

Ochrona prawna walorów turystycznych Cz. V. Walory turystyczne obszarów Natura 2000

Istota prawna obszarów Natura 2000

Ustawa z 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.), wyliczając w art. 6 ust. 1 dziesięć prawnych form ochrony przyrody, uznaje obszary Natura 2000 za jedną z takich form. Wprowadzenie jej do ustawodawstwa polskiego jest realizacją obowiązków wynikających z dwóch dyrektyw europejskich: dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory oraz wcześniejszej dyrektywy Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 w sprawie ochrony dzikich ptaków. Intencją pierwszej z nich, zwanej popularnie dyrektywą „siedliskową” albo „habitatową”, jest stworzenie na obszarze Europy sieci obszarów chronionych pod nazwą „Natura 2000”, która ma umożliwić zachowanie rodzajów siedlisk naturalnych wymienionych w załączniku I i siedlisk gatunków wymienionych w załączniku II w stanie sprzyjającym ochronie w ich naturalnym zasięgu lub odtworzenie takiego stanu. Sieć Natura 2000 będzie obejmować także specjalne obszary ochrony sklasyfikowane zgodnie z drugą dyrektywą, zwaną popularnie dyrektywą „ptasią”. Dlatego art. 25 ust. 1 polskiej ustawy o ochronie przyrody stanowi, że sieć obszarów Natura 2000 obejmuje:

- 1) obszary specjalnej ochrony ptaków, tworzone na podstawie Dyrektywy Ptasiej; przez obszar specjalnej ochrony ptaków art. 5 pkt 3 polskiej ustawy nakazuje rozumieć obszar wyznaczony, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, do ochrony populacji dziko występujących ptaków jednego lub wielu gatunków, w którego granicach ptaki mają korzystne warunki bytowania w ciągu całego życia, w dowolnym jego okresie albo stadium rozwoju,
- 2) specjalne obszary ochrony siedlisk, tworzone na podstawie Dyrektywy Siedliskowej; przez specjalny obszar ochrony siedlisk art. 5 pkt 19 polskiej ustawy nakazuje rozumieć obszar wyznaczony, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, w celu trwałej ochrony siedlisk przyrodniczych lub populacji zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt w celu odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych lub właściwego stanu ochrony tych gatunków.

Wprawdzie obszar Natura 2000 jest odrębną formą ochrony przyrody, ale najczęściej obejmie obszary, które już są chronione w innej formie: parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Wtedy obszar Natura 2000 zostanie objęty podwójnym reżimem prawnym: jako właśnie obszar Natura 2000 (art. 33 ustawy o ochronie przyrody) i jako inna forma ochrony (art. 15, 17, 24 lub 45 tej ustawy). Jednakże sprawą podstawową jest to, że sieć Natura 2000 jest

tworzona w interesie ochrony przyrody europejskiej.

Tworzenie systemu obszarów chronionych Natura 2000 ma na celu ochronę wartości przyrodniczych o znaczeniu europejskim. Nie jest takim celem ochrona walorów turystycznych, ale objęcie danego terenu ochroną jako obszaru Natura 2000 zwiększa także jego atrakcyjność turystyczną w tym sensie, że istnienie siedlisk bądź gatunków chronionych w interesie europejskim siłą rzeczy powoduje wzrost zainteresowania turystycznego, czego może najwyraźniejszym przykładem jest obserwacja ptaków. Jednakże zagospodarowanie turystyczne obszarów Natura 2000 może znaleźć się w kolizji z wymogami ochrony tych obszarów. Rozwiązywanie takich kolizji musi dać pierwszeństwo ochronie obszarów Natura 2000, które mają bardzo konkretny cel – ochrona siedlisk i gatunków o znaczeniu europejskim, zwłaszcza wtedy, gdy prawo europejskie uznaje siedliska lub gatunki za priorytetowe.

Tworzenie obszarów Natura 2000

Ramy tworzenia sieci Natura 2000 w Polsce określa – obok ustawy o ochronie przyrody – wydane na podstawie jej art. 26 ustawy rozporządzenie Ministra Środowiska z 16 maja 2005 w sprawie typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, wymagających ochrony w formie wyznaczenia obszarów Natura 2000 (Dz.U. Nr 94, poz. 795). Rozporządzenie zawiera cztery załączniki.

Załącznik nr 1 wymienia typy siedlisk przyrodniczych, w tym typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym, wymagające ochrony w formie wyznaczenia obszarów Natura 2000.

Załącznik nr 2 wymienia gatunki roślin, w tym gatunki roślin o znaczeniu priorytetowym, wymagające ochrony w formie wyznaczenia obszarów Natura 2000.

Załącznik nr 3 wymienia gatunki zwierząt, z wyjątkiem gatunków ptaków, w tym gatunki zwierząt o znaczeniu priorytetowym, wymagające ochrony w formie wyznaczenia obszarów Natura 2000 (pominięcie ptaków uzasadnione jest tym, że ich ochrona następuje na podstawie dyrektywy „ptasiej”).

Załącznik nr 4 wskazuje kryteria oceny w skali kraju letnich i zimowych schronień nietoperzy.

Art. 27 ustawy o ochronie przyrody przewiduje następujące etapy wyznaczania obszarów Natura 2000:

Etap I – Minister Środowiska opracowuje projekt listy obszarów Natura 2000

Etap II – Minister Środowiska zasięga opinii właściwych miejscowo rad gmin, opinie te nie są wiążące, minister musi ich zasięgnąć, ale nie musi się do nich stosować

Etap III – Minister Środowiska przedstawia projekt listy Radzie Ministrów

Etap IV – Rada Ministrów zgadza się na przedstawiony projekt

Etap V – Minister Środowiska przekazuje projekt listy Komisji Europejskiej, dołączając szacunek dotyczący współfinansowania ochrony przez Wspólnotę Europejską.

Kwestią niezwykle istotną praktycznie jest to, że obszar projektowany do objęcia ochroną jako obszar Natura 2000 korzysta z ochrony prawnej przysługującej takim obszarom już od momentu umieszczenia ich na liście. Formą prawną wyznaczenia obszaru Natura 2000 jest rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska wydane w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw gospodarki wodnej, rolnictwa i rozwoju wsi.

Obligatoryjne elementy rozporządzenia to:

- 1) określenie nazwy obszaru Natura 2000,
- 2) określenie położenia administracyjnego, obszaru i mapy,
- 3) wskazanie na cel i przedmiot ochrony,
- 4) wyznaczenie sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000.

Istnieje jednak różnica między typami obszarów Natura 2000. I tak:

- obszary specjalnej ochrony ptaków Minister Środowiska wyznacza samodzielnie, po czym ich listę przekazuje Komisji Europejskiej,
- specjalne obszary ochrony siedlisk Minister Środowiska wyznacza po uzgodnieniu z Komisją Europejską.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 21 lipca 2004 w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz.U. Nr 229, poz. 2313), zmienione rozporządzeniem z 5 września 2007 (Dz.U. Nr 179, poz. 1275) wyznaczyło 124 obszary specjalnej ochrony ptaków. Nadzór nad tymi obszarami sprawują właściwi wojewodowie, a na obszarach morskich – dyrektorzy urzędów morskich.

Jeśli zaś chodzi o drugi rodzaj obszarów, to one dopiero będą wyznaczone we współpracy z Komisją Europejską. Polskie propozycje zostały już przedstawione. Jeżeli Komisja Europejska zatwierdzi obszar, polski Minister Środowiska ma jeszcze 6 lat na wyznaczenie obszaru.

Plan ochrony obszaru Natura 2000

Każdy obszar Natura 2000 musi mieć odrębny plan ochrony, którego projekt sporządza sprawujący nadzór nad obszarem (a więc np. wojewoda, dyrektor urzędu morskiego, dyrektor parku narodowego, dyrektor parku krajobrazowego lub zespołu parków krajobrazowych), a ustanawia Minister Środowiska rozporządzeniem. Jeżeli dany obszar Natura 2000 jest położony na obszarze objętym ochroną jako park narodowy, rezerwat przyrody lub park krajobrazowy albo na terenie leśnym, wtedy przy sporządzaniu planu ochrony obszaru Natura 2000 obowiązkowo uwzględnia się plany ochrony ustanowione dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego (sporządzane na podstawie ustawy o ochronie przyrody) oraz plany urzędzenia lasu (sporządzane na podstawie ustawy o lasach).

Szczegóły dotyczące planów ochrony określił Minister Środowiska rozporządzeniem z 30 marca 2005 w sprawie trybu i zakresu opracowania projektu planu ochrony dla obszaru Natura

2000 (Dz.U. Nr 61, poz. 549). Warto zwrócić uwagę na § 5 rozporządzenia stanowiący, że sposoby ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznacza się obszary Natura 2000, polegają na zachowaniu tych siedlisk i gatunków, a w szczególności na:

- 1) przeciwdziałaniu zagrożeniom biotycznym i abiotycznym,
- 2) zachowaniu odpowiednich i poprawieniu niewłaściwych stosunków wodnych dla siedlisk przyrodniczych,
- 3) eliminowaniu obcych gatunków roślin i zwierząt zagrażających rodzimym gatunkom,
- 4) tworzeniu dogodnych warunków występowania i rozwoju gatunków roślin i zwierząt,
- 5) uwzględnianiu w gospodarce, w szczególności leśnej, rolnej, wodnej i rybackiej, ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt,
- 6) inicjowaniu procesów regeneracyjnych zniszczonej roślinności,
- 7) utrzymywaniu właściwego składu gatunkowego w ekosystemach łąkowych przez wykaszanie roślinności, wypas zwierząt oraz usuwanie drzew i krzewów,
- 8) renaturyzacji i odtwarzaniu siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt,
- 9) reintrodukcji gatunków roślin i zwierząt,
- 10) tworzeniu i utrzymaniu korytarzy umożliwiających migrację zwierząt,
- 11) regulacji liczebności populacji roślin i zwierząt w celu zachowania równowagi wśród gatunków będących przedmiotem ochrony na obszarach Natura 2000,
- 12) umożliwianiu przebiegu naturalnych procesów przyrodniczych dla utrzymania siedlisk przyrodniczych lub siedlisk roślin i zwierząt we właściwym stanie ochrony siedliska lub gatunku lub dla przywracania ich właściwego stanu,
- 13) wykonywaniu zabiegów ochronnych dla przywrócenia i zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz właściwego stanu ochrony gatunków roślin i zwierząt,
- 14) przywróceniu i utrzymaniu właściwego składu gatunkowego drzewostanów zgodnego z rodzajem siedliska,
- 15) prowadzeniu gospodarki rolnej metodami sprzyjającymi ochronie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt.

Ustawa o ochronie przyrody w art. 30 ust. 2 określa hierarchię planów przyznając pierwszeństwo planowi ochrony obszaru Natura 2000, do którego – po jego ustanowieniu – należy dostosować plany ochrony parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego i planu urzędzenia lasu, jeżeli obszary tych planów chociażby w części pokrywają się z planem ochrony obszaru Natura 2000. Mamy tu do czynienia z czymś w rodzaju „sprzężenia zwrotnego”, najpierw bowiem ustanawiając plan ochrony obszaru Natura 2000 wykorzystuje się plany ochrony parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz plany urzędzenia lasu (art. 29 ust. 1), ale po ustanowieniu te właśnie plany należy dostosować do planu ochrony obszaru Natura 2000 (art. 30 ust. 2).

Nadzór nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000

Przedmiotem regulacji art. 32 są trzy różne instytucje prawne:

- 1) nadzór nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 przypisany Ministrowi Środowiska,
- 2) koordynacja funkcjonowania obszarów Natura 2000 przypisana wojewodzie,
- 3) wykonywanie zadań na terenach zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe przypisane nadleśniczemu.

Ustawodawca przyznaje ministrowi trzy instrumenty nadzorcze:

- wydawanie zaleceń i wytycznych w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000; z istoty nadzoru wynika, że te zalecenia i wytyczne wiążą adresatów, którymi są, co zrozumiałe, podmioty nadzorujące obszary Natura 2000 (województwie, dyrektorzy urzędów morskich, dyrektorzy parków narodowych i krajobrazowych, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśniczowie),
- określanie zakresu i żądanie informacji,
- kontrola realizacji planów ochrony.

Art. 32 ust. 3 zobowiązuje wojewodów do koordynacji funkcjonowania obszarów Natura 2000 na obszarach ich działania. Ustawodawca nie wskazuje jednak, na czym te działania koordynacyjne miałyby polegać.

Art. 32 ust. 4 dotyczy obszarów Natura 2000 obejmujących tereny leśne, ale nie wszystkie, lecz tylko znajdujące się w zarządzie Lasów Państwowych. Zobowiązuje on nadleśniczego do samodzielnego wykonywania zadań w zakresie ochrony przyrody. Plan ochrony obszaru Natura 2000 ma charakter nadrzędny i musi być uwzględniony w planie urządzenia lasu.

Reżim prawny obszarów Natura 2000

Reżim ten został wyznaczony przez art. 33 ustawy o ochronie przyrody. Obszary Natura 2000 odróżniają się od innych form ochrony obszarowej m.in. tym, że na obszarach Natura 2000 nie wprowadza się zakazów w takim trybie, jak na innych obszarach chronionych, tj. nie ma szczegółowy list zakazów, które obowiązują z mocy samego prawa (parki narodowe i rezerwy przyrody) bądź mogą być wprowadzone aktem kreującym inną formę ochrony przyrody. Art. 33 ustawy o ochronie przyrody wyznacza reżim prawny w ten sposób, że zabrania podejmowania działań mogących w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w znaczący sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. Ustawodawca używa tu terminów nieostrych: „znaczące” pogorszenie, „znaczący” negatywny wpływ, które należy interpretować zgodnie z ustaleniami nauk przyrodniczych.

Należy zwrócić uwagę, że ochrona zapewniana przez art. 33 ust. 1 istniejącym obszarom Natura 2000 rozciąga się także na obszary projektowane – od momentu przekazania ich listy do Komisji Europejskiej. Jeżeli Komisja listę zatwierdzi – obowiązuje art. 33 ust. 1, jeżeli odmówi zatwierdzenia – zakaz z art. 33 ust. 1 przestaje obowiązywać.

Oceny planów lub projektów przedsięwzięć

Art. 33 ust. 3 nakazuje przeprowadzenie procedury oceny od-

działywania na środowisko w odniesieniu do planów lub projektów przedsięwzięć w nich wymienionych, czyli mogących znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000. Jest to odrębna tzw. ocena habitatowa, niezależna od ocen przedsięwzięć wskazanych w art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2008 Nr 25, poz. 150), znajdująca się w odrębnym p. 3 tego przepisu. Wynik przeprowadzonej oceny jest wiążący w tym znaczeniu, że jeżeli ocena wykaże, że realizacja planu lub programu może mieć negatywny wpływ na obszar Natura 2000, to jego realizacja jest w zasadzie zabroniona. Jest to więc rozwiązanie inne niż stosowane w odniesieniu do „zwykłych” ocen oddziaływania na środowisko, gdzie wynik oceny – nawet wykazujący negatywne skutki realizacji planu lub przedsięwzięcia – nie jest dla organu wydającego decyzję wiążący [1].

Nie bez powodu akcentuje się, że wynik oceny habitatowej jest „w zasadzie” wiążący, chodzi bowiem o umieszczone w art. 33 ust. 1 zastrzeżenie odsyłające do art. 34, który wprowadza wyjątek od zasady, pozwalając na udzielenie zezwolenia mimo stwierdzenia możliwości negatywnego wpływu na siedliska i gatunki chronione w obszarze Natura 2000. Przesłanką są zawsze konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, a warunkiem jest zawsze wykonanie kompensacji przyrodniczej. W art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody chodzi o to, aby kompensacja przyrodnicza zapewniła spójność i właściwe funkcjonowanie sieci obszarów Natura 2000. Przykładem takiej kompensacji może być wyznaczenie innego obszaru o porównywalnych wartościach przyrodniczych z punktu widzenia celu utworzenia sieci obszarów Natura 2000.

Ustawodawca nakazuje rozróżnić dwie sytuacje:

- 1) na obszarze Natura 2000 nie występuje siedlisko ani gatunek o znaczeniu priorytetowym – wtedy wskazana przesłanka i warunek są wystarczające,
- 2) na obszarze Natura 2000 występuje siedlisko lub gatunek o znaczeniu priorytetowym – wtedy przesłanka koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego zostaje zacieśniona w ten sposób, że:
 - a) w zasadzie może nią być tylko cel ochrony zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego bądź uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędnym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego,
 - b) może być także cel wynikający z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego (innego niż wcześniej wymienione), ale wtedy niezbędna jest opinia Komisji Europejskiej.

Powstaje pytanie, czy ta opinia jest wiążąca. Samo określenie „wiążąca opinia” zawiera sprzeczność wewnętrzną. Gdyby opinia miała wiązać, to nie byłaby opinią, lecz zgodą czy uzgodnieniem. Dlatego formalnie opinia Komisji Europejskiej wiążąca nie jest, aczkolwiek trudno sobie wyobrazić, aby w analizowanej sytuacji mogła ona być zlekceważona. W literaturze polskiej, uwzględniającej materiały Komisji Europejskiej i głosy autorów z państw „starej Unii” mających w tym względzie większe doświadczenie praktyczne, wyrażono pogląd, że opinia wydana przez Komisję nie jest wiążącym instrumentem prawnym, co oznacza, że państwo członkowskie może przystąpić do realizacji planu lub projektu mimo negatywnej opinii. W takiej

sytuacji jednak Komisja może wszcząć przeciwko państwu członkowskiemu postępowanie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości o naruszenie prawa wspólnotowego [2]. Wynik postępowania przed Trybunałem nie jest przesądzony z góry, ale Trybunał zazwyczaj przyznaje rację Komisji, a jeżeli tak, to opinia Komisji Europejskiej ma charakter co najmniej bliski wiążącemu.

Kolejny art. 35 ustawy o ochronie przyrody określa obowiązki wojewody lub dyrektora urzędu morskiego (w zależności od tego, który z tych organów wydał zezwolenie przewidziane w art. 34 ust. 1) obejmujące:

- 1) ustalenie zakresu, miejsca, terminu i sposobu wykonania kompensacji przyrodniczej (to ustalenie następuje w tej samej decyzji, którą udzielono zezwolenia),
- 2) nadzorowanie wykonywania kompensacji przyrodniczej,
- 3) informowanie Ministra Środowiska o:
 - a) wydanych zezwoleniach,
 - b) wykorzystaniu zezwoleń,
 - c) skutkach realizacji planu lub przedsięwzięcia,
 - d) wykonanej kompensacji przyrodniczej.

O sposobie wykorzystania informacji rozstrzyga minister.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

Jeszcze inaczej przedstawia się sytuacja wtedy, kiedy chodzi o takie przedsięwzięcie, które z mocy ustawy – Prawo ochrony środowiska – wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację. Tę kwestię reguluje art. 35a ustawy o ochronie przyrody, dodany ustawą z 18 maja 2005 o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 954). Jest on następstwem wprowadzenia do Prawa ochrony środowiska „trzeciego” typu przedsięwzięć wymagających postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa ochrony środowiska) – przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Wtedy warunkiem realizacji przedsięwzięcia jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Taką decyzję wydaje:

- wojewoda w przypadku najpoważniejszych przedsięwzięć, zwłaszcza o charakterze liniowym, oraz sztucznych zbiorników wodnych, przedsięwzięć na terenach zamkniętych i na obszarach morskich, zmiany lasu niepaństwowego na użytek rolny,
- starosta w przypadku scalania, wymiany lub podziału gruntów,
- dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w przypadku zmiany lasu państwowego na użytek rolny,
- wójt, burmistrz lub prezydent miasta w przypadku pozostałych przedsięwzięć.

Jeżeli organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach postanowieniem stwierdza obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko i postanowienie to uzyskuje cechę ostateczności, to przeprowadza się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko zakończone tą decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z treścią art. 35a ustawy o ochronie przyrody organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w tej decyzji:

- zezwala na realizację przedsięwzięcia,
- ustala zakres, miejsce, termin i sposób wykonania kompensacji przyrodniczej.

W celu zrozumienia regulacji dotyczących przedsięwzięć, mogących znacząco oddziaływać na środowisko, szczególnie doniosłe znaczenie ma art. 46b Prawa ochrony środowiska, którego zadaniem jest niedopuszczenie do tego, aby przedsięwzięcie inne niż generalnie uznane za mogące znacząco oddziaływać na środowisko, było realizowane bez oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Trzeba rozróżnić trzy sytuacje:

- 1) przedsięwzięcie należy do określonych w art. 51 ust. 1 pkt 1 Prawa ochrony środowiska, czyli zostało ujęte w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 w sprawie rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.) – wtedy problemu nie ma, ponieważ sporządzenie raportu jest zawsze obowiązkowe, a raport należy dołączyć do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 46a ust. 4 pkt 3 Prawa ochrony środowiska),
- 2) przedsięwzięcie należy do określonych w art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa ochrony środowiska, czyli zostało ujęte w § 3 rozporządzenia z 9 listopada 2004 – wtedy zainteresowany jego realizacją i tak musi zacząć od złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a do wniosku dołącza przewidzianą w art. 49 ust. 3 Prawa ochrony środowiska tzw. charakterystykę przedsięwzięcia (art. 46a ust. 4 pkt 4 Prawa ochrony środowiska), po czym organ rozpoznający wniosek w oparciu o uwarunkowania wskazane w rozporządzeniu nakłada obowiązek sporządzenia raportu albo go nie nakłada; niezależnie od tego, czy taki obowiązek nakłada, czy nie nakłada, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagana, należy jednak przyjąć, że jeżeli to przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, to wtedy organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obligatoryjnie nakłada obowiązek sporządzenia raportu, co wynika z obowiązku prawspólnotowej wykładni prawa krajowego – jeżeli w koncepcji prawa wspólnotowego w procedurze oceny oddziaływania na środowisko bierze udział społeczeństwo, a według art. 53 polskiego Prawa ochrony środowiska udział społeczeństwa jest przewidziany tylko w takich postępowaniach, w których jest sporządzany raport, to aby zapewnić udział społeczeństwa należy nałożyć obowiązek sporządzenia raportu kierując się tym, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000,
- 3) przedsięwzięcie nie należy do określonych ani w art. 51 ust. 1 pkt 1, ani w art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa ochrony środowiska, ale spełnione są jednocześnie dwa warunki:
 - może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000,
 - nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 i nie wynika z tej ochrony.

Tej trzeciej sytuacji dotyczy art. 46b Prawa ochrony środowiska. Przewiduje on trzy następujące warianty postępowania.

Wariant I – art. 46b ust. 1. Wnioskodawca występuje o wydanie

jednej z decyzji przewidzianej w art. 46 ust. 4 pkt 2–9 (pozwolenie na budowę, zatwierdzenie projektu budowlanego, pozwolenie na wznowienie wstrzymanych robót budowlanych, pozwolenie na rozbiórkę obiektu jądrowego, koncesja górnicza, warunki wydobywania kopaliny, pozwolenie wodnoprawne na wykonywanie urządzeń wodnych, ustalenie warunków robót zmieniających stosunki wodne na cennych pod względem przyrodniczym obszarach, niektóre decyzje z zakresu ochrony gruntów, zatwierdzenie projektu scalenia lub wymiany gruntów, zezwolenie na zmianę lasu na użytek rolny, lokalizacja autostrady i drogi krajowej). Wtedy organ zawiesza postępowanie o wydanie takiej decyzji. Postanowienie o zawieszeniu wydaje się po zasięgnięciu opinii wojewody lub dyrektora urzędu morskiego, która wprawdzie nie jest wiążąca, ale musi być rozważona. Jeżeli postanowienie stanie się ostateczne, to podmiot podejmujący realizację przedsięwzięcia jest zobowiązany wystąpić do organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o taką decyzję. Organ ten obligatoryjnie nakłada obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (uzasadnienie identyczne z wyżej przedstawianym – przy możliwości znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000 ocenę prowadzi się na podstawie raportu), przeprowadza procedurę oceny oddziaływania i wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Dopiero po uzyskaniu takiej decyzji postępowanie w sprawie o wydanie decyzji z art. 46 ust. 4 pkt 2-9 Prawa ochrony środowiska może być podjęte.

Wariant II – art. 46b ust. 1a. Ponieważ w tym wariantcie chodzi o przedsięwzięcie budowlane niewymagające pozwolenia na budowę, przeto wnioskodawca dokonuje jedynie zgłoszenia budowy lub wykonywania robót budowlanych albo zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Wtedy organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia nie zawiesza postępowania (żadne postępowanie się nie toczy, a więc nie ma czego zawiesić), lecz wydaje postanowienie o konieczności uzyskania przez zgłaszającego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Także takie postanowienie wydaje się po zasięgnięciu opinii wojewody lub dyrektora urzędu morskiego. Jeżeli postanowienie stanie się ostateczne, podmiot występuje o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, organ właściwy do wydania takiej decyzji zobowiązuje go do przedstawienia raportu, przeprowadza procedurę oceny oddziaływania i wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Dopiero wtedy zgłoszenie może być przyjęte.

Wariant III – art. 46b ust. 3. Wnioskodawca sam ocenia, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, wobec czego od razu występuje o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Organ zobowiązuje go do sporządzenia raportu, na podstawie raportu przeprowadza procedurę oceny oddziaływania i wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Dopiero potem wnioskodawca występuje o decyzję „główną” lub dokonuje zgłoszenia.

Przyjęcie takiego rozwiązania pozwala rozwiązać sygnalizowane w literaturze wątpliwości, czy interesy obszarów Natura 2000 będą należycie reprezentowane w postępowaniu, w którym nie nakłada się obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko [3]. Nie ma takiej obawy, ponieważ jeżeli przedsię-

wzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, to obowiązek sporządzenia raportu musi być nałożony, ale jeżeli przedsięwzięcie nie należy do kategorii wymienionych w § 2 i 3 rozporządzenia z 9 listopada 2004, to wtedy zakres raportu – zgodnie z art. 51 ust. 2a Prawa ochrony środowiska – będzie ograniczony do określenia oddziaływania przedsięwzięcia w odniesieniu do siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. Taka interpretacja pozwala należycie chronić to, o co chodzi w obszarach Natura 2000.

Na tym tle pojawia się jeszcze jedno praktycznie istotne pytanie: czy jeżeli przedsięwzięcie należy do kategorii z „listy drugiej” (raport fakultatywny; § 3 rozporządzenia z 9 listopada 2004), mogącym znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, to czy organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może postanowieniem nałożyć obowiązek przedstawienia raportu ograniczonego do ram wytyczonych przez art. 51 ust. 2a Prawa ochrony środowiska, czyli ograniczonego tylko do oddziaływania na siedliska i gatunki, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. Odpowiedź twierdząca na tak postawione pytanie nie powinna nasuwać wątpliwości. Należy sięgnąć do jednego z podstawowych argumentów logiki prawniczej ujmowanej w jako argumentum a maiori ad minus (jeżeli wolno „więcej”, to tym bardziej wolno „mniej”). Jeżeli w opisanej sytuacji organ – opierając się wyłącznie na przepisach polskich – może w ogóle nie nałożyć obowiązku sporządzenia raportu (to jest to „więcej”), to tym bardziej może nałożyć obowiązek sporządzenia raportu ograniczonego do oddziaływania na siedliska i gatunki chronione na obszarze Natura 2000 (to jest to „mniej”). Uwzględniając przepisy wspólnotowe organ musi nałożyć obowiązek sporządzenia raportu, ale może go ograniczyć do ram wytyczonych przez art. 51 ust. 2a Prawa ochrony środowiska, mimo że przedsięwzięcie należy do kategorii objętej „listą drugą”.

Newralgicznym punktem przedstawionej konstrukcji myślowej jest moment, w którym organ wydający postanowienie o obowiązku sporządzenia raportu ocenia, czy przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, czy też takiego znaczącego oddziaływania nie będzie. Ocena jest w jakimś stopniu arbitralna. Problem można zilustrować pytaniem, czy organ jest związany np. dołączoną do wniosku o wydanie decyzji „główną” opinią instytutu naukowego stwierdzającą, że przedsięwzięcie nie będzie miało znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000. Oczywiście nie jest związany, bo to organ ma ocenić, czy takie oddziaływanie będzie, czy go nie będzie [4]. Jednakże to nie do końca rozwiązuje problem. Jeżeli bowiem organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ocenia, że sporządzenie raportu nie jest konieczne, to wydaje postanowienie stwierdzające brak potrzeby sporządzenia raportu. A jeżeli takie postanowienie jest błędne? Odpowiedź prosta – można je zakwestionować w trybie prawnym zażalenia, o czym stanowi art. 51 ust. 5 Prawa ochrony środowiska. Problem w tym, że w wielu wypadkach nie będzie podmiotu uprawnionego do wniesienia zażalenia, ponieważ inwestor nie jest zainteresowany (a nawet wprost przeciwnie – jest zainteresowany tym, aby raportu nie sporządzać), stron może nie być, a nasuwające się rozwiązanie, że zażalenie może wnieść organizacja społeczna, której celem statutowym jest ochrona środowiska

(w tym, co oczywiste, ochroną przyrody), jest wykluczone, ponieważ taka organizacja nie może tego uczynić:

- ani na podstawie art. 33 Prawa ochrony środowiska, ponieważ nie ma postępowania prowadzonego z udziałem społeczeństwa, skoro udział społeczeństwa pojawia się dopiero wtedy, gdy jest sporządzany raport, co zupełnie jasno wynika z art. 53 Prawa ochrony środowiska,
- ani na podstawie art. 31 k.p.a., skoro art. 46a ust. 6 wyklucza stosowanie art. 31 k.p.a. w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Ten stan prawny dał podstawę do sformułowania zarzutu, że brak możliwości wszczęcia procedury odwoławczej przeciwko postanowieniu o braku konieczności wykonania raportu wydaje się niezgodny z dyrektywą europejską, zwłaszcza w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości [5].

Na tle dyrektyw europejskich pojawia się jeszcze jeden problem: co będzie, jeżeli działania, które mają być przeprowadzone, mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, ale nie spełniają kryteriów definicji „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 46 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, ponieważ nie wymagają żadnej z decyzji przewidzianej w art. 46 ust. 4 pkt 2–9 ani zgłoszenia przewidzianego w art. 46 ust. 4a. Przykładem może służyć usuwanie drzew, co wprawdzie wymaga zezwolenia (art. 83 ustawy o ochronie przyrody), ale takie zezwolenie nie zostało wykazane w art. 46 ust. 4 Prawa ochrony środowiska. Jeżeli usunięcie drzew miałoby znacząco pogorszyć stan siedlisk lub znacząco negatywnie wpłynąć na gatunki, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, to obowiązuje zakaz z art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Czy ten zakaz może być uchylony decyzją wojewody wydaną na podstawie art. 34 ustawy o ochronie przyrody, jeżeli zostały spełnione wskazane w tym ostatnim przepisie przesłanki? Zapewne tak, ale problem tkwi w tym, że nie zostanie przeprowadzona procedura oceny oddziaływania na środowisko zwięziona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, ponieważ zezwolenia na usuwanie drzew nie ma w wykazie z art. 46 ust. 4 Prawa ochrony środowiska, a to wydaje się niezgodne z dyrektywą. Wyjścia można szukać w koncepcji pro wspólnotowej interpretacji prawa polskiego i uznać, że wprawdzie przepisy polskie nie przewidują w takiej sytuacji oceny oddziaływania na środowisko, ale przewidują ją przepisy wspólnotowe, które mają pierwszeństwo, a zatem ocenę należy przeprowadzić.

Warunki działalności na obszarach Natura 2000

Istotą obszarów Natura 2000 nie jest wyłączenie ich z gospodarczego wykorzystania ani objęcie ochroną całości przyrody. Wyznaczenie obszaru Natura 2000 ma zawsze konkretny cel: ochrona konkretnych siedlisk przyrodniczych oraz konkretnych roślin i zwierząt w tym obszarze. Dlatego art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wprowadza zasadę, że na obszarach Natura 2000 nie podlega ograniczeniu:

- 1) działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu,
- 2) działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka,
- 3) amatorski połów ryb

jeżeli spełnione są jednocześnie dwa warunki:

- brak zagrożenia zachowania siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin i zwierząt,
- brak istotnego negatywnego wpływu na gatunki roślin i zwierząt ale nie „w ogóle”, lecz tylko zagrożenia tych siedlisk i gatunków, dla których ochrony został wyznaczony dany obszar Natura 2000.

Jeżeli jednak obszar Natura 2000 wchodzi w skład parku narodowego lub rezerwatu przyrody, wtedy obowiązuje znacznie ostrzejszy reżim prawny przewidziany w art. 15 ustawy o ochronie przyrody, który z mocy art. 36 ust. 2 wyznacza ramy dozwolonej działalności także w obszarze Natura 2000.

Turystyka na obszarach Natura 2000

Zwracam uwagę, że art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wskazując na działania, które na obszarze Natura 2000 nie podlegają ograniczeniu, nie wymienia wprost turystyki. Czy coś z tego wynika? Nie sądzę, działalność turystyczna jest rodzajem działalności gospodarczej, a więc już z tego tytułu nie podlega ograniczeniom na obszarach Natura 2000. Ale – i to jest niezwykle istotne – działalność turystyczna na obszarach Natura 2000 nie może być prowadzona w taki sposób, aby zagrażała tym wartościom, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, czyli siedliskom i gatunkom. Właśnie dlatego programy rozwoju turystyki podlegają ocenie strategicznej, czy nie zagrażą one siedliskom i gatunkom chronionym w obszarze Natura 2000, a przedsięwzięcia – także z zakresu infrastruktury turystycznej – podlegają ocenie pod tym samym kątem. Gdyby działalność turystyczna miała zagrazić siedliskom lub gatunkom, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, to musi być ograniczona tak, aby tym wartościom nie zagrażała.

Czy w tej sytuacji można mówić, że wyznaczenie obszaru Natura 2000 jest środkiem prawnym ochrony walorów turystycznych? Moim zdaniem tak, ale w bardzo swoistym znaczeniu. Chodzi bowiem o to, że – poza obszarami parków narodowych i rezerwatów przyrody, gdzie i tak obowiązuje najostrejszy reżim prawny – wyznaczenie obszaru Natura 2000 stwarza dodatkowe hamulce przed podjęciem działań mogących zagrazić siedliskom i gatunkom, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, a te hamulce są silniejsze niż np. w parkach krajobrazowych czy na obszarach chronionego krajobrazu, które nie są objęte ochroną jako obszary Natura 2000, a więc niejako pośrednio służy także ochronie walorów turystycznych. W tym znaczeniu można także w obszarach Natura 2000 dopatrywać się instrumentu ochrony walorów turystycznych.

Sanckje za naruszenie wymagań ochrony obszaru Natura 2000

Hipoteza art. 37 ustawy o ochronie przyrody zakłada, że na obszarze Natura 2000 zostały podjęte działania bez przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny wpływu na środowisko (art. 33 ust. 3). Wtedy wojewoda (a na obszarach morskich dyrektor urzędu morskiego) jest zobowiązany wydać decyzję administracyjną, której treścią jest:

- nakaz natychmiastowego wstrzymania działań oraz
- podjęcie w wyznaczonym terminie niezbędnych czynności restytucyjnych.

Mamy tu do czynienia ze stosowaniem swoistej sankcji administracyjnoprawnej, która nie wyczerpuje kwestii odpowiedzialności za podejmowane działania. Jeżeli bowiem te działania mogły w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk lub znacząco wpłynąć na gatunki chronione w obszarze Natura 2000, to takie zachowanie jako naruszające normę art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody jest co najmniej wykroczeniem z art. 127 pkt 1 lit. e/ tej ustawy, a w razie wyrządzenia istotnej szkody przyrodniczej może wyczerpywać znamiona przestępstwa z art. 181 k.k. Zastosowanie sankcji z art. 37 ustawy o ochronie przyrody nie wyłącza odpowiedzialności za wykroczenie lub przestępstwo.

(c.d. ze s. 114)

Stefan Konstańczak: **The Ecological Nobel Peace Prize.** From nearly thirty years Al Gore has been an activist of social movements for natural environment protection. His latest speeches has a catastrophic character because he claims that if people will not stop increasing of emission of carbon dioxide into the atmosphere, in ten years terrestrial ecologic system could be destroyed. The publicity of this statement in all over the world speaks volumes for that problems concerning environmental protection play more and more important role in politics. The testimony to that was Nobel Peace Prize awarded to Gore on October 12th in 2007, which was shared by the Intergovernmental Panel on Climate Change.

In 2007 Al Gore also starred in the Academy Award - winning documentary on the topic of global warming, *An Inconvenient Truth*. Winning two of prestige awards during one year: Oscar and Nobel Peace Prize was not an accident but approbation of his merits in counteraction against global warming problem.

A prominent place in Al Gore's publications occupies the book *Earth in the Balance: Ecology and the Human Spirit*. In his book Gore proposes the new *Global Marshall Plan*. The realisation of this plan could lead to desirable and balanced development on global level.

Bogusław Szuba: **The managing of the rainwater in the city.** The subject of the article is the problem of the managing of the rainwater in the city. There is the need of changing contemporary practice of treating the rainwater in the city. The city should manage of the rainwater consciously. It will bring not only the positive change of the water underground conditions but also can give the economical savings. In article was proposed the suggestion of the introducing technical solutions which the aim is complex using the rainwater in the city.

Ewa Matyjaszczyk: **Selected problems of ecological crops protection in Poland.** Due to the EU review the number of active substances used in plant protection in the European Union as well as the number of plant protection products placed on the Polish market is being continually reduced. The review is the tool to remove products which can be potentially harmful for human or the environment from use in European Union. However due to high costs of the review procedure numerous plant protection products qualified for use in the ecological farming will be also withdrawn from the market. The paper presents the plant protection products qualified for use in the ecological farming as well as the products which probably will be withdrawn from the Polish market due to high costs of the review. The pests and diseases being the most serious problem in ecological farming in Poland according to units certifying ecological farms are listed.

Małgorzata Ostrowska: **Phytomicrobentos under the impact of a high iron content in the rivers of the Opole area.** The article presents data from research of phytomicrobentos and the impact of elevated iron concentrations on the development of selected algae species. The research was carried out in the years 2002–2006. Material for analyses originated from the rivers of Malina, Swornica and Jemielnica. These rivers belong to the basin of Mała Panew, a right tributary of the Odra River. Beside iron, the scope of the physico-chemical parameters which were analysed included: reaction, water temperature, dissolved oxygen, BODs, nitrogen and phosphorus forms, calcium and chlorides. The best quality of

LITERATURA

- [1] Bar M., Jendrośka J.: Prawo ochrony środowiska. Podręcznik, s. 913, Wrocław 2005
- [2] Otawski P.: Wdrażanie sieci Natura 2000 w Polsce – aspekty prawne, [w:] Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska, s. 181, Poznań 2004
- [3] Lenart W.: „Natura 2000” w procedurze oceny oddziaływania na środowisko, *Parki Narodowe*, nr 3, s. 12, 2005
- [4] Radecki W.: Paragraf i Środowisko. Ocena oddziaływania na obszar Natura 2000, *Aura*, nr 7, s. 28–29, 2006
- [5] Prawo ochrony środowiska dla praktyków, pod red. J. Jendrośki i J. Jerzmańskiego, wydawnictwo wymiennokartkowe, część 3, rozdział 8, podrozdział 1.2, s. 9 – wersja z lutego 2006

water was observed in the Swornica River. The highest exceedances of the threshold values were noted for iron. Iron concentration in river waters ranged from 0,7 mg/dm³ in the Jemielnica River to 4,7 mg/dm³ in the Malina River. The concentrations of iron showed seasonal fluctuations. During the investigations the following groups of algae species were determined: *Cyanophyceae*, *Chlorophyta*, *Chrysophyceae*, *Bacillariophyceae*. The *Bacillariophyceae* were the dominant group and represented 65% of the total algae species. Two species: *Synedra ulna* and *Navicula cryptocephala* were always present in the analysed river waters. Among all algae only *Bacillariophyceae* showed a mass growth in large volumes at high iron content. All species representing mass growth are considered as indicators of water quality.

Andrzej Urbisz: **Human impact on the occurrence of protected vascular plant in Poland.** The present paper is devoted to vascular plant species under legal protection in Poland. Its aim was to compare species in relation to degree of transformation of habitats, in which they can occur as well as influence of human activity on number of their localities. Of 394 vascular species being under protection in Poland (table 1), 373 are strictly protected and 21 are partially protected. Majority of them are to be found in natural or semi-natural habitats, only 35 occur spontaneously in man-made habitats. Almost 40% of protected species may be cultivated purposely as ornamentals what leads to increase number of their localities. To various criteria of threat according to Polish Red Data Book of Plants 157 species were included.

Elżbieta Beran: **Biodegradability assessment for poorly – water soluble organic compounds such as lubricating oils.** The reasons for increasing interest in biodegradability assessment of lubricants have been presented. Principles of evaluation in an aquatic medium of the “primary” and the “ultimate” aerobic biodegradability of organic compounds and standardized test methods (OECD and ISO) used for assessing the biodegradability have been described. Unfortunately, only few standard tests are useful for testing poorly-water soluble or insoluble substances such as lubricating base oils. This paper summarizes the results obtained in various methods used to assess the “primary” (CEC L-33-A-93 test) and the “ultimate” (OECD 301B, 301F, 310 and OECD 302B, 302D – draft) biodegradability of base oils differing in chemical structures. Results of assessing the “ready” biodegradability for rapeseed oil and some polyolester oils, have shown that the most useful method for evaluation of ready biodegradability of water insoluble compounds as lubricants is ISO 14593 (OECD 310). Its modification CONCAWE test (OECD 302D – draft) enables assessing the “inherent” biodegradability of lubricating oils such as polyolester oil with the steric hindrance around ester bonds, polyalphaolefins PAO 4, PAO 6, and conventional mineral oil which are not readily biodegradable.

Bożena Gajdzik: **Emission and reduction of industrial air pollutants in Poland and in Silesian Voivodship.** The paper presents basic statistical dates about emission and reduction of polish industrial air pollutants. Subject of analyses are particulates and gases that were emitted by polish industry in 1995–2005 for example country and Silesian Voivodship. The paper was written on the base of Statistical Yearbook of Industry and Statistical Yearbook of Silesian Voivodship 2006.