mówiąc wycinek przestrzeni, w granicach którego tworzony jest obszar specjalny do momentu utworzenia tego obszaru był na równi z pozostałą przestrzenią państwa miejscem wszechstronnie rozwijającej się aktywności uczestników państwa w granicach obowiązującego porządku prawnego. Z chwilą jednak utworzenia obszaru specjalnego, tj. z chwilą podjęcia decyzji, że dany wycinek przestrzeni państwa służyć ma przede wszystkim (jeśli nie wyłącznie) realizacji ściśle określanych zadań publicznych, powstaje konieczność adaptacji zastanych warunków faktycznych i prawnych, aby nie stały one odtąd i w przyszłości na przeszkodzie realizacji tych zadań. Dokonuje się tego na podstawie przepisów odpowiednich ustaw oraz wydanych na ich podstawie aktów prawnych niższego rzędu, które określają szczególnie reżim prawny dla poszczególnych obsza-

⁷⁴ Tamże, s. 656.

⁷⁵ Zob. T. Kurowska, *Koncepcja obszaru*, s. 134.

rów specjalnych⁷⁶. Tego rodzaju specyficzny reżim prawny ma zabezpieczyć odpowiednie warunki przestrzenne i swobodę działania uprawnionemu podmiotowi⁷⁷. Przedmiotowy reżim prawny składa się z wielu powszechnie obowiązujących prawnych reguł zachowania się, które jednak zgodnie z intencją prawodawcy mają być stosowane w obrębie obszarów specjalnych⁷⁸, tj. ściśle określonych obszarów państwa, lecz nie pokrywających się z podziałem terytorialnym. A więc nie chodzi tu o przepisy prawne obowiązujące na całym obszarze gminy, powiatu, czy województwa stanowione są przez organy jednostek samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej (jak np. przepisy porządkowe). Reżim prawny nie tworzą też ogólnie obowiązujące przepisy prawne określające warunki realizacji przestrzennych przedsięwzięć gospodarczych (np. przepisy PrBud), które najczęściej są też konkretyzowane w drodze decyzji administracyjnej (np. szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych⁷⁹).

Chodzi natomiast o zespoły powszechnie obowiązujących norm prawnych, które mają służyć realizacji stypizowanych już poprzednio zadań i celów publicznych i dlatego – zgodnie zresztą z wyraźnym zastrzeżeniem ustawodawcy – mogą być stosowane jedynie w granicach określonych obszarów państwa, tych mianowicie, które wyodrębnione zostaną dla realizacji tych zadań i celów jako priorytetowych, tj. w granicach obszarów specjalnych. Z przepisów tych wynikają określone obowiązki lub uprawnienia dla podmiotów mających realizować zadania i cele publiczne, ze względu na które tworzone są obszary specjalne. Reżim prawny obowiązujący w granicach obszaru specjalnego stwarza jednak równocześnie wiele, nietypowych dla innych sytuacji prawnych, np. administracyjnoprawnych obowiązków, ograniczeń, nakazów i zakazów odnoszących się też do innych podmiotów prawnych, które w granicach obszaru specjalnego aktualnie lub w przyszłości zamierzają w jakikolwiek sposób działać lub nieraz choćby przebywać. Oczywiście, wszystkie te skutki prawne przewidziane przez prawodawcę mają miejsce o tyle, o ile jest to niezbędne ze względu na rodzaj zadania lub cel przedsięwzięć publicznych. Można by jednak powiedzieć ogólnie, że w ten sposób państwo statuuje „obowiązek współudziału” tych wszystkich podmiotów w realizacji zadań i celów publicznych, dla których tworzy się obszary specjalne. Ponieważ te wszystkie powinności

⁷⁶ A. Wasilewski, *Obszar górniczy*, s. 110–111.

⁷⁷ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru*, s. 653.

⁷⁸ A. Wasilewski, *Obszar górniczy*, s. 110–112.

⁷⁹ Zob. art. 36 ust. 1 PrBud.

prawne mają być świadczone ze względu na realizację pewnych zadań i celów publicznych i wiążą się ściśle z odpowiednimi uprawnieniami i obowiązkami podmiotów właściwych dla bezpośredniej realizacji tych zadań i celów, przeto w sumie stwarzają one szczególną sytuację prawną dla wszystkich podmiotów, które znajdują się w granicach obszaru specjalnego. Z powyższych rozważań wynika również to, że normy prawne, które w sumie tworzą reżim specjalny odnoszący się przestrzennie do określonego rodzaju obszaru specjalnego, mają wszelkie cechy norm czyniących wyjątki w stosunku do pozostałych powszechnie obowiązujących i stosowanych norm prawnych⁸⁰. Reżim prawny określonego rodzaju obszaru specjalnego modyfikuje bowiem dotychczasowy powszechnie obowiązujący porządek prawny. Zmienia, a zatem zastępuje określoną część porządku prawnego regulacją sformułowaną specjalnie dla potrzeb danego obszaru, bądź poszerza porządek powszechny o pewne regulacje specjalne, bądź jedno i drugie. Niemniej w tym miejscu trzeba podkreślić, iż pojęcie reżimu specjalnego nie jest przeciwważne pojęciu reżimu powszechnie obowiązującego, stanowi natomiast jego część, ale na tyle swoistą, że dającą podstawy wyróżnienia.

W regulacji obszarów specjalnych do reżimu powszechnego należy zaliczyć normy zawierające podstawy ich tworzenia, reżim specjalny zaś stanowić będą normy aktów kreujących konkretny obszar specjalny. Norma reżimu specjalnego wyznacza (a niekiedy precyzuje) sposób postępowania podmiotu zobowiązanego (uprawnionego). Określa rodzaj działania, które może być podjęte przez podmiot uprawniony, działania, które muszą być podjęte lub zaniechania przez podmiot zobowiązany w granicach konkretnie wyodrębnionego obszaru specjalnego. Adresaci aktu będą mogli działać lub przebywać na danym obszarze tylko w sytuacji określonej w dyspozycji normy reżimu specjalnego⁸¹. Reżim prawny obowiązujący na danym obszarze specjalnym stwarza bowiem nietypowe sytuacje prawne dla podmiotów działających, czy też zamierzających działać lub nawet tylko przebywać w jego granicach⁸².

Istota reżimu obszaru specjalnego polega więc na tym, że w obrębie konkretnie wyodrębnionego terytorium – na podstawie obowiązującej tam i tylko tam regulacji prawnej – określone zachowanie wywołuje określoną indywidualnie sytuację prawną. Oznacza, to, iż podobne zachowanie się poza tym obszarem nie wywołuje już takich skutków prawnych. Poszczególne regulacje

⁸⁰ A. Wasilewski, *Obszar górniczy*, s. 110–113.

⁸¹ Por. M. Ofiarska, *Obszar specjalny*, s. 244.

⁸² J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru*, s. 653.

konkretnych obszarów (nie ich rodzajów) mogą być zatem traktowane jako zamknięte reżimy prawne. Wartości leżące u podstaw prawnej kreacji, obszaru jakkolwiek ogólnie określone w porządku powszechnym, stają się za każdym razem okazją do rozwiązań szczególnych, przez swój związek z niepowtarzalnymi walorami wyodrębnionego obszaru, czy przez zamiar realizacji celów szczegółowych. W ten sposób każdy akt prawny, mocą którego tworzony jest obszar specjalny, ma lub może mieć treść niepowtarzalną wobec pozostałych aktów dotyczących innych obszarów specjalnych, nawet tego samego rodzaju. W tym miejscu warto podkreślić, że różnorodność treści reżimu prawnego występuje nie tylko w odniesieniu do poszczególnych kategorii obszarów specjalnych. Istnieje także i wewnątrz określonej kategorii obszaru specjalnego (np. odmiennie kształtuje się reżim prawny obszaru wyodrębnionego w strefie ochrony bezpośredniej źródła i ujęcia wody, tworzonego obligatoryjnie⁸³, a inaczej, gdy w uzasadnionych wypadkach przewidziana jest fakultatywna możliwość tworzenia obszaru ochrony pośredniej⁸⁴)⁸⁵.

Pomimo dużej różnorodności treści poszczególnych reżimów prawnych obszarów specjalnych można jednak wyprowadzić pewne ich wspólne cechy. Cechy wspólne reżimów specjalnych przejawiają się wielorako.

Przed wszystkim w przypadku reżimów specjalnych istotny jest ich wyraźny związek z określonym i konkretnie wyodrębnionym obszarem (terytorium), a nie z każdym terytorium odpowiadającym określonym warunkom⁸⁶. Dlatego też nie wydaje się właściwe, prezentowane przez niektórych przedstawicieli doktryny, stanowisko, według którego grunty leśne, uwzględniając organizację gospodarki leśnej, tworzą obszar specjalny, tak jak i grunty rolne oraz grunty pokryte wodami⁸⁷. Utworzenie obszaru specjalnego nie może być dokonywane za pomocą kryterium cech, czy też charakteru prawnego terenu, na którym ma być on utworzony i obejmować cały teren odpowiadający tym wyżej wymienionym przesłankom. Spowodowałoby to bowiem brak kryterium odróżnienia obszaru specjalnego od pozostałych konstrukcji prawnych, które wiążą określony katalog norm (reżim prawny) z oznaczoną przestrzenią, np. takich jak las. Istota tego problemu badawczego wymaga każdorazowo odniesienia się do oznaczonej przestrzeni i oczywiście do norm prawnych re-

⁸³ Zob. art. 53 PrWod.

⁸⁴ Zob. art. 54 PrWod.

⁸⁵ *M. Ofiarska*, Strefy specjalne, s. 31–32.

⁸⁶ *J. Boć*, Przykład prawnych, s. 453.

⁸⁷ Tak. np. *J. Sommer*, Obszary specjalne, s. 164; *A. Miler*, Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne, Toruń 2012, s. 309.

żimu prawnego, który kształtuje jej wykorzystanie. Jeżeli bowiem zakresem przedmiotowym powyższej regulacji prawnej są osoby, rzeczy lub zdarzenia, to konkretyzacji zakresu jej zastosowania, tj. normy prawnej, należy dokonać za pomocą określenia charakterystyki tych rzeczy, osób lub zdarzeń, oprócz oczywiście określenia jej cech. Jeżeli natomiast zakres przedmiotowy normy prawnej obejmuje przestrzeń, możliwe są dwa sposoby wyznaczenia zakresu jej zastosowania. Po pierwsze, odniesienie się do charakteru i cech oznaczonej przestrzeni lub po drugie, w drodze delimitacji jej granic w celu wprowadzenia tego rodzaju reżimu specjalnego tylko w tak określonych granicach. Oznacza to, że normy prawne ustanowione zgodnie z pierwszym sposobem to normy reżimu prawnego powszechnie obowiązującego. Natomiast normy prawne obowiązujące według drugiego sposobu są stosowane w obrębie właśnie obszarów specjalnych i w związku z tym tylko te normy stanowią reżim specjalny⁸⁸.

Kolejną cechą reżimu specjalnego jest to, iż z powodu szczególności i określonej kompletności postanowień norm reżimu specjalnego daje podstawę wyróżnienia tych reżimów jako pewnych zamkniętych całości, które w stosunku do reżimu powszechnego obrazują swą samodzielność i określoną lokalność regulacji. Dlatego też reżimem specjalnym nie jest reżim obowiązujący wprawdzie na wyodrębnionym obszarze, na który składają się ściśle określone nakazy, zakazy i ograniczenia, w sytuacji gdy te same nakazy, zakazy i ograniczenia mogą być także wprowadzone na całym terytorium państwa (np. nakazy i zakazy nakładane w przypadku wystąpienia lub podejrzenia wystąpienia organizmów szkodliwych dla roślin⁸⁹). Podobne są też przesłanki ich kreacji. Przede wszystkim zaś wspólna tym reżimom jest idea prymatu (pierwszeństwa w realizacji) ich norm nad normami prawa obowiązującego powszechnie⁹⁰.

Zasady stanowienia prawa wyróżnianego jako reżimy specjalne nie mogą się różnić od zasad przyjmowanych jako obowiązujące w doktrynie, orzecznictwie sądowym i samym prawie. Przyjęcie bowiem możliwości istnienia, czy potrzeby zasad szczególnych mogłoby doprowadzić do przekształcenia wyjątku w regułę i do omijania kształtowanych z tak wielkim trudem warunków normatywnych obciążania np. obywatela obowiązkami prawnymi, czy ogranicze-

⁸⁸ J. Stelmasiak, Instytucja obszaru, s. 653.

⁸⁹ Zob. art. 8 ust. 1 i 5 ustawy z 18.12.2003 r. o ochronie roślin (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 17 ze zm.).

⁹⁰ J. Boć, E. Samborska-Boć, Podstawowe instytucje, s. 312.

nia jego uprawnień. Przy czym formy gatunkowe aktów generalnych są tu poważnie zróżnicowane. Niemniej jednak od 1997 r. wprowadzony konstytucyjnie zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego sam ostatecznie wyznacza, co jest prawem. Tak więc i reżim obszaru specjalnego może być wprowadzony tylko takim aktem normatywnym, który mieści się w tym zamkniętym porządku⁹¹. Co więcej biorąc pod uwagę funkcjonowanie obszarów specjalnych istotne znaczenie ma nie tylko konstytucyjny system źródeł prawa, lecz także konstytucyjne uregulowanie wolności i praw człowieka i obywatela oraz zasad kontroli administracji publicznej. Bowiern konstytucyjna regulacja wolności, praw człowieka i obywatela wskazuje granice dopuszczalnej ingerencji, które mogą być przekroczone w wyjątkowych przypadkach i prowadzić do ograniczenia wolności oraz praw człowieka i obywatela. W związku z tym, iż w przypadku obszarów specjalnych najczęściej mamy do czynienia z ograniczeniami publicznoprawnymi różnego rodzaju wolności i praw człowieka i obywatela, to istotne jest to, iż ograniczenia takie mogą być ustanowione tylko w drodze ustawowej oraz nie mogą one naruszać istoty wolności i praw człowieka i obywatela. Jeśli zaś chodzi o konstytucyjne zasady kontroli administracji publicznej, to warto przede wszystkim zwrócić uwagę na art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z nim organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Działania organów władzy publicznej są wyznaczone przez prawo, w którym powinna być zawarta podstawa działania i które określa granice działania. Jest to także wyraz związania administracji publicznej prawem – jako najbardziej aktywnej w stosunkach społecznych i działającej bezpośrednio. Związanie prawem daje obywatelom, innym osobom fizycznym i prawnym poczucie bezpieczeństwa wobec państwa i jego organów⁹². Związanie administracji publicznej prawem jest o tyle istotne, iż to organy administracji publicznej najczęściej tworzą obszary specjalne oraz realizują zadania związane z funkcjonowaniem obszarów specjalnych. W szczególności to ściśle określone organy administracji publicznej nakładają w drodze aktu administracyjnego na indywidualnie określonego adresata obowiązki związane z funkcjonowaniem obszaru specjalnego oraz kontrolują przestrzeganie obowiązków ciążyących na podmiotach administrowanych związanych z funkcjonowaniem obszaru specjalnego wynikających bezpośrednio z aktu normatywnego jak i określonych w drodze decyzji administracyjnej. Tak więc w demokratycznym państwie prawa ustawy wraz z Konstytucją RP mają istotne

⁹¹ J. Boć, *Przykład prawnych*, s. 453.

⁹² R. Michalska-Badziak, *Konstytucja, ustawy*, s. 219.

znaczenie zarówno dla podmiotów administrujących, bowiem tworzą dla tych podmiotów podstawy prawne do działania oraz wyznaczają jego granice, jak i dla podmiotów administrowanych, bowiem dają tym podmiotom pewną gwarancję nie naruszania ponad miarę przysługujących im praw i wolności.

Z uwagi na powyższe należy podkreślić, iż najważniejsze kwestie dotyczące organów administracji publicznej w związku z tworzeniem i funkcjonowaniem obszaru specjalnego oraz kwestie dotyczące ograniczeń różnego rodzaju wolności i praw człowieka i obywatela wynikających z funkcjonowania obszaru specjalnego muszą być regulowane wyłącznie w drodze ustawowej. Wprawdzie sprawy objęte materią ustawową nie mogą być normowane aktami niższej rangi. Niemniej jednak nie oznacza to zakazu wprowadzania reżimu obszaru specjalnego innym niż ustawa aktem normatywnym powszechnie obowiązującym. Normy prawne, które tworzą reżim specjalny mogą być wprowadzone m.in. w drodze rozporządzenia ustanawiającego konkretny obszar specjalny⁹³. Warto przy tym zwrócić uwagę, że rozporządzenia powinny być wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP⁹⁴, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Co więcej upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu⁹⁵. To zaś oznacza, iż w istocie chodzi tu o dwa aspekty wymogów odnoszących się do udzielania rozporządzeń:

- a) warunki formalne, które winien spełnić podmiot (chodzi o jednoczesne wskazanie ogólne przez przepis konstytucyjny oraz wskazanie konkretne przez przepis ustawowy);
- b) warunki merytoryczne, wyrażające się wskazaniem środków służących realizacji celów ustawowych (wynikających z ustawy) i ograniczeniem zakresu swobody kształtowania treści rozporządzenia, co oznacza zarówno zakaz wykraczania poza granice upoważnienia, jak i zakaz wkra-

⁹³ Zob. np. rozp. Rady Ministrów z 19.6.2001 r. w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Warty” (Dz.U. Nr 67, poz. 681).

⁹⁴ Zgodnie z Konstytucją RP uprawnienie do wydawania rozporządzeń mają:

- 1) Prezydent RP (art. 142 ust. 1 Konstytucji RP);
- 2) Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP);
- 3) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2 Konstytucji RP);
- 4) wchodzący w skład Rady Ministrów przewodniczący określonego w ustawie Komitetu (art. 149 ust. 2 w zw. z art. 149 ust. 3 Konstytucji RP);
- 5) minister kierujący działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2 Konstytucji RP).

⁹⁵ Zob. art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

czania w „materię ustawową”, tj. sprawy regulowane już innymi ustawami lub objęte wyłącznością regulacji w trybie ustawowym (np. dotyczące ingerencji w prawa i obowiązki obywateli).

Ten drugi aspekt oznacza przede wszystkim zakaz wchodzenia organu administracji publicznej w rolę zastrzeżoną dla ustawodawcy, nawet w przypadku wyrażenia takiej woli przez samego ustawodawcę, ponieważ w takiej sytuacji ustawa nie będzie zgodna z Konstytucją RP⁹⁶. W upoważnieniu ustawowym powinno być nie tylko upoważnienie dla konkretnego organu do wydania rozporządzenia, ale również dokładne określenie zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że prawodawca musi szczegółowo wskazać, jakie kwestie jego zdaniem powinny być zamieszczone w treści rozporządzenia. Zamieszczenie innych kwestii w rozporządzeniu lub uregulowanie w rozporządzeniu kwestii choć wymienionych w upoważnieniu ustawowym, lecz inaczej niż to określił ustawodawca skutkować będzie tym, że rozporządzenie takie będzie niezgodne z ustawą. Wynika to z istoty tego aktu normatywnego sprowadzającej się do wykonawczego wobec ustawy charakteru. Na poziomie centralnym nie ma bowiem rozporządzeń innych niż wykonawcze, z jednym wyjątkiem w postaci rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy, które może być jednak wydane wyłącznie w czasie stanu wojennego⁹⁷. Wynika to stąd, że rozporządzenie jest prawidłowe tylko wtedy, gdy konkretyzuje normy zawarte w ustawie, która upoważniła organ do jego wydania i formułuje własne normy w taki sposób, aby realizowały one normy ustawowe. Nie jest to jeszcze konkretyzacja całkowita (rozporządzenie nie może formułować norm konkretnych i indywidualnych), ale normy rozporządzenia mają spowodować, że taka właśnie konkretyzacja będzie mogła nastąpić dzięki przewidzianym czynnościom organów administracji publicznej⁹⁸. Co więcej, rozporządzenie jest głównym sposobem konkretyzacji ustawy, podstawowym orężem w ręku administracji publicznej. Rozporządzenie jest wydawane w celu dostosowania bardzo abstrakcyjnie i generalnie sformułowanych przepisów ustawy do sytuacji jeszcze ogólnie zarysowanej i dostosowanej do wielu adresatów, ale już bliższej realnej sytuacji administrowania. Ustawa z założenia ma przetrwać długie lata, najlepiej dziesiątki lat. Jej ogólne formułowanie jest sprzymierzeńcem długiego trwania. Dlatego błędna pod względem techniki

⁹⁶ J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, s. 30–31.

⁹⁷ Zob. art. 234 Konstytucji RP.

⁹⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 63.

legislacyjnej będzie nadmierna szczegółowość ustawy. W odpowiedni sposób ogólna ustawa stwarza miejsce dla rozporządzenia jako formy „prawodawstwa delegowanego” – aktu wydanego na podstawie i w zakresie określonym przez ustawę. Rozporządzenia są więc aktami niższymi w hierarchii źródeł prawa niż ustawa, ale obowiązują powszechnie⁹⁹.

Niemniej jednak nie tylko w drodze rozporządzenia może być wprowadzony reżim obszaru specjalnego. Reżim specjalny może być wprowadzany także w drodze aktu prawa miejscowego. Konstytucyjną kompetencję do wydawania aktów prawa miejscowego mają organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Konstytucja RP poza wskazaniem organów uprawnionych do stanowienia aktów prawa miejscowego określa też, iż akty te ustanawiane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie¹⁰⁰. Sformułowanie to oznacza, że każdy akt prawa miejscowego powinien mieć podstawę ustawową, a jednocześnie do wydania każdego aktu prawa miejscowego potrzebne jest osobne ustawowe upoważnienie. Nie trudno zauważyć, że upoważnienie to nie musi spełniać takich rygorów, jakie Konstytucja RP stawia wobec upoważnień do wydawania rozporządzeń. Konstytucja RP nie wymaga wskazania w tym upoważnieniu organu właściwego, zakresu spraw, jakie mają być uregulowane, czy wytycznych co do treści aktu, a w zamian stanowi tylko, że upoważnienie powinno zawierać „własne granice”. Konstytucja RP nie wymaga również, aby akty prawa miejscowego musiały być wydawane „w celu wykonania” ustaw. W praktyce akty prawa miejscowego mają różne upoważnienia zawarte w ustawach¹⁰¹. Biorąc zaś pod uwagę rodzaj upoważnienia ustawowego do wydawania aktów prawa miejscowego, to można wyodrębnić:

- upoważnienie generalne, powinno ono wskazywać właściwy organ oraz ogólne przesłanki, które muszą być spełnione, aby akt mógł być wydany. Upoważnienie takie zawarte jest w ustawach ustrojowych i stanowi podstawę do wydania aktu na podstawie przepisów upoważniających organ stanowiący prawo miejscowe do samodzielnego regulowania stosunków w określonym przedmiocie i w określonych granicach oraz
- upoważnienie szczególne, które winno określać organ właściwy do wydania aktu, formę aktu, zakres spraw przekazanych do uregulowania

⁹⁹ I. Lipowicz, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2000, s. 118.

¹⁰⁰ Zob. art. 94 Konstytucji RP.

¹⁰¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 65.

oraz wskazówki dotyczące treści aktu. Upoważnienie to z kolei zawarte jest w ustawach materialnoprawnych i stanowi podstawę do wydania aktu wykonawczego regulującego tryb wykonania ustawy. Szczególnego znaczenia nabiera wyodrębnienie obligatoryjnych i fakultatywnych upoważnień do wydawania aktów prawa miejscowego. Upoważnienie ma charakter obligatoryjny, gdy nakłada na wskazany organ obowiązek wydania aktu, upoważnienie może też mieć charakter fakultatywny, gdy pozostawia ocenie (i woli) wskazanego organu zasadność wydania w określonych okolicznościach aktu obowiązującego na danym terenie¹⁰².

Z badań nad polskim prawem administracyjnym wynika, iż to w drodze aktu prawa miejscowego często określany jest reżim specjalny. Co więcej akty prawa miejscowego wprowadzające reżim specjalny są wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawach materialnoprawnych stanowiącego podstawę do wydania fakultatywnie aktu wykonawczego regulującego tryb wykonania ustawy (przepisy wykonawcze). Akty prawa miejscowego tworzące reżim specjalny są stanowione zarówno przez terenowe organy administracji rządowej¹⁰³ jak i organy jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁴. Zauważyć należy tendencję do przykazywania coraz większych i szerszych uprawnień organom jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przyjmowania przepisów stanowiących reżim specjalny. Oczywiście wynika to z szerszej tendencji do decentralizacji funkcji prawotwórczych.

Bardzo często reżim prawny obszaru specjalnego stanowi przede wszystkim system ograniczeń publicznych, a w szczególności szereg zakazów, wybranych z zamkniętego katalogu ograniczeń określonych w regulacji ustawowej i zamieszczonych w treści aktu wykonawczego. W ten sposób właściwy organ administracji publicznej decyduje w rozporządzeniu (akcie prawa miejscowego) o utworzeniu obszaru specjalnego, które z ograniczeń zamieszczonych w katalogu ustawowym będą obowiązywały na konkretnym obszarze

¹⁰² B. Jaworska-Dębska, *Prawo miejscowe*, [w:], *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013, s. 235.

¹⁰³ Zob. np. rozp. Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu z 26.5.2014 r. w sprawie ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wód podziemnych przy ul. Prostej w Kostrzynie nad Odrą (Dz.Urz. Woj. Lubuskiego z 2014 r. poz. 1099).

¹⁰⁴ Zob. np. uchwałę Nr XLIV/858/14 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 28.4.2014 r. w sprawie utworzenia Parku Krajobrazowego im. gen. Dezyderego Chłapowskiego (Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2014 r. poz. 3258).

specjalnym¹⁰⁵. Według tej koncepcji ustawy zawierają tylko wzorzec (górną granicę) zakazów, nakazów i ograniczeń, które mogą być wprowadzone na obszarach specjalnych, a organ kreujący dany obszar specjalny wybiera spośród nich te, które – jego zdaniem – są właściwe dla danego obszaru specjalnego¹⁰⁶. Takie rozwiązanie bez wątpienia nie narusza wymogu wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tylko w ustawie. Daje natomiast właściwemu organowi administracji publicznej możliwość względnie elastycznego wprowadzania systemu ograniczeń publicznoprawnych adekwatnych do potrzeb danego obszaru specjalnego. Niekiedy jednak regulacje ustawowe określają otwarty katalog zakazów, nakazów i ograniczeń jakie mogą być wprowadzone na terenach obszarów specjalnych¹⁰⁷. Nie oznacza to jednak, iż stosowanie w takim przypadku nakazów, zakazów i ograniczeń może mieć charakter dowolny¹⁰⁸. Przede wszystkim wprowadzenie w drodze aktu wykonawczego niewymienionych w katalogu ustawowym ograniczeń jest możliwe, lecz pod warunkiem, że nie stanowią one ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się dodatkowo, że jeżeli ustawa nie wprowadza zamkniętego katalogu zakazów, nakazów i ograniczeń dopuszczalne jest ustanowienie innych zakazów niż wymienione w ustawie, lecz muszą one być związane i służyć realizacji ustawowego celu, dla którego zostały ustanowione. Ustanowienie zakazu nie spełniającego powyższego wymagania, należy uznać za niezgodne z ustawą¹⁰⁹. Funkcjonowanie takiego rozwiązania oznacza, iż wyodrębniony obszar specjalny może mieć indywidualny reżim prawny tj. odmienny od innych obszarów mieszczących się w ramach tej samej grupy obszarów specjalnych.

Niekiedy akt wykonawczy, a nawet decyzja administracyjna, kreuje obszar specjalny, lecz nie określa zakazów, nakazów i ograniczeń obowiązujących na danym obszarze. Nie oznacza to jednak, iż na tym obszarze nie obowiązuje system ograniczeń publicznoprawnych. W takiej sytuacji bowiem najczęściej z chwilą wejścia w życie aktu wykonawczego albo z chwilą uzyskania przez decyzję administracyjną przymiotu ostateczności reżim prawny jest wyznaczony przez system zakazów, nakazów i ograniczeń obowiązujących bezpośrednio z mocy ustawy. Oczywiście system ograniczeń obowiązujących bezpośrednio

¹⁰⁵ Zob. art. 16 ust. 3 OchrPrzrU.

¹⁰⁶ W. Radecki, Ustawa o ochronie, s. 148.

¹⁰⁷ Tak np. art. 54 ust. 1 PrWod.

¹⁰⁸ Zob. wyr. NSA z 25.9.2008 r., II OSK 1404/07, Legalis.

¹⁰⁹ Wyr. WSA w Kielcach z 19.11.2008 r., II SA/Ke 674/08, Legalis.

z mocy ustawy dotyczy również sytuacji, gdy konkretny obszar specjalny tworzony jest w drodze ustawy¹¹⁰. W takiej sytuacji utworzone tego typu obszary specjalne mają identyczny reżim prawny. Z przeprowadzonych badań wynika, iż reżim specjalny funkcjonujących w Polsce grup obszarów specjalnych najczęściej obowiązuje właśnie bezpośrednio z mocy ustawy.

Normy ustanawiające w sposób szczegółowy reżim prawny obowiązujący na danym obszarze zawarte są w aktach normatywnych i najczęściej określają wprost, bez potrzeby wydawania aktu administracyjnego, obowiązki czy uprawnienia podmiotów administrowanych. W takiej sytuacji rolą właściwych organów administracji publicznej jest jedynie kontrola ich przestrzegania i ewentualnej realizacji obowiązku za pomocą środków przymusu. Niekiedy jednak jest tak, że normy zawarte w aktach normatywnych określają przesłanki, na podstawie których organ administracji publicznej w drodze aktu administracyjnego nakłada na podmiot administrowany obowiązki lub przyznaje uprawnienie¹¹¹.

Normy prawne, które tworzą reżim specjalny często są wprowadzane w drodze aktu prawnego ustanawiającego konkretny obszar specjalny. Często też normy prawne, które tworzą reżim specjalny obowiązują bezpośrednio z mocy ustawy stanowiącej podstawę do ustanawiania obszarów specjalnych. Niekiedy reżim specjalny wynika dodatkowo z norm aktów planowania sporządzanych w związku z funkcjonowaniem obszarów specjalnych. W tym miejscu podkreślić trzeba, iż co do zasady strategie, plany i programy nie mają charakteru aktów normatywnych, w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, nie zostały bowiem w tym przepisie wymienione jako odrębny typ źródła prawa. Oznacza to, że akty tego typu nie mogą zawierać obowiązków bezpośrednio adresowanych do podmiotów pozostających poza systemem administracji publicznej. Nadanie określönemu aktowi planowania wydanemu przez organ administracji publicznej charakteru aktu normatywnego powszechnie obowiązującego wymaga wyraźnego przepisu ustawowego statuującego taki charakter danego aktu, co niektóre ustawy zaliczane do administracyjnego prawa materialnego jednak przewidują. Polega to wówczas na wskazaniu formy prawnej, jaką powinien mieć akt planowania, np. formy rozporządze-

¹¹⁰ Zob. np. art. 11 w zw. z art. 9 ust. 1 OchrGranU.

¹¹¹ Zob. np. § 4 rozp. Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 25.8.1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej (Dz.U. Nr 67, poz. 337).

nia ministra¹¹² bądź zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, będącego aktem prawa miejscowego¹¹³. Strategie, plany i programy są więc przede wszystkim aktami planowania, czyli aktami ustalającymi zadania, harmonogram i sposób ich wykonania, adresowanymi do organów wykonawczych. W administracyjnym prawie materialnym stosunkowo często pojawia się jednak adresowany do organów administracji publicznej obowiązek przyjmowania aktów nazywanych planami (programami czy strategiami), które z jednej strony są aktami planowania dotyczącymi działań, które powinny być podejmowane przez dany organ dla osiągnięcia pewnych celów społecznych, z drugiej jednak, osiąganie takich celów wymaga oddziaływania w różny sposób na podmioty spoza systemu aparatu administracji publicznej, co skutkuje określonymi konsekwencjami dla takich podmiotów¹¹⁴. Osiągnięcie bowiem celów, którym mają służyć postanowienia planów, jest często wręcz niemożliwe bez określenia i egzekwowania obowiązków adresowanych do podmiotów spoza systemu aparatu administracji publicznej. Wykorzystanie, jako sposobu wiązania postanowieniami planów, podmiotów spoza systemu aparatu administracji, konstruowania w oparciu o postanowienia planów aktów określających obowiązki adresowane do takich podmiotów a służące realizacji norm planowych, wymaga spełnienia pewnych warunków. W szczególności chodzi tu o konstruowanie odpowiednio precyzyjnych delegacji ustawowych, adresowanych do organów upoważnionych do wydania aktu, określających zakres dopuszczalnych do ustanowienia obowiązków. Równocześnie wymagałoby to również dokładniejszego konstruowania wymagań odnoszących się do treści planów w takim właśnie zakresie. Do praktycznego natomiast wykorzystania przepisów odnoszących się do kształtowania treści decyzji administracyjnych i oparcia odmowy wydania danej decyzji na zarzucie potencjalnej sprzeczności działań prowadzonych przez dany podmiot z postanowieniami planu – warunkiem podstawowym jest prawidłowe kształtowanie treści takich planów w oparciu o założenia wskazane wyżej. W sytuacji, w której plany zawierają postanowienia bardzo ogólnikowe, o charakterze życzeniowym, absolutnie nie

¹¹² Na podstawie art. 19 ust. 5 OchrPrzyrU minister właściwy do spraw środowiska ustanawia, w drodze rozporządzenia, plan ochrony dla parku narodowego.

¹¹³ Z art. 19 ust. 6 OchrPrzyrU wynika, iż regionalny dyrektor ochrony środowiska ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, plan ochrony dla rezerwatu przyrody.

¹¹⁴ M. Górski, J. Kierzkowska, Strategie, plany i programy, [w:] System prawa administracyjnego, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 7, Prawo administracyjne materialne, Z. Dumniewska, M. Górski, J. Jagielski, J. Kierzkowska, D. Kijowski, H. Nowicki, J. Stelmasiak, M. Szalewska, M. Zdyb, Warszawa 2012, s. 186–187.

nadają się do wykorzystania w funkcji kryterium oceny prawidłowości działań zamierzanych przez podmioty prowadzące działania mające powiązania z treścią planu¹¹⁵.

Akty planowania o charakterze powszechnie obowiązującym przewiduje np. OchrPrzyrU. Na podstawie bowiem tej regulacji ustawowej przewiduje się przyjmowanie aktów o charakterze szczegółowych planów działania, odnoszących się do prowadzenia ochrony na poszczególnych obszarach ochronnych w postaci „planu ochrony” oraz „planu zadań ochronnych”. W przypadku planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz obszaru Natura 2000 przewidziano formułę aktu normatywnego powszechnie obowiązującego. Wynika to z tego, że plan ochrony dla parku narodowego ma mieć postać rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska¹¹⁶, dla rezerwatu zaś zarządzenia (o ustawowo nadanym charakterze aktu prawa miejscowego) regionalnego dyrektora ochrony środowiska¹¹⁷. Wprawdzie plan ochrony dla parku krajobrazowego przyjmuje uchwałę sejmik województwa¹¹⁸, jednak plan ten ma charakter aktu prawa powszechnie obowiązującego, tylko w części dotyczącej określenia granic stref ochrony krajobrazów, wykazu obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym oraz wskazania zakazów obowiązujących w danej strefie ochrony krajobrazów¹¹⁹. Status aktu prawa miejscowego ma także zarządzenie regionalnego dyrektora ochrony środowiska, ustanawiające plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000¹²⁰. Natomiast plan ochrony dla obszaru Natura 2000 ustanawia z kolei minister właściwy do spraw środowiska w drodze rozporządzenia¹²¹.

Pomimo jednak tego wyraźnego ustawowego wskazania, iż ściśle określone akty planistyczne mają charakter aktów prawnych powszechnie obowiązujących zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie kwestia ta budzi pewne kontrowersje. Zdaniem np. *W. Radeckiego* mogłoby się wydawać, że ponieważ plan ochrony jest ustanawiany aktem prawnym powszechnie obowiązującym, to także sam plan ma charakter aktu prawnego powszechnie obowiązującego. Jednak ten przedstawiciel doktryny nie sądzi, aby rzeczywiście tak było. Jego bowiem zdaniem plan ochrony jest rozpisaniem w przestrzeni reżimu praw-

¹¹⁵ Tamże, s. 200–202.

¹¹⁶ Zob. art. 19 ust. 5 OchrPrzyrU.

¹¹⁷ Zob. art. 19 ust. 6 OchrPrzyrU.

¹¹⁸ Zob. art. 19 ust. 6a OchrPrzyrU.

¹¹⁹ Zob. art. 20 ust. 4a OchrPrzyrU.

¹²⁰ Zob. art. 28 ust. 5 OchrPrzyrU.

¹²¹ Zob. art. 29 ust. 3 OchrPrzyrU; *M. Górski, J. Kierzkowska*, Strategie, plany, s. 215–216.

nego parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, ale sam plan nie może ustanawiać „nowych” zakazów wykraczających poza to, co mieści się w reżimie prawnym danej formy ochrony przyrody¹²². Do tej kwestii odniósł się również m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, który stwierdził, iż analiza przepisów OchrPrzyrU wskazuje, iż nie pozwalają one na wprowadzanie przez plany ochrony dodatkowych zakazów obowiązujących na terenie parku krajobrazowego poza tymi, które zostały zamieszczone w ustawowym katalogu. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 3 OchrPrzyrU utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze rozporządzenia wojewody (obecnie w drodze uchwały sejmiku województwa), które określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony. W art. 17 OchrPrzyrU zawarto zamknięty katalog zakazów, jakie mogą obowiązywać w parku krajobrazowym. Zatem organ założycielski wyłącznie w rozporządzeniu (obecnie w uchwale) o utworzeniu parku decyduje, które z tych zakazów będą obowiązywały na konkretnym obszarze chronionym. Możliwość ta została jednak ograniczona do wskazanych grup zakazów, art. 17 ust. 1 OchrPrzyrU wyznacza bowiem „górną granicę” tego, czego na terenie parku krajobrazowego można zakazać. Skoro w OchrPrzyrU przyjęto, że istnieje zamknięty katalog zakazów, które mogą obowiązywać na terenie parku krajobrazowego i konkretne zakazy obowiązujące na terenie danego parku są określane w akcie normatywnym o utworzeniu tego parku to niedopuszczalne jest wprowadzanie kolejnych zakazów w akcie prawnym o ustanowieniu planu ochrony dla parku, gdyż stanowiłoby to w istocie naruszenie regulacji zawartych w art. 16 ust. 3 i art. 17 ust. 1 OchrPrzyrU¹²³.

Niemniej jednak w tym miejscu warto podkreślić, iż wprowadzenie specjalnego reżimu prawnego przy tworzeniu danego obszaru specjalnego na cały ten obszar może być niewystarczające do pełnej i efektywnej realizacji priorytetowego zadania publicznego. Niekiedy wskazane jest przyjęcie aktu normatywnego powszechnie obowiązującego w czasie już funkcjonowania obszaru specjalnego wprowadzającego szczegółowe zasady funkcjonowania adekwatne do aktualnych potrzeb na całym terenie obszaru specjalnego lub, w zależności od potrzeb, na ściśle określonych częściach obszaru specjalnego (na tzw. podstre-

¹²² W. Radecki, Ustawa o ochronie, s. 175–176.

¹²³ Wyr. WSA w Białymstoku z 24.1.2008 r., II SA/Bk 793/07, Legalis.