



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

Warszawa, 29.10.2009 r.

Pan

Prof. Maciej Nowicki

Minister Środowiska

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do odpowiedzi Pana Ministra na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich zawartej w piśmie z dnia 30 marca 2009 r., znak: GDOŚ/DON-4141-12/09mż-w, pragnę poinformować, iż nie wyjaśnia ona wszystkich problemów pojawiających się w związku ze stosowaniem ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2004 r. Nr 92 poz. 880 z późn. zm.), w interesującym zakresie.

Przyjmując przekazane przez Pana Ministra wyjaśnienia podkreślić należy, że nie wyczerpują one wątpliwości zgłaszanych przez Rzecznika pod adresem procedury wdrażania w Polsce sieci obszarów chronionych Natura 2000. W szczególności zastrzeżenia Rzecznika w dalszym ciągu dotyczą etapu procedury wdrażania sieci obszarów Natura 2000.

Objęcie danego obszaru formą ochrony Natura 2000 stanowi ingerencję w zakres uprawnień planistycznych jednostki samorządu terytorialnego oraz właścicieli poszczególnych nieruchomości, znajdujących się na terenie danego obszaru. Jak każde ograniczenie praw podmiotowych musi ono znajdować swoje uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych i musi być proporcjonalne, o czym stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela pogląd, iż wyznaczanie obszarów proponowanych do objęcia siecią Natura 2000 powinno następować przede wszystkim przy uwzględnieniu kryteriów przyrodniczo - środowiskowych. Należałoby tu rozróżnić proces typowania konkretnych obszarów od procesu wdrażania ich do programu Natura 2000 oraz ich tworzenia i funkcjonowania. Nie ulega wątpliwości, że w odniesieniu do drugiego i trzeciego spośród wyżej wymienionych punktów należy uwzględnić także inne kryteria mające odzwierciedlenie w porządku konstytucyjnym.

W demokratycznym państwie prawnym nie można bowiem przyjąć zasady, że jakkolwiek zespół wartości, choćby mających umocowanie w Konstytucji i prawie międzynarodowym ma

bezwarunkowy prymat przed innymi, w sytuacji gdy wartości te mogą wchodzić z sobą w konflikt. Obszary Natura 2000, choć powołane w pierwszym rzędzie do ochrony siedlisk przyrodniczych wpisują się również w szerszy katalog wartości chronionych na poziomie konstytucyjnym i międzynarodowym. Nie można sobie wyobrażać funkcjonowania tych obszarów jedynie w celu ochrony pewnych wartości przyrodniczych, któremu to celowi podporządkowane są inne konstytucyjnie chronione wartości, takie jak prawo własności czy autonomia jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle tych rozważań trzeba raz jeszcze skoncentrować się na kwestii niedostatecznie wyjaśnionej przez Pana Ministra w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, a mianowicie problemu uwzględnienia głosu i interesu wspólnot lokalnych.

Nie jest bowiem w szeroko pojętym interesie programu Natura 2000 wprowadzanie go w sposób odgórny, pozbawiony należytego wyjaśnienia i umotywowania, a w konsekwencji osłabiający zaufanie do organów państwa i samego programu ochrony środowiska. Należy mieć na uwadze, że pierwszym adresatem i zarazem beneficjentem tego programu jest społeczność lokalna i to niejednokrotnie od jej odpowiedniego nastawienia zależeć może sukces bądź porażka konkretnego programu.

Jest to zgodne z jedną z podstawowych zasad konstrukcyjnych całego mechanizmu prawnego Wspólnot Europejskich, zasadą subsydialności, statutowaną w art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 325 z 24 grudnia 2002 r.). Fundamentem tej zasady, mającej odzwierciedlenie w polskim porządku konstytucyjnym w art. 15 i 163 Konstytucji RP jest wzajemne zaufanie organów państwa, jednostek samorządu terytorialnego i obywateli, które pozwala odpowiednio dużą ilość kompetencji do decydowania o ważnych sprawach pozostawić w ręku tych, których one dotyczą.

W tak zarysowanym kontekście należy raz jeszcze negatywnie ocenić regułę wprowadzoną w art. 27 ust 2 ustawy o ochronie przyrody, w myśl której rada gminy ma 30 dni na zaopiniowanie projektu listy obszarów Natura 2000, zaś przekroczenie tego terminu skutkuje przyjęciem fikcji prawnej niezgłoszenia uwag do projektu.

Pomijając zarysowany wyżej, niezwykle istotny, szerszy kontekst prawny oceny tej regulacji, powinna być ona negatywnie oceniona również z uwagi na dwie ważne okoliczności. Po pierwsze rada gminy jest organem pracującym w sposób sesyjny - zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co w naturalny sposób opóźnia zainicjowanie prac nad opinią dotyczącą projektu proponowanego obszaru Natura 2000 i sprawia w praktyce, że jest on jeszcze krótszy.

Po drugie, zgodnie z wymogami sporządzenia projektu obszaru Natura 2000 zawartymi w dyrektywie tzw. siedliskowej, oczywistym jest, że projekt ten zawiera wiele szczegółowych danych, które w procesie opiniowania powinny zostać poddane wnikliwej analizie. W innym wypadku

wydana opinia będzie powierzchowna, co sprawi, że szanse na uwzględnienie jej w procesie podejmowania decyzji na poziomie rządowym znacząco spadną. Także z tego względu termin 30 - dniowy jest niewystarczający.

Dlatego też Rzecznik postuluje podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do zmiany przedmiotowej regulacji w kierunku wydłużenia czasu przeznaczonego dla rad gmin na zaopiniowanie przedmiotowych projektów. Pragnę przy tym podkreślić, że zmianę taką Rzecznik uważa za niezbędne minimum na drodze do osiągnięcia stanu prawnego spełniającego wcześniej przedstawione kryteria, nie wyczerpują natomiast wątpliwości w tym zakresie.

Pragnę ponadto raz jeszcze zwrócić uwagę na fakt, nieprawidłowego zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ujęcia w art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, kwestii stosowania rozwiązań prawnych adekwatnych wobec obszarów objętych już ochroną w ramach sieci programu Natura 2000, do obszarów, które mają dopiero status obszarów proponowanych do objęcia ich ochroną, do czasu ich zatwierdzenia przez Komisję Europejską. Zasadniczy sens tego rozwiązania, polegający na ujęciu w polskie ramy prawne zasady ostrożności wynikającej z art. 174 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, rozwiniętej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, nie jest przez Rzecznika kwestionowany, jednakże wątpliwości budzą pewne rozwiązania, które służą urzeczywistnieniu podstawowej idei zawartej w tej regulacji.

Wątpliwości tych nie rozstrzyga przywołanie zapisów ustawowych, w myśl których status prawny listy proponowanych obszarów jest wzmocniony przez przyjęcie go za zgodą Rady Ministrów oraz przekazanie do Komisji Europejskiej w celu zatwierdzenia. Nadto nie można uznać za dostateczną promulgację takiej listy jej opublikowanie na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska.

Zasada ostrożności jako taka opiera się na przyjęciu dwóch podstawowych założeń. W myśl pierwszego nie jesteśmy w stanie dokładnie, w sposób naukowo wiarygodny, określić wpływu na środowisko niektórych spośród podejmowanych przez nas przedsięwzięć. Zgodnie z drugim ewentualna szkoda, która wystąpi w środowisku, ma z zasady nieodwracalny i nienaprawialny charakter.

Innymi słowy, należy możliwie maksymalnie zmniejszyć ryzyko negatywnego wpływu na środowisko, ale w granicach określonych innymi podstawowymi zasadami porządku prawnego Wspólnoty Europejskiej. Zasada ostrożności (maksymalnego ograniczenia ryzyka) przyjmuje również zwykle swoiste domniemanie istnienia ryzyka dla środowiska, dlatego generalnie obciąża stronę inicjującą przedsięwzięcie mogące nieść zagrożenie dla środowiska powinnością wykazania braku takiego zagrożenia.

Jednakże tak opisana zasada, musi posiadać odpowiednie umocowanie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, by mogła być źródłem konkretnych rozstrzygnięć w indywidualnych

sprawach. Polska regulacja dotycząca tej zasady, określona w art. 33 ustawy o ochronie przyrody, w ocenie Rzecznika tych warunków nie spełnia.

Przede wszystkim zbyt szeroko i nieprecyzyjnie ujęto kwestię zakresu obowiązywania tej zasady - nie jest jasne wobec jakiego rodzaju przedsięwzięć proponowanych do objęcia programem Natura 2000 stosować reguły ochrony właściwe dla obowiązującego już programu, nie wiadomo jak dokładnie stosować te reguły, gdyż użyte słowo „odpowiednio” raczej mnoży wątpliwości niż je rozwiewa oraz wreszcie nie wiadomo, na podstawie czego stosować tą zasadę, w świetle możliwej kolizji z aktami powszechnie obowiązującego prawa.

Co do pierwszej wątpliwości należy rozstrzygnąć dylemat, czy pojęcie proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, użyte w art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody wyczerpuje całość przedsięwzięć zaliczanych do programu Natura 2000. Art. 5 pkt 2c ustawy nie precyzuje bowiem w dostatecznym stopniu zakresu tego pojęcia w relacji z dwoma pozostałym komponentami programu Natura 2000.

Po drugie, redakcja przepisu art. 33 ust. 2 ustawy nastęrcza trudności, gdyż zwrot „stosuje się odpowiednio” oznacza generalnie stosowanie przepisów właściwych dla innej instytucji prawnej z uwzględnieniem konstrukcyjnych różnic występujących między nimi, co w sytuacji różnej intensywności tych różnic może prowadzić do sytuacji stosowania danych przepisów wprost lub też wcale. Przepis ten zatem można rozumieć również w taki sposób, że właściwie reguły stosowane wobec obszarów już zatwierdzonych i objętych programem Natura 2000 nie powinny być stosowane wobec obszarów dopiero mających uzyskać w przyszłości taki status, gdyż między jednymi i drugimi istnieje poważna różnica normatywna - status tych pierwszych jest potwierdzony aktem prawa powszechnie obowiązującego, drugich jeszcze nie.

Wobec trzeciej z podniesionych wątpliwości, należy zastanowić się nad prawnym umocowaniem kategorii proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty Europejskiej oraz możliwym jej konfliktem z aktami prawa powszechnie obowiązującego. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której lista proponowanych obszarów mająca umocowanie jedynie w uchwale Rady Ministrów będzie niezgodna z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które są aktami prawa miejscowego powszechnie obowiązującego. Rozważając tą kwestię na gruncie konstytucyjnego katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa, nie jest możliwe uchylenie zapisów planów zagospodarowania przestrzennego przez uchwałę Rady Ministrów, która jest w istocie aktem kierownictwa wewnętrznego.

W ocenie Rzecznika, zachodzi zatem niezbędna konieczność ustawowego rozstrzygnięcia relacji i ewentualnych kolizji między ochroną jaką uzyskują proponowane obszary mające zostać objęte ochroną Natura 2000, nieregulowane żadnym z aktów powszechnie obowiązującego prawa, a

prawem powszechnie obowiązującym jakim są uchwalone miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Sytuacja taka nie zachodzi, gdy proponowane obszary mające zostać objęte ochroną wynikająca z programu Natura 2000, zostaną nią objęte i fakt ten zostanie potwierdzony w polskim porządku prawnym przez wydanie rozporządzenia Ministra Środowiska. Jednakże nawet wtedy problem właściwej relacji do planów zagospodarowania przestrzennego nie znika, gdyż brak jest w obowiązującym systemie prawnym rozwiązań, które jasno rozstrzygałyby obowiązki gminy w zakresie aktualizacji planu. Ogólna podstawa oceny aktualności studiów i planów przestrzennych przewidziana w art. 32 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.), przywołana przez Pana Ministra, nie może być uznana za wystarczającą, gdyż dotyczy ona zmiany okoliczności z zakresu zagospodarowania przestrzennego, a więc odnosi się do zmian ze sfery faktów, a nie prawa. Właściwszy byłby już tryb przewidziany przez art. 33 ww. ustawy, jednakże dotyczy on sytuacji zmiany ustawy która skutkuje koniecznością zmiany studium lub planu miejscowego.

Wobec tego celowe, zdaniem Rzecznika, byłoby również rozważenie podjęcia plac legislacyjnych w kierunku zmierzającym do rozstrzygnięcia i tej wątpliwości.

Podsumowując, Rzecznik nadal dostrzega rozliczne problemy z funkcjonowaniem procedury wdrożeniowej programu Natura 2000, także dotyczące wątpliwości co do zgodności z Konstytucją niektórych rozwiązań ustawy o ochronie przyrody. W związku z tym zwracam się do Pana Ministra z ponowną prośbą o rozważenie podanych tu argumentów oraz o zajęcie stanowiska w przedmiocie proponowanych powyżej zmian.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich