

Spotkanie jednostki z krajobrazem z perspektywy prawnej

1. Wprowadzenie

Krajobraz jest dobrem powszechnym chronionym w interesie publicznym¹, choć w samym pojęciu krajobrazu można dostrzec pierwiastek jednostkowy. Postrzeganie krajobrazu jako dobra powszechnego znajduje uzasadnienie w treści Europejskiej Konwencji Krajobrazowej (dalej: EKK lub Konwencja)², że jest on „podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, przyczyniając się do dobrobytu ludzi i konsolidacji europejskiej tożsamości”. Jednocześnie jednym z podstawowych założeń EKK jest postrzeganie krajobrazu jako „ważnej części jakości życia ludzi zamieszkujących wszędzie: w obszarach miejskich i na wsi, na obszarach zdegradowanych, jak również w obszarach o wysokiej jakości, na obszarach uznawanych jako charakteryzujące się wyjątkowym pięknem, jak i w obszarach pospolitych”. Ratyfikacja EKK była niewątpliwie jednym z ważniejszych kroków w kierunku uporządkowania warstwy pojęciowej i zbudowania modelu ochrony krajobrazu. Na podstawie EKK można wskazać trzy główne filary: 1) ochronę krajobrazu jako działania na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu; 2) gospodarowanie krajobrazem, ogniskujące się wokół podtrzymania krajobrazu z perspektywy trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz 3) planowanie krajobrazu, nakierowane na restytucję krajobrazów (powiększenie, odtworzenie lub utworzenie krajobrazów).

* Prof. dr hab., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, ORCID: 0000-0002-1397-3595.

** Dr hab., prof. Uniwersytetu Opolskiego, ORCID: 0000-0003-0021-6760.

¹ Jak zauważa M. Szewczyk, ochrona krajobrazu powinna być traktowana jako leżąca w interesie publicznym, ponieważ z walorów krajobrazowych nie można korzystać z wyłączeniem innych osób, M. Szewczyk, *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 października 1999 r.*, II SA/Gd 686/99, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, nr 11, poz. 162.

² Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji 20 października 2000 r. pod auspicjami Rady Europy, Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

Postrzeżenie krajobrazu w prawie administracyjnym badane było w literaturze wieloaspektowo. Czynniono to m.in. z perspektywy koncepcji dóbr publicznych i teorii interesu publicznego³, prawnej ochrony środowiska, w tym przyrody⁴, planowania przestrzennego, w tym zagadnień reklamowych⁵ oraz z perspektywy krajobrazu kulturowego⁶. Sporo miejsca poświęcano też estetyce krajobrazu⁷. Wskazane wyżej aspekty można wyróżnić w następstwie wielopostaciowości pojęcia krajobrazu w przepisach obowiązującego prawa. I tak w ujęciu przyrodniczym krajobraz jest składnikiem przyrody w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody⁸, jak i – w ujęciu słownikowym tej ustawy (art. 5 pkt 20) – składnikiem pojęcia środowiska przyrodniczego. Krajobraz jest jednym z elementów środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 39 ustawy – Prawo ochrony środowiska⁹ i – tak jak środowisko – może być zarówno naturalny, jak i przekształcony w wyniku działalności ludzkiej. Co więcej krajobraz w myśl art. 81 ust. 1 i 4 ustawy p.o.ś. jest jednym z elementów zasobowych środowiska obok m.in. takich elementów jak wody, lasy, grunty rolne i leśne, kopaliny i złoża i – jak każdy inny zasób – może być gospodarczo wykorzystywany. Ponadto krajobraz jest elementem ocenianym w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko na etapie prognozy¹⁰, z kolei w świetle art. 62 u.d.i.ś. w ramach tzw. standardowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na m.in. krajobraz. Ponadto w kontekście kulturowym należy wskazać art. 3 pkt 14 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który

³ M. Woźniak, *Prawna koncepcja ochrony krajobrazu jako dobra publicznego*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014, s. 198.

⁴ J. Stelmasiak, *Ewolucja prawnej ochrony elementów ochrony środowiska*, „International Journal of Legal Studies” 2019, nr 6(2), s. 211–221.

⁵ Zob. A. Fogel, G. Goleń, A. Staniewska (red.), *Ustawa krajobrazowa*, Warszawa 2016, s. 35 i n.

⁶ M. Woźniak, *The European Landscape Convention with respect to the cultural landscape – a Polish perspective (Europejska Konwencja Krajobrazowa wobec krajobrazu kulturowego – perspektywa polska)*, „Santander Art and Culture Law Review” 2022, nr 1(8), s. 77–94.

⁷ T. Bąkowski, *Ochrona krajobrazu w prawie zagospodarowania przestrzennego*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2006, nr 26, s. 35–36. I. Niżnik Dobosz, *Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 481–503.

⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, dalej jako u.o.p.

⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm., dalej jako p.o.ś.

¹⁰ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, dalej jako u.d.i.ś

definiuje krajobraz kulturowy¹¹. Ciężar definicji krajobrazu jako takiego wzięła z kolei na siebie ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹².

Przy tak dużym rozproszeniu prawnym regulacji dotyczącej krajobrazu, którego nie zdołała zniwelować nawet ustawa krajobrazowa¹³, ochrona krajobrazu stanowi wyzwanie dla władzy publicznej na różnych poziomach administrowania krajobrazem.

W niniejszym opracowaniu autorzy nie aspirują do ukazania krajobrazu i jego ochrony w wyżej prezentowanych ujęciach, uznając je za eksplorowane w dużym zakresie w nauce prawa administracyjnego. Dlatego też celem niniejszego opracowania jest ukazanie krajobrazu w ujęciu podmiotowym, z perspektywy jednostki i prawa do krajobrazu z uwzględnieniem wybranych zagadnień szczegółowych: obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym, inwestycji energetyki wiatrowej oraz stacji bazowych telefonii komórkowej.

2. Element podmiotowy w definicji krajobrazu

Przez długi czas zdefiniowanie krajobrazu w naukach prawnych natrafiało na przeszkody. Prawna ochrona krajobrazu poddana była licznym utrudnieniom z powodu zacierania się lub niemożności uchwycenia granicy pomiędzy ochroną krajobrazu a ochroną poszczególnych jego elementów, które składają się na pojęcie krajobrazu (wód, lasów, zadrzewień itd.)¹⁴. Co więcej budowa pojęcia krajobrazu dla potrzeb jego ochrony wymaga przejścia przez największą przeszkodę, tj. niemożność zobiektywizowania i sformułowania kryteriów funkcji wypoczynku czy cech estetycznych¹⁵. Zanim pojęcie krajobrazu zyskało swoją definicję legalną, funkcjonowało w naukach przyrodniczych, biologicznych, geograficznych¹⁶ oraz

¹¹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292.

¹² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm., dalej jako u.p.z.p.

¹³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz. U. z 2015 r. poz. 774.

¹⁴ Zob. J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004, s. 264 i n.

¹⁵ *Ibidem*, s. 264–265. Autorzy dodają, że owe trudności stojące tak przed prawodawcą, jak i wykonawczym działaniem administracji powodują, że dziś mówimy częściej o ukształtowaniu krajobrazu niż jego ochronie.

¹⁶ Nauki geograficzne i biologiczne traktują krajobraz jako pojęcie przyrodnicze, odnoszące się do podstawowych elementów składowych środowiska przyrodniczo-geograficznego, zob. B. Żarska, *Ochrona krajobrazu*, Warszawa 2003, s. 11.

w architekturze i urbanistyce¹⁷. Prekursorem kierunku w Polsce, który miał w orbicie zainteresowania krajobraz, był Krakowski Instytut Architektury Krajobrazu, kierowany przez wiele lat przez Janusza Bogdanowskiego. Definicja, według której krajobraz to „obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”, była efektem prac tego Instytutu.

Z perspektywy celu niniejszego opracowania istotne jest, że już w samej definicji krajobrazu prawodawca dostrzega człowieka i jego otoczenie i to dwukrotnie: raz deklarując, że krajobraz jest to „postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji” (art. 2 pkt 16e u.p.z.p.); drugi raz, że taka przestrzeń „może być ukształtowana przez człowieka i jego działalność” (art. 2 pkt 16e u.p.z.p. *in fine*). Podobnie krajobraz ujmuje EKK jako „obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. Postrzeganie przez ludzi jest zatem dominującym elementem krajobrazu. Człowiek i jego percepcja wizualna znajdowała się u podstaw definiowania krajobrazu na gruncie prawa polskiego i prawa międzynarodowego, co skłania do refleksji nad podmiotowym ujęciem krajobrazu.

3. Prawo do krajobrazu

W nauce prawa wiele miejsca poświęcono koncepcji prawa do czystego środowiska. Po legitymizacji praw politycznych, społecznych i ekonomicznych pojawiło się nowe wyzwanie – urzeczywistnienie prawa do czystego środowiska, które oznacza prawo do życia jednostki w czystym, przyjaznym środowisku. Od kilkudziesięciu lat ujmuje się je w katalogu praw człowieka trzeciej generacji, tak zwanych praw solidarnościowych. Na tym tle można postawić pytanie: czy można obecnie mówić o prawie człowieka do krajobrazu? Ma zasadność teza, że tak jak każdy ma prawo do środowiska, tak każdy ma prawo do krajobrazu w rozumieniu prawa do estetyki otoczenia oraz ochrony przed ograniczeniami widokowymi i wizualnymi. Nie ma jednak możliwości – z uwagi na publiczny charakter wartości, jaką jest krajobraz – indywidualnego dochodzenia prawa do krajobrazu¹⁸. Wobec krajobrazu czło-

¹⁷ Nauki architektoniczne i urbanistyczne ograniczają treść i znaczenie tego pojęcia tylko do cech zewnętrznych, widokowych i wartości estetycznych, T. Szczęśny, *Ochrona przyrody i krajobrazu*, Warszawa 1975, s. 96.

¹⁸ Zob. wyrok SN z dnia 10 lipca 1975 r., I CR 356/75, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1976, nr 12, poz. 232.

wiek ma także pewne obowiązki, wynikające z konstytucyjnego obowiązku dbałości o stan środowiska (art. 86 Konstytucji RP). Obowiązki te rozciągają się także na władze publiczne – organy odpowiedzialne za ochronę krajobrazu, w tym: organy odpowiedzialne za tworzenie dokumentów planistycznych i audytów krajobrazowych, organy odpowiedzialne za tworzenie form ochrony krajobrazowej oraz organy odpowiedzialne za ochronę krajobrazu kulturowego.

Prawo do krajobrazu nie jest także dobrem osobistym, skoro krajobraz jest elementem środowiska, a – zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego – prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym. Jak zauważył SN, ochronie rozumianej jako dobro osobiste (art. 23 Kodeksu cywilnego (k.c.) w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.) podlegają zdrowie, wolność oraz prywatność¹⁹. Naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa może prowadzić do naruszenia tych dóbr osobistych, jednakże środowisko samo w sobie nie ma – zdaniem SN – cech dobra osobistego w rozumieniu art. 23 k.c. Jest to bowiem dobro wspólne dla ludzkości, mające substrat materialny w postaci powietrza, wody, gleby, świata roślin i zwierząt. Tym bardziej krajobraz jako swoista wartość niematerialna nie stanowi dobra osobistego.

Warto też w tym miejscu podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy krajobraz jest podmiotem prawa. Jak wskazuje A. Habuda, określone zasoby przyrody mogą być podmiotem prawa, lecz w znaczeniu formy prawnej jako państwowa osoba prawna, np. park narodowy²⁰. Podmiotami prawa nie są siedliska przyrodnicze, rośliny, jeziora, kopaliny, rzeki (choć akurat w przypadku rzek pojawiły się ostatnio postulaty nadania im osobowości prawnej w celu zaostrzenia reżimu ochrony), jednak – i tu zgodzić się należy z A. Habudą – nie znajduje to umocowania w obowiązującym porządku prawnym i stanowi raczej przejaw „myślenia życzeniowego”, eksponującego optymizm i troskę o środowisko²¹. Z powyższych powodów podmiotem prawa nie jest także krajobraz (jedynie w ujęciu strukturalnym jako składowa parku narodowego – państwowej osoby prawnej). Nie powoduje to zdaniem Autorów, że podmiot (człowiek, jednostka) jest częścią krajobrazu w rozumieniu prawa krajowego i prawa międzynarodowego, ze względu na subiektywny element postrzegania krajobrazu oraz z racji ukształtowania krajobrazu w wyniku działalności człowieka.

¹⁹ Uchwała SN z dnia 18 maja 2021 r., III CZP 27/20.

²⁰ A. Habuda, *Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2023, nr 1(34), s. 84.

²¹ *Ibidem*, s. 96.

4. Ochrona prawna jednostki w aspekcie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym

Należy podkreślić, że obszary specjalne, także o charakterze przyrodniczym, charakteryzuje specjalny reżim prawny obowiązujący w ich obrębie²². Są to bowiem zakazy unormowane w u.o.p., które ustawodawca uznał za odpowiednie dla ochrony m.in. ich walorów przyrodniczych, a więc także ochrony krajobrazu. Z kolei odstępstwa od nich są dozwolone tylko w przypadkach określonych przez ustawodawcę, a więc wykluczone jest tu uznanie administracyjne dla organu tworzącego dane obszary specjalne. Oczywiście specyficzna sytuacja dotyczy parku narodowego, który jest tworzony w formie ustawy. Wszystko to oznacza, że występuje szereg konfliktów w ich obrębie – w relacji interes publiczny, który determinuje ich utworzenie, a interesy indywidualne właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, np. co do braku możliwości prawa zabudowy projektowanej nieruchomości realizowanej następnie jako prawo do zabudowy²³.

W praktyce, co wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, konflikty w tym zakresie powstają najczęściej w przypadku parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu²⁴, a dotyczą w szczególności zakazów określonych w art. 17 ust. 1 pkt 7 u.o.p., jeśli chodzi o parki krajobrazowe, który podobnie jak art. 24 ust. 1 pkt 8 u.o.p., w odniesieniu do obszarów chronionego krajobrazu wprowadza zakaz budowy nowych obiektów budowlanych w pasie 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, a nie np. sztucznych rozlewisk. Dotyczy to także zakazu zabudowy w odległości 100 m od zasięgu lustra wody w sztucznych zbiornikach, które są usytuowane na wodach płynących, podczas normalnego poziomu piętrzenia ustalonego w pozwoleniu wodnoprawnym, o którym stanowi art. 389 pkt 1 Prawa wodnego²⁵. Natomiast odstępstwa od tych zakazów do-

²² J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 685–717 oraz P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 1–26 i 171–302.

²³ E.B. Chojnacka, *Prawo do zabudowy a wymagania ochrony przyrody. Studium administracyjnoprawne*, Lublin 2021, rozprawa doktorska – maszynopis, s. 47–53.

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 19 września 2017 r., II OSK 2226/16, Lex nr 2379285 i wyrok NSA z dnia 18 lutego 2016 r., II OSK 1502/14, Lex nr 2114319 oraz wyrok NSA z dnia 26 października 2017 r., II OSK 2375/16, Lex nr 2434991, a także wyrok NSA z dnia 10 października 2017 r., II OSK 2444/16, Lex nr 2409691.

²⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.

tyczą zarówno urządzeń wodnych, jak i obiektów, które służyć mają realizacji racjonalnej gospodarki wodnej, rybackiej lub leśnej.

Z kolei zakaz budowy nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od linii brzegów klifowych, jak i w pasie technicznym brzegu morskiego może być wprowadzony zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 8 u.o.p. na terenie parku krajobrazowego, a także zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 9 u.o.p. w obrębie obszaru chronionego krajobrazu. Zakazane jest także takie oddziaływanie na krajobraz, które powoduje w świetle art. 17 ust. 1 pkt 5 u.o.p. na terenie parku krajobrazowego lub na terenie obszaru chronionego krajobrazu w świetle art. 24 ust. 1 pkt 5 u.o.p. trwałe zniekształcenie rzeźby terenu spowodowane realizacją prac ziemnych, oprócz oczywiście prac o charakterze przeciwsztormowym, przeciwusuwiskowym czy też przeciwpowodziowym, a także z powodu naprawy, jak też remontu urządzeń wodnych. Dodatkowo art. 24 ust. 1a) pkt 1 u.o.p. stanowi, że dla terenów objętych planem miejscowym i usytuowanych w strefach ochrony krajobrazu w granicach krajobrazów priorytetowych ustalonych przez audyt krajobrazowy w świetle art. 38 a) u.p.z.p.²⁶ wprowadzono zakaz lokalizacji nowych obiektów budowlanych oraz zakaz zalesiania. Ponadto, jeżeli są to tereny położone w powyższych strefach ochrony krajobrazu, w obrębie których nie obowiązuje plan miejscowy, to art. 24 ust. 1a) pkt 2 u.o.p. wprowadził nawet zakaz lokalizacji nowych obiektów budowlanych, jak również tych, które odbiegają od lokalnej formy architektonicznej, lub też o wysokości, która przekracza dwie kondygnacje lub 7 m, a także zakaz zalesiania. Trzeba również zaznaczyć, że powyższe strefy ochrony krajobrazu na podstawie art. 23a) ust. 1 u.o.p. ustanawia sejmik województwa w formie aktu prawa miejscowego.

Z kolei ochrona interesu indywidualnego właściciela nieruchomości, np. położonego w parku krajobrazowym lub w obszarze chronionego krajobrazu, jest realizowana w dwóch trybach. Po pierwsze, właściciel takiej nieruchomości może skarżyć do właściwego miejscowo wojewódzkiego sądu administracyjnego tryb utworzenia danego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym. Po drugie, skarga do powyższego sądu dotyczyć może błędnej wykładni lub nieprawidłowego zastosowania normy materialnego prawa, która wprowadza określony zakaz korzystania z nieruchomości wprowadzony w akcie prawa miejscowego, np. o utworzeniu parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu czy też stref ochrony krajobrazu. Oznacza to, że z tej przyczyny np. wójt (burmistrz czy prezy-

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych, Dz. U. z 2019 r. poz. 394.

dent miasta) odmawia wydania decyzji o warunkach zabudowy lub jeżeli obowiązuje plan miejscowy, który obejmuje daną nieruchomość, to pozwolenia na budowę. Ponadto z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika po pierwsze, że sądowa kontrola powinna przede wszystkim uwzględnić zasadę proporcjonalności w świetle art. 31 ust. 1 Konstytucji RP²⁷, która stanowi, że ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw powinny być wprowadzone ustawowo i jeżeli jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawnym m.in. dla ochrony środowiska, która obejmuje również ochronę krajobrazu. Jest to stanowisko prawidłowe, które należy w pełni podzielić. Po drugie, tzw. ważenie interesu publicznego, który spowodował utworzenie danego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym, z interesami indywidualnymi właścicieli nieruchomości w ich obrębie nie może oznaczać automatycznej nadrzędności interesu publicznego, tak jak najczęściej to zachodziło w okresie PRL²⁸. Oczywiście wymaga to również prawidłowego ustalenia stanu faktycznego w danej sprawie administracyjnej, a następnie oceny przez sąd administracyjny, czy w tym stanie faktycznym sprawy właściwy organ odmawiający wydania decyzji o warunkach zabudowy lub pozwolenia na budowę dokonał właściwej subsumpcji normy materialnego prawa administracyjnego, która np. wprowadza zakaz zabudowy na jego nieruchomości z powodu ochrony walorów krajobrazowych, a w szczególności krajobrazów priorytetowych. Trzeba również podkreślić, że w świetle art. 58 § 1 pkt 5a) p.p.s.a.²⁹, jeżeli sąd stwierdzi, że akt prawa miejscowego zaskarżony przez wnoszącego skargę nie naruszył jego interesu prawnego, to odrzuca skargę postanowieniem, a nie oddala skargi w formie wyroku. Dlatego też wnoszona przez właściciela nieruchomości położonej w obrębie parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na dany akt prawa miejscowego, która nie musi być *de lege lata* poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, powinna podnosić zarzut naruszenia odpowiedniej normy prawa materialnego w świetle ochrony interesu indywidualnego skarżącego³⁰.

²⁷ H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 1, s. 9–24.

²⁸ Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSN i CP 1994, nr 9 poz. 181.

²⁹ Ustawa z dnia 30 lipca 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.

³⁰ J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 189–194.

5. Ochrona prawna jednostki w aspekcie inwestycji energetyki wiatrowej oraz stacji bazowych telefonii komórkowej

W doborze tych dwóch rodzajowo odmiennych inwestycji w kontekście ochrony praw jednostki decydujący jest łączący je interes publiczny. Inwestycje energetyki wiatrowej stanowią istotny element realizacji przez Polskę zobowiązań międzynarodowych w zakresie ochrony środowiska, w tym ochrony klimatu oraz rosnącego zapotrzebowania na energię odnawialną. Z kolei stacje bazowe telefonii komórkowej są elementem zapewnienia łączności, co przy sukcesywnym rozwoju technologii i bazującej na nich potrzebie wzmocnienia cyfryzacji w przestrzeni prywatnej i publicznej czyni z nich inwestycje niesłychanie potrzebne. We współczesnym świecie powszechny dostęp do szerokopasmowego internetu jest koniecznością (zdalna praca, edukacja on-line, e-porady lekarskie).

Obydwa rodzaje inwestycji poza realizacją interesu publicznego łączy też to, że stanowią one tzw. dominantę krajobrazową (pojęcie to nie zostało zdefiniowane w prawie), zarówno bowiem inwestycje energetyki wiatrowej, jak i stacje bazowe telefonii komórkowej są kontrowersyjne z punktu widzenia ochrony krajobrazu. Łączy je zatem, oprócz niekwestionowanych korzyści społecznych, spory ładunek negatywnych skutków dla środowiska i krajobrazu. Inwestycje energetyki wiatrowej mogą stanowić zagrożenie dla zachowania bioróżnorodności, ochrony krajobrazu czy też ochrony przez hałasem. Z kolei stacje bazowe telefonii komórkowej z uwagi na emisję pól elektromagnetycznych mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzkiego – nie bez powodu inwestor przed uruchomieniem stacji ma obowiązek przeprowadzenia pomiarów pola elektromagnetycznego (PEM). Obawy budzi także wysokość, kształt i kolor stacji bazowych, które wpływają na estetykę otoczenia. Jednym z podstawowych problemów prawnych jest odległość elektrowni wiatrowych i masztów telefonii komórkowej od zabudowy mieszkaniowej. Problem ten jest istotny z perspektywy definicji tego elementu środowiska (krajobraz jako postrzegana przez ludzi przestrzeń). O ile w przypadku inwestycji energetyki wiatrowej prawo przewiduje normy odległościowe, o tyle w przypadku masztów tych norm brak, a resort cyfryzacji nie przewiduje wprowadzenia przepisów odległościowych, ograniczających budowę masztów przekaźnikowych w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych³¹ w przypadku lokalizowania, budowy lub przebudowy

³¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 317.

elektrowni wiatrowej odległość tej elektrowni od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej jest równa lub większa od dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej (zasada 10H), chyba że plan miejscowy określa inną odległość, wyrażoną w metrach, jednak nie mniejszą niż 700 metrów. Podobna reguła ma miejsce w sytuacji odwrotnej: lokalizowania lub budowy budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej na podstawie planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wówczas odległość tego budynku od elektrowni wiatrowej wynosi nie mniej niż 700 metrów. Sama lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie planu miejscowego.

Z perspektywy ochrony krajobrazu istotne znaczenie ma art. 4c ust. 1 wyżej wskazanej ustawy, który wprowadza zakaz lokalizowania tych inwestycji na terenach parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów Natura 2000, co powinno zostać uwzględnione przez gminę na etapie uchwalania planu miejscowego i wydawania decyzji administracyjnych. Negatywnie należy ocenić, że ustanawianie parków narodowych i rezerwatów przyrody nie wymaga zachowania odpowiedniej odległości od elektrowni wiatrowych (art. 4c ust. 3). Dziwi też, że nie uległa zmianie minimalna odległość inwestycji energetyki wiatrowej od parku narodowego, która wynosi 10H, a od rezerwatów przyrody nie mniej niż 500 metrów. Z kolei odległość elektrowni wiatrowych od parków krajobrazowych i obszarów Natura 2000 ma być wyznaczana indywidualnie. Ustawowe odległości od najwyższych form ochrony przyrody są zatem dość liberalne, co z pewnością nie przyczyni się do ochrony krajobrazu.

Jeśli chodzi o maszty telefonii komórkowej, warto wspomnieć, że od 4 czerwca 2022 r. etap planowania budowy instalacji radiokomunikacyjnych nie wymaga oceny oddziaływania na środowisko, a tym samym decyzji środowiskowej³². Dla ochrony środowiska znaczenie ma bowiem rzeczywista (a nie teoretyczna, planowana) emisja pól elektromagnetycznych (PEM), co potwierdza również uchwała NSA z dnia 7 listopada 2022 r. (III OSP 1/22)³³. Zmiana ta podyktowana była planowaną rozbudową sieci 5G. Pomimo niekwestionowanych korzyści dla zapewnienia łączności ustawodawca pozbawił możliwości oceny oddziaływania wspomnianych instalacji na krajobraz w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Nie ma też – tak jak ma to miejsce w przypadku inwestycji energetyki wiatrowej – obowiązku sytuowania inwestycji radiokomunikacyjnych wyłącznie na obszarach objętych planem miejscowym (tym samym

³² Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. z 2022 r. poz. 1071.

³³ Opublikowano: „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 1, s. 131–139.

brak jest również strategicznej oceny oddziaływania masztów na środowisko). Co więcej plan miejscowy nie może wprowadzać zakazu lokalizacji urządzeń telekomunikacyjnych na całym obszarze objętym planem, uniemożliwiającego realizację takiego celu publicznego (art. 46 ust. 1 ustawy z 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych³⁴). Nie oznacza to jednak, że organy gminy w ogóle nie mogą korzystać ze swego władztwa planistycznego w zakresie lokalizowania na ich terenie urządzeń telekomunikacyjnych³⁵.

Co się tyczy ochrony jednostki w przypadku tego rodzaju inwestycji oddziałujących na krajobraz, ochrona ta wpisuje się w szerszy kontekst ochrony interesu indywidualnego w prawie administracyjnym³⁶. Jak stwierdza J. Stelmasiak, dla ochrony interesu indywidualnego istotny jest status podmiotu wobec przestrzeni³⁷ (także wobec krajobrazu). Inny jest zakres ochrony interesu indywidualnego, gdy podmiot jest zainteresowany lokalizacją inwestycji z racji przysługującego mu tytułu prawnego do nieruchomości, inny zaś, kiedy zmuszony jest chronić swój interes w sytuacji, gdy inny podmiot podejmuje – na podstawie prawa i w jego granicach – działania mogące w jakiś sposób naruszyć sferę jego interesu indywidualnego. Ochrona krajobrazu leży w interesie publicznym, ale w interesie publicznym jest także zwiększanie zakresu alternatywnych źródeł energii oraz poprawa łączności. Lokalizacja inwestycji wiatrowych i masztów telefonii komórkowej realizowana przy uwzględnieniu odpowiedniej ochrony krajobrazu (co stanowi dwa konfliktogenne interesy publiczne) zabezpiecza jednocześnie interes indywidualny. Interes indywidualny ma przy tym dualny charakter: jest interesem jednostek domagających się ochrony przed negatywnym oddziaływaniem analizowanych inwestycji (i w tym aspekcie przepisy dotyczące ochrony krajobrazowej chronią interes jednostkowy), ale jest także interesem inwestorów, którzy posiadając tytuł prawny do nieruchomości, przy prawidłowej rekonstrukcji interesu prawnego mają prawo do realizacji swojego interesu jednostkowego.

6. Podsumowanie

Dotychczasowe rozważania pozwalają stwierdzić, że ochrona krajobrazu, która jest realizowana w interesie publicznym, wywołuje szereg konfliktów

³⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 604.

³⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 czerwca 2018 r., II SA/Gd 250/18, Lex nr 2524708.

³⁶ Jak zaznacza Z. Kmiecik, źródeł interesu indywidualnego należy poszukiwać w materialnym prawie administracyjnym, zob. *idem*, *Interes strony w postępowaniu administracyjnym*, „Organizacja – Metody – Technika w Administracji Państwowej” 1989, nr 2, s. 22.

³⁷ J. Stelmasiak, *Interes indywidualny...*, s. 77.

w relacji interes publiczny – interesy indywidualne właścicieli nieruchomości, którzy doznają z tej przyczyny ograniczenia prawa własności, np. co do jej planowanej zabudowy.

Dlatego też tego rodzaju konflikty, w których dana jednostka z jednej strony korzysta z wartości przyrodniczych obejmujących ochronę krajobrazu, np. na terenie parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu, a z drugiej strony nie może z tej przyczyny realizować prawa do zabudowy na swojej nieruchomości, wymaga uwzględnienia zarówno konstytucyjnej zasady proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak i tzw. ważenia tych interesów. Służyć temu powinien także, jeżeli obowiązuje w obszarze specjalnym o charakterze przyrodniczym, plan miejscowy, biorąc pod uwagę, że prawo do krajobrazu nie jest dobrem osobistym, chociaż jest elementem środowiska, a w szczególności środowiska przyrodniczego.

Ponadto tego rodzaju konflikt może wystąpić pomiędzy interesem indywidualnym (jednostki) a interesem publicznym lokalnym jednostki samorządu terytorialnego, a nawet w relacji interes indywidualny (jednostki) wobec interesu grupowego, realizowanego przez organizację ekologiczną jako organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska, a więc także ochrona krajobrazu.

Konflikty interesów możliwe są także na styku dwóch odmiennych rodzajowo interesów publicznych. Problem wewnętrznego zróżnicowania interesu publicznego sięga nie tylko do układu kompetencji organów administracji publicznej i relacji między organami realizującymi różne cele publiczne, ale i do kwestii aksjologicznych i ustrojowych.