



Warszawa, 17/11/2008r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO-598489-IV/08/MM**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

**Pan**

**Maciej Nowicki**

**Minister Środowiska**

### ***Szanowny Panie Ministrze***

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły liczne wnioski, zarówno od podmiotów indywidualnych, jak również jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące uregulowań prawnych procedury tworzenia obszarów Natura 2000.

Na wstępie podnieść należy, iż przepisy prawa Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U.UE L z dnia 22 lipca 1992 r.) pozostawiają pewną swobodę Państwu Członkowskiemu w zakresie ustalenia szczegółowej procedury tworzenia obszarów Natura 2000. Przepisy wspomnianej dyrektywy mają zatem w tym zakresie charakter jedynie ramowy, uwzględniając szczegółową specyfikę procedury zgłaszania listy obszarów Komisji Europejskiej (por. art. 3 i 4 dyrektywy).

Zgodnie z brzmieniem art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.), Minister właściwy do spraw środowiska opracowuje projekt listy obszarów Natura 2000, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej. Projekt, ten wymaga zasięgnięcia opinii właściwych miejscowo rad gmin, przy czym niezłożenie opinii w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu uznaje się za brak uwag. Ponadto, zgodnie z brzmieniem art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, wyznaczenie obszaru Natura 2000, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi i z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska, które określa nazwę, położenie administracyjne, obszar i mapę obszaru, cel i przedmiot ochrony oraz sprawującego nadzór nad obszarem. Minister właściwy do spraw środowiska, wydając rozporządzenie, kieruje się rzeczywistym stanem siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt.

Już w tym miejscu Rzecznik chciałby podnieść, iż użyte określenie „Projekt listy” nie precyzuje w dostatecznym stopniu, czy chodzi tu o projekt samego wykazu zamierzonych obszarów

Natura 2000, bez wskazania ich położenia, celu i przedmiotu ochrony. Nie jest trudno dostrzec, że tak pojmowany projekt listy mógłby być rozwiązaniem bezwartościowym, bowiem nie znając dokładnej lokalizacji projektowanego obszaru Natura 2000, a także celu i przedmiotu ochrony, rada gminy nie byłaby w stanie sformułować rzetelnej opinii. Takie nieprecyzyjne rozwiązanie ustawowe w ocenie Rzecznika nie spełnia kryteriów przyzwoitej legislacji.

Utworzenie obszaru Natura 2000, który jest jedną z form ochrony przyrody, co prawda nie przekreśla możliwości podejmowania działalności inwestycyjnej na tym terenie, jednakże w pewnych warunkach może stanowić jej poważne utrudnienie. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, zabrania się 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. A zatem tylko takie inwestycje, które w sposób znaczący mogą wpłynąć na gatunki obszaru Natura 2000 nie uzyskują zgody właściwych organów. Natomiast inne przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony, wymagają uprzedniego przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t. j. Dz. U. 2008 r. Nr 25, poz. 150). Powyższe nie wyklucza zatem *a priori* uzyskania zgody na realizację przedsięwzięcia, jednakże następuje to zawsze po uprzednim upewnieniu się przez właściwy organ, iż nie będzie ono znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000. Uzyskanie takiej zgody następuje w formie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia.

W przedstawionym wyżej kontekście, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ustawodawca przyznał zbyt szczerpłe uprawnienia w ramach współdziałania organom jednostek samorządu terytorialnego w procedurze tworzenia obszaru ochrony Natura 2000. Polegają one jedynie na możliwości opiniowania projektu, która i tak nie ma charakteru obligatoryjnego. Opinia, w przeciwieństwie do uzgodnienia, nie ma charakteru wiążącego i nie musi być respektowana przez organ podejmujący rozstrzygnięcie w sprawie. Ponadto, nawet w przypadku odstąpienia w wyniku negatywnej opinii od zamiaru utworzenia obszaru Natura 2000, rada gminy nie musi być o tym poinformowana.

Szczególną wątpliwość budzi również kwestia, czym powinna kierować się rada gminy zajmując stanowisko w tej sprawie. Wydaje się, iż jej stanowisko powinno być determinowane treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skoro jest on obowiązującym na terenie jednostki samorządu terytorialnego aktem prawa miejscowego. W tej sytuacji pojawia się kolejna wątpliwość, czy dopuszczalne jest utworzenie wspomnianego obszaru wbrew treści planu miejscowego, bowiem ustawa o ochronie przyrody nie zawiera żadnego rozwiązania tej kwestii w

odróżnieniu od pozostałych form obszarowej ochrony przyrody, gdzie przewidziano daleko posunięte obowiązki w zakresie współdziałania organów planowania przestrzennego z organami ochrony przyrody (zob. art. 10 ust. 6, art. 16 ust. 7, art. 23 ust. 5), dotyczące konieczności uwzględniania w aktach planowania przestrzennego skutków wynikających z utworzenia danej formy ochrony. W tym miejscu podnieść należy, iż ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) zakłada, że w toku podejmowanych na jej podstawie działań planistycznych należy zwłaszcza uwzględnić wymagania ochrony środowiska (por. art. 1 ust. 2 pkt 3, art. 10 ust. 1 pkt 9). Oznacza to, iż system planowania przestrzennego musi respektować istniejące formy ochrony przyrody, natomiast brak jest w obu cytowanych wyżej aktach prawnych rozwiązania odwrotnego. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, powszechnie obowiązującym na danym terenie, to brak jest podstaw, by wyłączać jego rozwiązania w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska. Skoro bowiem ustawodawca nie zdecydował się na rozwiązanie wyraźnie wyłączające konstrukcję planowania i zagospodarowania przestrzennego, tak jak to miało miejsce na gruncie nieobowiązującego w chwili obecnej art. 10 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.), to można stwierdzić, że zachowują one moc wiążącą również w procedurze tworzenia obszarowych oraz indywidualnych form ochrony przyrody.

Szczególnie niekorzystna sytuacja może zachodzić w przypadku objęcia większości powierzchni jednostki samorządu terytorialnego zasięgiem obszaru ochrony Natura 2000, ograniczyć to może w najbardziej skrajnych przypadkach zdolność i perspektywy rozwoju, skazując niejako taką jednostkę samorządu na brak atrakcyjności inwestycyjnej i wegetację bez żadnej rekompensaty ze strony Państwa. Nie może bowiem być uznane za taką rekompensatę możliwość uzyskania środków pomocowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Polegają one bowiem jedynie na udzielaniu rekompensat producentom rolnym, których działalność rolnicza jest ograniczana w związku z zakazem podejmowania działań mogących w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w istotny sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000.

W ocenie Rzecznika, uszczuplenie kompetencji gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego Państwa, może budzić przede wszystkim wątpliwości na gruncie wzorców konstytucyjnych wywiedzionych z art. 5 i art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W polskim systemie prawa ochrona przyrody stanowi jedną z konstytucyjnie chronionych wartości w ramach ogólniejszego pojęcia, jakim jest ochrona środowiska. Zasadniczą rolę odgrywa tutaj przywołany art. 5 Konstytucji, który sytuuje ochronę środowiska i zrównoważony rozwój

pośród fundamentalnych wartości stanowiących podstawy ustroju państwa. Natomiast zgodnie z art. 166 Konstytucji zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Nie podlega dyskusji, że jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć rozległe kompetencje w pewnych dziedzinach na swych terytoriach, by móc efektywnie zaspokajać te zadania. Z drugiej strony ochrona środowiska, w tym ochrona przyrody, oprócz wymiaru lokalnego ma również wymiar ogólnokrajowy, a nawet jak jest to właśnie w przypadku obszarów NATURA 2000 ogólnoeuropejski i w tym zakresie należy do państwa. Polityka ochrony środowiska musi być prowadzona wielopoziomowo na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz na szczeblu centralnym. Do ustawodawcy należy w szczególności stworzenie odpowiednich ram prawnych, które z jednej strony zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w tej dziedzinie oraz skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewnią przestrzeganie podstawowych wartości konstytucyjnych oraz ochronę interesów ogólnonarodowych. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej, (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007 r. K 54/05, publ. OTK-A 2007/3/25).

W omawianym wyżej kontekście warto podkreślić również, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu jednego ze swych orzeczeń stwierdził, iż „władze publiczne są bowiem przede wszystkim zobowiązane do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1). Sformułowanie to ma charakter typowy dla określenia zadań (zasad polityki) państwa, nie rodzi natomiast bezpośrednio jakichkolwiek praw podmiotowych po stronie jednostki. Pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne” należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka. Ochrona środowiska jest jednym z elementów „bezpieczeństwa ekologicznego”, ale zadania władz publicznych są szersze - obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest - nakazane przez art. 5 Konstytucji - kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. (por. J. Boć, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 24 i nast.). W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury,

niezbędnej dla - uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby - życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia" (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r. sygn. K 23/05, publ. OTK-A 2006/6/62).

Ostatnim nie mniej ważnym problemem dostrzeżonym przez Rzecznika w procedurze tworzenia form ochrony przyrody Natura 2000 jest rozwiązanie przyjęte na gruncie przepisu art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. Otóż omówiony wyżej zakaz podejmowania działań mogących znacząco pogorszyć stan chronionych w ten sposób siedlisk oraz mogących negatywnie wpływać na gatunki, dla których wyznaczono obszar, stosuje się odpowiednio do projektowanych obszarów Natura 2000, znajdujących się na liście sporządzonej przez ministra właściwego do spraw środowiska, do czasu odmowy zatwierdzenia albo zatwierdzenia tych obszarów przez Komisję Europejską jako obszary Natura 2000 i ich wyznaczenia w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska.

Przede wszystkim projekt wspomnianej wyżej listy nie podlega obowiązkowi jakiegokolwiek promulgacji, podobnie jak stanowisko Komisji Europejskiej. Konstrukcja wspomnianego przepisu zatem wprowadza zakazy, które co prawda skierowane są przede wszystkim do organów administracji publicznej właściwych do podejmowania rozstrzygnięć określających dozwolony sposób wykorzystania terenu. Wspomniana lista w ogóle nie musi być znana bezpośrednio zainteresowanym (n.p. właścicielom nieruchomości) ani organom właściwym w sprawie podejmowania rozstrzygnięć dotyczących przeznaczenia terenu w sposób kolidujący z celami zamierzonej ochrony. Zatem początkowym momentem obowiązywania zakazu wynikającego z art. 33 ust. 2 ma być samo powstanie listy, nawet przed wystąpieniem do rad gmin o wyrażenie opinii. Nie istnieją żadne mechanizmy zapewniające jawność wspomnianej listy w stosunku do tych, których mogłaby ona dotyczyć (m. in. właścicieli nieruchomości zainteresowanych podjęciem określonej działalności mogącej kolidować z projektowanym obszarem Natura 2000).

Brak jest jakichkolwiek podstaw by zakładać, że wspomniana lista może być uważana za obowiązujące powszechnie prawo w rozumieniu art. 7 konstytucji oraz art. 6 k.p.a. Możliwość taką wyklucza wyraźnie brzmienie art. 87 i nast. Konstytucji. Odrębny problem stanowi relacja pomiędzy decyzjami administracyjnymi wydanymi przed sporządzeniem wspomnianej listy, których realizacja może powodować powstanie negatywnych skutków dla projektowanego obszaru Natura 2000. Nie istnieje bowiem jakakolwiek podstawa prawna, która mogłaby prowadzić do utraty mocy wspomnianych decyzji, czy też ich wykonalności. Nie jest również do końca jasne jak rozumieć również zakaz podejmowania działań, a w szczególności czy chodzi tutaj o rozpoczęcie działalności, czy też podjęcie rozstrzygnięcia pozwalającego na powstanie negatywnych skutków. Znane są natomiast rozwiązania występujące na gruncie innych ustaw

pozwalające na uniknięcie podobnych wątpliwości (por. możliwość zawieszenia postępowania w przypadku zamiaru podjęcia działań planistycznych - art. 58 i art. 62 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Wskazane wyżej problemy w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzą do wniosku, że aktualny model tworzenia obszarów ochrony Natura 2000 pozostaje w kolizji z zasadami konstytucyjnymi, a zwłaszcza z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zaufania do państwa i jego organów, a nadto zmierza do nadania charakteru powszechnie obowiązującego czynnościom technicznym ministra właściwego do spraw ochrony środowiska, wprowadzając niejawnie zakazy o charakterze powszechnie obowiązującym.

W związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie podniesionych argumentów oraz zajęcie stanowiska w poruszonych przeze mnie kwestiach. W szczególności proszę o poinformowanie mnie, czy Pan Minister podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie konieczności zapewnienia zgodności procedur związanych z tworzeniem obszarów Natura 2000 z wyżej wymienionymi wzorcami konstytucyjnymi.

### ***Z poważaniem***

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich