

Marek GÓRSKI

Uniwersytet Łódzki
Łódź

OBSZARY NATURA-2000 JAKO PRAWNE NARZĘDZIE OCHRONY WÓD

„NATURA 2000” AREAS AS A LEGAL
TOOL FOR WATER QUALITY PROTECTION

1. Prawne podstawy gospodarowania i ochrony wód

Od dnia 1 stycznia 2002 roku kwestie gospodarowania wodami są regulowane ustawą Prawo wodne z 18 maja 2001 r.¹, zastępującą poprzednie prawo wodne z października 1974 r. Podstawowym założeniem nowej ustawy jest doprowadzenie do gospodarowania wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, uwzględnianą w regulowaniu warunków korzystania z wód, ochrony tych wód i zarządzania nimi. Zawarte w ustawie rozwiązania prawne, organizacyjne i ekonomiczne, adresowane zarówno do właścicieli wód, jak i użytkowników oraz organów administracji publicznej, służyć mają osiągnięciu dobrego stanu ekologicznego wód, tj. zachowania bogatego i zrównoważonego ekosystemu. Ustawa wdraża w tym zakresie do polskiego systemu prawnego wymagania wynikające z uchwalonej 23 października 2000 r. tzw. Ramowej Dyrektywy Wodnej².

Głównym założeniem wprowadzenia RDW było ustanowienie aktu prawnego charakteryzującego się wspólnym podejściem do wszystkich aspektów polityki ochrony wody, ustanowienie wspólnych celów, zasad, definicji i działań. Najważniejszą zasadą wyrażoną w tej dyrektywie polityki UE w zakresie ochrony wody powinno być skupienie działań na wodzie płynącej naturalnie ze zlewni do morza, biorąc pod uwagę naturalną interakcję pomiędzy wodami powierzchniowymi i wodami gruntowymi, zarówno w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym.

Podstawowym celem dyrektywy jest zapewnienie ochrony wód w państwach członkowskich UE poprzez:

- ➔ zapobieganie dalszemu pogarszaniu się ich stanu,
- ➔ ochronę i polepszenie stanu ekosystemów wodnych i lądowych w stosunku do ich potrzeb wodnych,
- ➔ promocję zrównoważonego wykorzystywania dostępnych zasobów wodnych.

¹ - Dz.U.2005.239.2019 z późn. zm.; dalej określana jako „prawo wodne”;

² - dyrektywa nr 2000/60/EC z 23 października 2000 w sprawie ustanowienia założeń dla działalności Wspólnoty w dziedzinie polityki wodnej - Official Journal No L327 p.1, 22,12,2000); dalej powoływana jako RDW;

Wymienione w RDW cele środowiskowe dotyczą głównie zapobiegania zanieczyszczeniu wód zarówno powierzchniowych jak i podziemnych oraz pogarszania się ich jakości, odnowy zanieczyszczonych wód w takim stopniu, aby uzyskać ich "dobry stan" zdefiniowany przepisami dyrektywy dla wód powierzchniowych i dla wód podziemnych - najpóźniej w ciągu 16 lat od wejścia jej w życie. Podstawowym, z punktu widzenia ochrony wód przed zanieczyszczeniem, założeniem RDW jest przyjęcie, że odprowadzane do wód zanieczyszczenia nie mogą naruszać zakładanego stanu jakości wód (dobry stan ekologiczny i dobry stan chemiczny), niezależnie od tego, co jest źródłem takiego zanieczyszczenia.

Założenia te są realizowane w prawie polskim jednak nie tylko postanowieniami Prawa wodnego i aktów do niego wykonawczych, spore znaczenie dla utrzymywania bądź odbudowy ekosystemów wodnych mają również przepisy chroniące te ekosystemy z punktu widzenia wymagań ochrony różnorodności biologicznej. Ta ochrona to nie tylko, jak było dawniej, ochrona wód znajdujących się na terenach o szczególnej wartości, objętych formami ochrony obszarowej charakterystycznymi dla przepisów z zakresu konserwatorskiej ochrony przyrody, ale także nowocześnie i kompleksowo realizowana ochrona siedlisk i gatunków te siedliska zamieszkujących, ochrona realizowana ze względu na znaczenie tych siedlisk i gatunków dla środowiska traktowanego jako całość. Tę ideę ochrony wdraża w szczególności system obszarów chronionych znany jako Natura-2000. Oba kierunki ochrony są na takich terenach realizowane oczywiście równolegle, woda znajdująca się na terenie chronionym w systemie Natura-2000 jest chroniona ogólnymi przepisami prawa wodnego oraz szczególnymi wymaganiami wynikającymi z przepisów związanych z ochroną siedlisk.

2. Ochrona siedlisk w prawie wspólnotowym

Sieć Natura 2000 jest częścią europejskiej sieci obszarów chronionych EMERALD tworzonej pod auspicjami Rady Europy i Europejskiej Agencji Środowiskowej. Będąca podstawą jej budowania dyrektywa Rady 92/43/EEC (tzw. dyrektywa siedliskowa) jest narzędziem wdrażania Konwencji Berneńskiej³ w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Obowiązek transpozycji do polskiego systemu prawnego dyrektywy Rady 92/43/EEC z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁴, zmienionej Dyrektywą 97/62/EEC, ma swoje źródło w art. 10 (dawny art. 5 TWE) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, stosownie do treści którego Państwa Członkowskie mają obowiązek podejmowania wszelkich właściwych środków, zarówno ogólnych jak i szczególnych, dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu lub będących wynikiem działań podjętych przez instytucje Wspólnoty. Zgodnie z art. 23 dyrektywy 92/43/EEC państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzenia w życie ustaw i innych aktów normatywnych oraz decyzji administracyjnych, niezbędnych do zapewnienia zgodności z dyrektywą. Przyjmowane postanowienia mają dodatkowo zawierać odesłanie do dyrektywy lub też odesłanie takie ma zostać do nich dołączone przy urzędowej publikacji.

³ - Konwencja o ochronie europejskich gatunków dzikiej flory i fauny oraz ich naturalnych siedlisk - Berno, 19 września 1980 r. (Dz.U. z 1998 r. nr 58 poz.263);

⁴ - Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (OJ L 206 , 22/07/1992 P. 0007 . 0050); (tzw. dyrektywa siedliskowa);

Bardzo istotne także znaczenie ma dla tworzenia sieci Natura 2000 dyrektywa 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków⁵ - ustanawia ona plan ochrony wszystkich gatunków ptaków naturalnie występujących w stanie dzikim na terytorium Wspólnoty, ich jaj, gniazd, młodych i siedlisk. W myśl tej dyrektywy siedliska łąkowe i siedliska ważne dla gatunków ptaków wędrownych należy identyfikować i otoczyć odpowiednią ochroną, a sezon myśliwski i praktyki myśliwskie są poddane ograniczeniom.

Na sieć Natura 2000 składają się wytypowane przez państwo, a następnie zaakceptowane przez Komisję Europejską Specjalne Obszary Ochrony gatunków i siedlisk (tworzone na podstawie tzw. Dyrektywy Siedliskowej) oraz Obszary Specjalnej Ochrony ptaków, tworzone na podstawie Dyrektywy Ptasiej.

Ochrona ptaków w Unii opiera się o wspomnianą wyżej dyrektywę Rady 79/409/EWG. Głównymi celami tej dyrektywy są: ochrona i zachowanie populacji ptaków występujących w stanie dzikim w Unii, prawne uregulowanie handlu i pozyskiwania ptaków łownych, przeciwdziałanie zabronionym metodom chwytania i zabijania ptactwa. W celu chronienia ptactwa w państwach członkowskich tworzy się Obszary Specjalnej Ochrony. Załącznik I zawiera listę gatunków, do których odnoszą się postanowienia dyrektywy. Prawie 70 z tych gatunków to gatunki łąkowe w Polsce. Natomiast dyrektywa w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa Rady 92/43/EWG) stanowi podstawę ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt z wyjątkiem ptaków⁶. Wskazano w niej siedliska przyrodnicze i gatunki roślin i zwierząt, ważne dla Europy. Są to siedliska i gatunki :

- dla których państwa UE mają obowiązek powołać obszary Natura 2000- czyli obszary ich ochrony,
- które państwa członkowskie mają chronić w drodze ścisłej ochrony gatunkowej,
- które podlegają gospodarstwu użytkownikowi - użytkownik to jednak objęte jest kontrolą i ograniczeniami⁷.

Podstawę działania Natury 2000 stanowią jednak głównie przepisy dyrektywy 92/43. Zgodnie z najważniejszymi założeniami tego aktu:

- państwo członkowskie ma obowiązek na obszarach Natury 2000 prowadzić działania ochronne, które zapewniają ochronę gatunków i siedlisk przyrodniczych (zachowanie siedlisk i gatunków we właściwym stanie ochrony),
- każde przedsięwzięcie lub plan mogące w istotny sposób oddziaływać na obszar Natura 2000 powinno podlegać określonej ocenie jego skutków, zaś odpowiednie władze mogą wyrazić zgodę na takie przedsięwzięcie lub plan, gdy upewnią się, że nie będzie on istotnie szkodził siedliskom i gatunkom podlegającym ochronie.

W sytuacji, gdy dojdzie do negatywnej oceny skutków dla określonego obiektu przyrodniczego, zaś brak jest alternatywnych rozwiązań, natomiast plan lub przedsięwzięcie musi być wykonane ze względu na nadrzędny interes publiczny, wtedy to państwo członkowskie podejmie wszelkie działania kompensujące, ażeby zapewnić ochronę i zachowanie spójności Natury 2000.

⁵ - Council Directive of 2 April 1979 on the conservation of wild birds (dyrektywa w sprawie ochrony dziko żyjących ptaków) - OJ L 103 25.04.79 p.1 (tzw. dyrektywa ptasia);

⁶ - Z. Bukowski - „Obszary chronione, w tym obszary Natura 2000, a ograniczenia związane z inwestycjami” , kwartalnik „Prawo i Środowisko”, nr 3/05, str.2

⁷ - M. Makomaska-Juchiewicz, S. Tworek - „Projektowana sieć Natura 2000 w Polsce a krajowy system obszarów chronionych”, art. z kwartalnika „Parki Narodowe”, nr 4/2003 r., str. 15

Główny cel ochronny realizowany na terenach Natury 2000 to zachowanie siedlisk przyrodniczych i gatunków we **właściwym stanie ochrony**. Ten właściwy stan ochrony definiowany jest w aktualnych przepisach⁸ następująco :

- **właściwy stan ochrony gatunku**: suma oddziaływań na gatunek, mogąca w dającej się przewidzieć przyszłości wpływać na rozmieszczenie i liczebność jego populacji na terenie kraju lub państw członkowskich Unii Europejskiej lub naturalnego zasięgu tego gatunku, przy której dane o dynamice liczebności populacji tego gatunku wskazują, że gatunek jest trwałym składnikiem właściwego dla niego siedliska, naturalny zasięg gatunku nie zmniejsza się ani nie ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości oraz odpowiednio duże siedlisko dla utrzymania się populacji tego gatunku istnieje i prawdopodobnie nadal będzie istniało,
- **właściwy stan ochrony siedliska przyrodniczego**: suma oddziaływań na siedlisko przyrodnicze i jego typowe gatunki, mogąca w dającej się przewidzieć przyszłości wpływać na naturalne rozmieszczenie, strukturę, funkcje lub przeżycie jego typowych gatunków na terenie kraju lub państw członkowskich Unii Europejskiej lub naturalnego zasięgu tego siedliska, przy której naturalny zasięg siedliska przyrodniczego i obszary zajęte przez to siedlisko w obrębie jego zasięgu nie zmieniają się lub zwiększają się, struktura i funkcje, które są konieczne do długotrwałego utrzymania się siedliska, istnieją i prawdopodobnie nadal będą istniały oraz typowe dla tego siedliska gatunki znajdują się we właściwym stanie ochrony.

Ochrona siedlisk, rozumiana przez przepisy dyrektywy jako dążenie do zachowania lub odtworzenia siedlisk przyrodniczych, ma być realizowana w szczególności w odniesieniu do typów siedlisk wskazanych w załącznikach nr 1 i 2 do dyrektywy. Wśród tych typów w załączniku nr 1 wyraźnie wymieniono m.in. siedliska wodne, takie jak np. niektóre obszary wód morskich (w tym zwłaszcza estuaria) oraz wskazane siedliska słodkowodne (np. określone rodzaje wód oligotroficzných, naturalne jeziora eutroficzne, naturalne jeziora i stawy dystroficzne, określone typy wód biejących). Bardzo wiele różnego rodzaju zbiorników wodnych podlega ochronie poprzez przepisy załącznika 2, jako siedliska gatunków w tym załączniku wskazanych. Różnica w kwalifikacji polega na tym, że w pierwszym przypadku decydują cechy samego siedliska przyrodniczego (gatunki je zamieszkujące są obejmowane ochroną poprzez ochronę siedliska), w drugim przypadku mamy natomiast do czynienia z sytuacją odwrotną – siedlisko jest obejmowane ochroną przede wszystkim dlatego, że jest siedzibą wskazanego gatunku.

Zgodnie z wymaganiami art.4 dyrektywy wyznaczanie obszarów objętych ochroną odbywać się powinno w trzech etapach. W etapie pierwszym, na podstawie kryteriów określonych w załączniku III oraz odpowiednich informacji naukowych, każde państwo członkowskie proponuje wykaz terenów wskazując, które typy siedlisk przyrodniczych z załącznika I i które gatunki z załącznika II są rodzime w odniesieniu do terytorium, na którym tereny się znajdują. Następnie, w etapie drugim, na podstawie kryteriów określonych w załączniku III i w ramach zarówno każdego z dziewięciu regionów biogeograficznych wymienionych w art.1 lit.c) ppkt iii), jak i całego terytorium określonego w art.2 ust.1, Komisja, w porozumieniu z każdym Państwem Członkowskim, opracowuje projekt wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, oparty o wykazy poszczególnych Państw Członkowskich, wskazujący te tereny, które utraciły jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym. Wykaz terenów wybranych jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty jest przez Komisję przyjmowany w procedurze określonej w art. 21 dyrektywy. W trzecim wresz-

⁸ - art.3 pkt.24 i 25 ustawy z 16 kwietnia 2007 r. o ochronie przyrody;

cie etapie, po zatwierdzeniu terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, zainteresowane państwa powinny możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczyć dany teren jako specjalny obszar ochrony. Po ustanowieniu ochrony należy określić odpowiednie działania priorytetowe, ustalając takie priorytety w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, typu siedliska przyrodniczego lub gatunku, dla ochrony których ustanowiono obszar, a także do celów spójności *Natury 2000* oraz w świetle zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny.

3. Obszary Natura-2000 w świetle prawa polskiego

Obszary Natura 2000 funkcjonują w polskim prawnym systemie ochrony przyrody na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹ jako obszarowa forma ochrony przyrody i są konsekwencją przełożenia unijnych dyrektyw na prawo polskie. Obszary te składają się na Europejską Sieć Ekologiczną Natura 2000, której celem jest zwiększenie skuteczności działań ochronnych poprzez stworzenie kompletnej i metodycznie spójnej sieci obszarów (fragmentów krajobrazu) umożliwiających migrację i wymianę genetyczną gatunków oraz jej realne funkcjonowanie.

Zgodnie z regulacją art.25 u.o.o.p. sieć obszarów Natura 2000 obejmuje dwa niezależnie wyznaczane w drodze rozporządzenia ministra środowiska podsystemy:

- ➔ obszary specjalnej ochrony ptaków (art.5 pkt.3 u.o.o.p.) zwane OSO - zidentyfikowane i wytypowane na podstawie kryteriów ilościowych określonych w Dyrektywie Ptasiej¹⁰,
- ➔ specjalne obszary ochrony siedlisk (art.5 pkt19 u.o.o.p.) zwane SOO - zidentyfikowane i wytypowane na podstawie kryteriów określonych w Dyrektywie Siedliskowej¹¹.

Założeniem sieci jest przede wszystkim działanie na rzecz zachowania dziedzictwa przyrodniczego Europy oparte na znanych w Polsce metodach ochrony obszarowej i gatunkowej. Zgodnie z dyrektywami, każde państwo członkowskie samodzielnie określa zasięg obszarów Natura 2000 na swym terytorium, ustalając dla nich metody zarządzania i reżimy ochronne.

Obszary Natura 2000, jak stanowi art.25 ust.2 ustawy, mogą obejmować w całości lub w części obszary objęte już prawnymi formami ochrony, jak i znajdujące się poza ochroną obszary pozostające w gospodarczym wykorzystaniu. Ustawodawca w kontekście możliwości występowania dualizmu w zakresie reżimu ochronnego na obszarach Natura 2000 przyjął rozwiązanie, które dopuszcza stosowanie na tych obszarach odmiennie określonych reżimów prawnych. I tak co do zasady na obszarach Natura 2000, w tym również na obszarach projektowanych do objęcia ochroną w tej formie, zakazuje się 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. Jednakże w sytuacji, gdy obszary Natura 2000 w jakimś stopniu pokrywają się z obsza-

⁹ - Dz.U.2004.92.880 z późn.zm.;

¹⁰ - szerzej, R. B. Mochola, *Natura 2000, Dyrektywa ptasia - założenia, realizacja, perspektywy*. (w:) Parki Narodowe, Nr 3/2003 r., s.4-11;

¹¹ - szerzej, J. Herbich, *Natura 2000, Dyrektyw siedliskowa - założenia, realizacja, perspektywy*, (w:) Parki Narodowe Nr 2/2003 r., s. 3-9;

rami objętymi formą ochrony, dla której przewidziany jest bardziej rygorystyczny system zakazów i ograniczeń, wówczas w odniesieniu do tej części obszaru Natura 2000 pierwszeństwo ma bardziej rygorystyczny reżim prawny (parku narodowego lub rezerwatu przyrody), konsekwencją czego jest sytuacja, w której prowadzenie działalności gospodarczej, rolnej, leśnej, łowieckiej i rybackiej, a także amatorskiego połowu ryb jest dozwolone wyłącznie w zakresie, w jakim nie będzie to naruszać zakazów obowiązujących w parkach narodowych i rezerwach przyrody.

Tworzenie sieci obszarów Natura 2000, zgodnie z wymaganiami prawa wspólnotowego, jest kilkuetapowe i obejmuje:

- 1) określenie przez ministra środowiska, w drodze rozporządzenia, typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, ze wskazaniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym, wymagających ochrony w formie wyznaczenia obszarów Natura 2000, a także kryteriów i sposobów wyboru reprezentatywnej liczby i powierzchni siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin i siedlisk zwierząt do ochrony w formie obszarów Natura 2000¹²,
- 2) opracowanie przez ministra środowiska projektu listy obszarów Natura 2000,
- 3) zasięgnięcie opinii miejscowych rad gmin, przy czym złożenie opinii powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu a brak zajęcia stanowiska przez radę uznaje się za brak uwag.

Dalsza procedura wyznaczania obszarów specjalnej ochrony ptaków i specjalnej ochrony siedlisk przebiega nieco odmiennie, o ile bowiem w obu przypadkach podstawą ich wyznaczenia jest rozporządzenie ministra środowiska wydane w porozumieniu z ministrami wskazanymi w art.28 ust.1, to:

- 4) obszary specjalnej ochrony ptaków minister wyznacza samodzielnie a listę tych obszarów przekazuje Komisji Europejskiej¹³,
- 5) obszary specjalnej ochrony siedlisk wyznaczane są po uzgodnieniu z Komisją Europejską; w tym celu minister po uzyskaniu zgody rady Ministrów projekt listy tych obszarów przekazuje Komisji Europejskiej wraz z szacunkiem dotyczącym współfinansowania przez Wspólnotę Europejską ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym¹⁴; dopuszczalne jest tu także przedstawienie alternatywnej listy przez zainteresowane grupy czy organizacje.

Zauważyć należy, że już samo przekazanie Komisji wykazu terenów spełniających cechy pozwalające zakwalifikować je do kategorii obszarów Natura 2000 jest dla państwa członkowskiego wiążące w tym sensie, że zobowiązuje do prowadzenia ochrony tych terenów przed działaniami mogącymi naruszyć ich specyficzne właściwości, ze względu na które miałyby być chronione. Uznaje to m.in. wyrażnie Trybunał Luksemburski, stwierdzając dla przykładu w wyroku z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-

¹² - zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 maja 2005 r. w sprawie typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, wymagających ochrony w formie wyznaczenia obszarów Natura 2000 - Dz.U.2005.94.795;

¹³ - zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 - Dz.U.2004.229.2313; zmiana Dz.U.2007.179.1275;

¹⁴ - lista OSO została przekazana Komisji Europejskiej do wiadomości i te obszary zostają włączone do sieci automatycznie, natomiast lista SOO podlega weryfikacji przez Komisję Europejską, która ma na to 3 lata; w przypadku odmowy zatwierdzenia listy przez Komisję zostanie ona opracowana przez nią w porozumieniu z przedstawicielami Polski i w przeciągu 6 lat obszary będą wyznaczone w drodze rozporządzenia ministra środowiska, jednakże zaznaczyć należy, iż od momentu przesłania obu list do Komisji Europejskiej należy je traktować jako obszary prawnie wyznaczone (za:) *Natura 2000*, dodatek do „Rzeczypospolitej” *Nasza Ziemia, Ochrona środowiska Naturalnego w Polsce*, 28 wrzesień 2004 r., s.2-4;

117/03¹⁵ - „jeśli chodzi o tereny kwalifikujące się do określenia jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty, znajdujące się na przekazanych Komisji wykazach krajowych, a w szczególności te, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym lub gatunki o takim znaczeniu, Państwa Członkowskie są, na podstawie dyrektywy i ze względu na wskazany w dyrektywie cel ochrony, zobowiązane do podjęcia środków będących w stanie ochronić wartość ekologiczną na poziomie krajowym tych terenów.” Konsekwencje te dotyczą i terenów, które w oficjalnym stanowisku Państwa nie zostały uwzględnione, ale które za mogące odpowiadać wymaganiom uznaje Komisja na podstawie posiadanych przez siebie danych (wynikających np. z materiałów przekazanych Komisji przez organizację ekologiczną).

W Polsce, wskutek rozbieżności stanowisk pomiędzy Rządem, organizacjami ekologicznymi i Komisją Europejską, do czasu przygotowania opracowania nie zostały jeszcze ustanowione obszary chronione w oparciu o dyrektywę siedliskową, ze względu na niezatwierdzenia ostatecznej listy na szczeblu europejskim. Brak tego zatwierdzenia nie zwalnia jednak, co wskazywano, z przestrzegania wymagań adresowanych do obszarów chronionych, co jednak w praktyce bywa utrudnione ze względu na brak jasności co do ostatecznej listy tych obszarów.

W rozporządzeniu wyznaczającym obszar Natura 2000 określa się: nazwę, położenie administracyjne, obszar i mapę obszaru, cel i przedmiot ochrony oraz sprawującego nadzór nad obszarem. Wskazać należy, iż zmiana granic jak i likwidacja obszarów Natura 2000 następuje w drodze rozporządzenia wydanego we współdziałaniu z ministrami, czyli analogicznie jak to ma miejsce przy ich wyznaczaniu.

Nadzór ogólny nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 sprawuje minister właściwy do spraw środowiska, któremu w omawianym zakresie przysługuje prawo:

- wydawania zaleceń i wytycznych w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000;
- określania zakresu i żądania informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000;
- kontroli realizacji ustaleń planów ochrony obszarów Natura 2000.

Minister składa do Komisji Europejskiej raporty i notyfikacje dotyczące obszarów Natura 2000 oraz występuje o opinie w sprawie tych obszarów.

Organem, który na obszarze swojego działania koordynuje na mocy ustawowego upoważnienia funkcjonowanie obszarów Natura 2000 jest wojewoda (ustawa nie daje mu jednak żadnych specjalnych uprawnień koordynacyjnych). Natomiast zadania w zakresie ochrony przyrody na terenach znajdujących się w obrębie obszaru Natura 2000, a zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy, on też sprawuje nadzór bezpośredni na tych terenach.

Organami sprawującymi nadzór bezpośredni nad obszarami Natura 2000 są również:

- na obszarach objętych innymi formami ochrony przyrody – organ sprawujący nadzór nad daną formą;
- poza granicami parku w zakresie związanym z funkcjonowaniem i ochroną obszarów Natura 2000,
 - 1) dyrektor parku narodowego na podstawie upoważnienia ministra środowiska, (art.103 ust. 3)
 - 2) dyrektor parku krajobrazowego na podstawie upoważnienia wojewody, (art.107 ust. 3)

¹⁵ - LexPolonica nr 372713 - www.curia.europa.eu ;

Jednostka sprawująca nadzór nad obszarem Natura 2000, co 6 lat w odniesieniu do specjalnego obszaru ochrony siedlisk oraz co 3 lata w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony ptaków, sporządza ocenę realizacji ochrony tego obszaru zawierającą informacje dotyczące podejmowanych działań ochronnych oraz wpływu tych działań na stan ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, a także wyniki monitorowania i nadzoru tych działań i przekazuje ją ministrowi środowiska.

4. Działalność gospodarcza na obszarach Natura-2000

Obszary Natura 2000 nie zostały pomyślane i skonstruowane jako obszary wyjęte spod wykorzystania gospodarczego, w konsekwencji nie wprowadzono bezwzględnego zakazu prowadzenia jakichkolwiek działań na tych obszarach. Jednakże te działania, które mogłyby zagrażać ochronie przyrody na tych obszarach, wymagają zastosowania odpowiednich procedur postępowania. Bardzo istotnym w praktyce jest założenie, że projekt planu lub przedsięwzięcia o potencjalnym znaczącym bezpośrednim lub pośrednim wpływie na stan obszaru Natura 2000 wymaga poddania procedurze oceny oddziaływania na środowisko, zaś w odniesieniu do przedsięwzięcia również uzyskania decyzji środowiskowej. Procedura oceny oddziaływania na środowisko dokonywana jest na podstawie tytułu I działu VI ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska¹⁶, a jej celem jest ustalenie, jaki wpływ na stan siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt będzie miała ewentualna realizacja projektu planu bądź zamierzanego przedsięwzięcia. Procedurze tej nie podlegają natomiast przedsięwzięcia związane bezpośrednio z ochroną obszaru Natura 2000. Stwierdzenie braku znaczącego negatywnego wpływu projektu lub przedsięwzięcia na stan przyrody na obszarze Natura 2000 jest niezbędną przesłanką do wydania decyzji środowiskowej przez właściwego miejscowo wójta dla przedsięwzięcia lub projektu poddanego ocenie. Decyzja wymaga uzgodnienia z wojewodą, ewentualnie także innymi organami.

Wyjątkowo ustawa dopuszcza sytuacje, w których mogą być realizowane plany lub przedsięwzięcia, mogące mieć negatywny wpływ na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. Przedsięwzięcie takie może zostać zrealizowane pod określonymi w ustawie warunkami, które muszą wystąpić łącznie, a mianowicie:

- jeżeli za ich realizacją przemawia nadrzędny interes publiczny, w tym wymogi społeczno-gospodarcze,
- brak jest rozwiązań alternatywnych, co musi być niewątpliwie i w wymagany prawem sposób (procedura oceny oddziaływania) udowodnione.

Konieczność rozpatrywania wszystkich możliwych wariantów alternatywnych jest bardzo mocno podkreślana i w orzecznictwie ETS. Dla przykładu w wyroku z dnia 26 października 2006 r. sprawie C-239/04 Trybunał stwierdził, że realizując przedsięwzięcie polegające na budowie autostrady, której trasa przebiega przez specjalny obszar ochrony Castro Verde, mimo negatywnej oceny jego oddziaływania na środowisko i nie wykazując braku rozwiązań alternatywnych w stosunku do wspomnianej trasy, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 6 ust. 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. W tej konkretnej sprawie Trybunał ocenił, iż niezbadanie przez kompetentne władze wszystkich możliwych rozwiązań

¹⁶ - Dz.U.2008.25.150;

alternatywnych, a jedynie niektóre, nie spełnia obowiązku wykazania, iż proponowany wariant jest jedynym rzeczywiście dostępnym.

W sytuacji, w której spełnione zostały wskazane wyżej przesłanki, właściwy miejscowo wojewoda, a na obszarach morskich dyrektor właściwego urzędu morskiego, po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo rad gmin może zezwolić na realizację przedsięwzięcia, zobowiązując jednocześnie określone podmioty do dokonania „kompensacji przyrodniczej”. Pod tym pojęciem należy rozumieć działania specyficzne dla planu lub przedsięwzięcia, mające na celu zmniejszenie negatywnych ich skutków oraz precyzyjne zrekompensowanie negatywnego oddziaływania na siedlisko poddanego wpływom¹⁷. Kompensacja powinna być przeprowadzona w zakresie, w terminie i w sposób określony w zezwoleniu wydanym przez wojewodę lub dyrektora urzędu morskiego, koszty kompensacji ponosi podmiot realizujący plan lub przedsięwzięcie. Ustawa biorąc pod szczególną ochronę występujące na obszarze Natura 2000 siedliska lub gatunki o znaczeniu priorytetowym, stawia dodatkowe wymagania poprzez określenie w sposób wyraźny celów, dla realizacji których zezwolenie ma być wydane.

Jeżeli jednak na obszarze Natura 2000 występuje siedlisko lub gatunek o znaczeniu priorytetowym (w rozumieniu dyrektywy 92/43) wspomniane zezwolenie może zostać udzielone wyłącznie w celu:

- 1) ochrony zdrowia i życia ludzi;
- 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego;
- 3) uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego;
- 4) wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

Konsekwencją niedopełnienia obowiązku uzyskania zezwolenia lub przeprowadzenia działań bez wymaganej prawem oceny, o której mowa powyżej, jest nakładany przez ustawę na wojewodę obowiązek wydania decyzji, uzupełnionej rygiorem natychmiastowej wykonalności, wstrzymującej realizację zamierzonych lub prowadzonych działań i zobowiązującej do podjęcia w wyznaczonym terminie czynności, które mają doprowadzić stan danego obszaru, jego części lub stan chronionych na nim gatunków do stanu pierwotnego.

Działalnością, która może być prowadzona na obszarach Natura 2000 bez ograniczeń, jest działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, o ile jeżeli nie zagrażają one zachowaniu siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin lub zwierząt ani nie wpływają w sposób istotny negatywnie na gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. Nie dotyczy to obszarów mieszczących się w granicach parków narodowych lub rezerwatów przyrody, bowiem w ich przypadku zakres prowadzenia takich rodzajów działalności wyznacza obowiązujący na tych terenach system zakazów i ograniczeń.

Ustawodawca określił zasady ponoszenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za straty poniesione przez właścicieli lub posiadaczy nieruchomości wskutek dostosowywania się do reżimu tych obszarów. Zgodnie z regulacją art.36 ust.3 podstawą do ubiegania się

¹⁷ - pojęcie to jest definiowane w art.3 pkt.18 ustawy P.o.ś. jako zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych;

przez wskazywane podmioty o rekompensatę za utracone dochody mogą być umowy cywilno prawne zawierane pomiędzy nimi i wojewodą.

5. Podsumowanie

Wymagania ochronne realizowane w związku z ustanowieniem systemu obszarów chronionych Natura-2000 stanowią w konsekwencji bardzo istotne uzupełnienie działań ochronnych prowadzonych w oparciu o ogólne przepisy związane z gospodarowaniem wodami i odwrotnie, wykonywanie zadań mieszczących się w tej drugiej grupie w istotny sposób wpływa na osiągnięcie celów funkcjonowania tegoż systemu. Współdziałanie obu grup przepisów jest przykładem współczesnego podejścia do ochrony środowiska, określanego w art.5 ustawy P.o.ś. jako ochrona kompleksowa, zintegrowana.