

## NATURA 2000 – OGRANICZENIA ROZWOJOWE

Hubert Prałat

Sieć Natura 2000, która w większości, została oparta o istniejące już formy ochrony przyrody wprowadza lub w ostateczności może wprowadzić większe ograniczenia, dla rozwoju społeczności lokalnych, niż formy bazowe, dla których katalog zakazów i nakazów zawarto w ustawie o ochronie przyrody.

W przypadku obszarów prawnie chronionych takich jak parki narodowe, parki krajobrazowe i rezerваты, a także obszary chronionego krajobrazu, rodzaj i granice działania określonych ograniczeń są ściśle ustalone.

W przypadku obszarów Natura 2000 obowiązują bardzo specyficzne zapisy art.40 ust.1, pkt.3, a szczególnie art.46 ust.1, pkt.2 – ustawy Prawo ochrony środowiska (po nowelizacji z dnia 26 czerwca 2005r.- Dz. U. Nr 113, poz.954), które wprowadzają pojęcie przedsięwzięć lub działań „... które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony ..... mogących znacząco oddziaływać na ten obszar” i w konsekwencji „obowiązek przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko” lub „uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia” zwanej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach.

Uważam, iż wprowadzenie sieci Natura 2000 spowoduje wiele ograniczeń rozwojowych oraz może wywołać bardzo ostre konflikty społeczne na styku lokalne władze samorządowe, działające pod przymusem przestrzegania zapisów prawa, a społeczności lokalne, odbierające skutki obowiązujących przepisów jako ograniczenie praw własności oraz prawa do rozwoju gospodarczego.

Aby udokumentować powyższe stanowisko powołam się na kilka podstaw prawnych oraz skutki wynikające z ich zapisów lub ich braku.

Podstawy prawne to:

- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm. ,a w szczególności zmianą z 27.06.2005 – Dz. U. Nr 113, poz. 954) – zw. dalej „prawo ochrony środowiska”;
- ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. ) – zw. dalej „ustawa o planowaniu”;
- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz.880 z późn. zm.) – zw. dalej „ustawa o ochronie przyrody”;
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004r. w sprawie określenia 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 z późn. zm.) – zw. dalej „rozporządzenie o oddziaływaniu”;
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. Nr 229, poz.2313) – zw. dalej „rozporządzenie o ptakach”.

### **Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.**

Ustawodawca poprzez nowelizację ust.4 w art.46 (uchylenie pkt.1) prawa ochrony środowiska spowodował, iż wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie wymaga poprzedzenia procedurą w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – podobno miało to przyspieszyć procedurę uzyskania pozwolenia na budowę.

Czym to skutkuje w praktyce ?, w sytuacji gdy pokrycie terenów gmin aktualnymi planami miejscowymi stanowi od kilku do kilkunastu procent powierzchni :

- podstawą do uzyskania decyzji pozwolenia na budowę, rozbudowę, przebudowę, a także przyzwolenia (poprzez zgłoszenie) na zmianę sposobu użytkowania są decyzje o

- warunkach zabudowy, wydawane w oparciu o art.61 ustawy o planowaniu i właściwe rozporządzenie – z całkowitym pominięciem problemu oddziaływania na środowisko;
- na podstawie decyzji o warunkach zabudowy podejmuje się (bardzo często) decyzję o zakupie nieruchomości, uzyskana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może całkowicie przekreślić zamiary inwestora lub powiększyć koszt inwestycji;
  - decyzja o warunkach zabudowy wydawana w oderwaniu od wymogów ochrony środowiska i oparta wyłącznie o zasadę „dobrego sąsiedztwa” nie musi uwzględniać zapisów §4 i §5 pkt.1b rozporządzenia o oddziaływaniu (dotyczy to obszaru Natura 2000 i jego „otoczenia” bo w innych przypadkach inwestor powinien być świadomy wymogów zawartych w rozporządzeniu o oddziaływaniu), w oparciu o tą zasadę lokowanie działalności produkcyjnej obok istniejącej produkcyjnej lub usługowej jest rozwiązaniem optymalnym ale może być niewykonalne, co wykaże dopiero decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, ze względu na sumowanie się uciążliwości;
  - przy wniosku o warunki dla działalności produkcyjnej na terenie gdzie nieobowiązujący plan miejscowy (z przed 1 stycznia 1995r. kiedy o Naturze 2000 nikt nie myślał) przewidywał działalność produkcyjną nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy, zgodnie z ust.2 w art.61 ustawy o planowaniu, a więc inwestor dowie się o konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dopiero po złożeniu dokumentacji i wniosku o pozwolenie na budowę;
  - decyzji o warunkach zabudowy nie wydaje się dla „zabudowy zagrodowej”- ust.4 w art.61 ustawy o planowaniu, a taka zabudowa wraz z potencjalną działalnością produkcyjną - hodowlaną może być zamierzona w obszarze lub otoczeniu Natury 2000 i jest ona lokalizowana na działce większej od powierzchni średniego gospodarstwa rolnego w danej gminie co np. po jej ogrodzeniu może wywierać istotny wpływ na środowisko

### **Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach.**

Obowiązek ich uzyskania oraz tryb przygotowania i wydania wprowadza nowelizacja prawa ochrony środowiska. Niestety wprowadzenie tego wymogu od dnia 28 lipca 2005r. nie zostało zgrane z wydaniem innych przepisów, a sama procedura zawiera wiele niejasności i wątpliwości, ponieważ :

- w/w decyzję wydaje się wyłącznie na wniosek, a więc w nawiązaniu do powyżej zasygnalizowanych zjawisk może wywołać to wiele zaskoczeń, nieporozumień, a nawet konfliktów;
- do dnia dzisiejszego (13.01.06) nie ma rozporządzenia określającego obszary siedliskowe w sieci Natura 2000 jest tylko projekt (nie wiadomo czy ostateczny) z zupełnie nieczytelnymi załącznikami graficznymi i bez precyzyjnego określenia granic danego obszaru (ozn. symboliczne – PLH...6cyfr... );
- w/w obszary siedliskowe bardzo często pokrywają się powierzchniowo z innym obszarem prawnie chronionym, a nawet obejmują jego otulinę np. „Ostoja Wielkopolska – PLH300021” pokrywa się z terenem Wielkopolskiego Parku Narodowego, co rodzi dalsze skutki formalno – prawne ponieważ dla terenu parku oraz otuliny (nie będącej formą ochrony przyrody) są określone zakazy i nakazy, szczególnie w zakresie inwestowania na terenach nie będących własnością Skarbu Państwa – wynika to z art.19 ust.2, pkt.2 ustawy o ochronie przyrody, a w przypadku obszarów Natura 2000 nie tylko, że nie ma tego ale nawet granice nie są znane;
- powyższe dotyczy również obszarów ochrony ptaków;
- brak rozporządzeń, brak określenia granic, wskazanie wg. art.9 nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska aby podstawą do wydawania decyzji środowiskowych były załączniki graficzne do rozporządzeń powoduje kompletną nieczytelność, a czasem niewykonalność zapisu pkt.2 w ust.1 art.46 ustawy Prawo ochrony środowiska;
- jak, w nawiązaniu do powyższego, ustalić „odległość możliwego oddziaływania” na dany obszar Natura 2000 co będzie podstawą do zamieszczenia, w decyzji o warunkach zabudowy, informacji o konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwa-

runkowaniach np. w nr 16/736 dwutygodnika „Wspólnota” z 6 sierpnia 2005r., na str.57, napisano iż „...Jako obszar, na który przedsięwzięcia mogą oddziaływać, przyjmuje się odległość do 5 kilometrów.” – wg autora Pana Mariana Walnego.

- jakie mają być kwalifikacje zawodowe i praktyczne pracowników szczebla powiatowego i wojewódzkiego, jako opiniujących i uzgadniających, oraz szczebla gminnego, kiedy wydaje się decyzję bez raportu, aby ocenić możliwość oddziaływania inwestycji lub stosowanej technologii, zarówno na etapie budowy jak i działalności gospodarczej lub eksploatacji, na określony gatunek ptaka, innego przedstawiciela świata zwierzęcego lub roślinnego dla ochrony, których utworzono dany obszar Natura 2000 – patrz załącznik nr 1 – 4 z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 maja 2005r. w sprawie typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, wymagających ochrony w formie wyznaczenia obszarów Natura 2000 (Dz. U. Nr 94, poz.795) oraz załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000.

### **Odszkodowania i rekompensaty.**

Obowiązujące przepisy prawa dają możliwość wnoszenia określonych roszczeń i tak :

- art. 36 ust.3 ustawy o ochronie przyrody mówi, iż Wojewoda może zawrzeć umowę z właścicielem lub posiadaczem obszaru na mocy, której nastąpi rekompensata za poniesione konieczne nakłady oraz za utracone dochody „w działalności gospodarczej, rolnej, leśnej, łowieckiej lub rybackiej” jeżeli powyższego „...wymaga dostosowanie do wymogów obszaru Natura 2000..”,
- art. 131 do 134, na mocy art.129 i 130 ustawy Prawo ochrony środowiska jako odszkodowanie lub wykup na wniosek właściciela nieruchomości,

jednak w obu w/w trybach może to dotyczyć wyłącznie ograniczeń powstałych na terenach wyznaczonych „... w wyniku wydania rozporządzenia Rady Ministrów, właściwego ministra albo wojewody.”, a więc obejmie to wyłącznie obszary ochrony ptaków i ochrony siedliskowej w sieci Natura 2000. Pewną wątpliwość budzi zapis art.131 ust.1, a głównie jego interpretacja : gdyż decyzję o wysokości odszkodowania wydaje starosta ponieważ spełniony jest wymóg z art.130 ust.1 – ustawa o ochronie przyrody (art.25 i dalsze) wprowadza obszary Natura 2000 jako formę ochrony przyrody (art.6 ust.1 pkt.5) - natomiast koordynującym funkcjonowanie tych obszarów jest wojewoda (ust.3 w art.32 ustawy o ochronie przyrody) i on też reprezentując Skarb Państwa jest zobowiązany do wypłaty odszkodowania (art.134 ust.2 ustawy Prawo ochrony środowiska).

Powyższe dotyczy jednak wyłącznie określonych obszarów ochrony siedliskowej lub ptasiej w sieci Natura 2000 – a co z ograniczeniami w ich otoczeniu ?

Mogłoby się wydawać, że dla obszarów Natura 2000 mamy jasną sytuację w kwestii rekompensat i odszkodowań ale to tylko pozory ponieważ :

- jest rozporządzenie w sprawie obszarów ochrony ptaków obowiązuje, od 6.11.2004r., ale załączniki graficzne są bardzo nieczytelne i brak szczegółowego określenia granic;
- nie ma rozporządzenia w sprawie obszarów ochrony siedliskowej ale już od 28 lipca 2005r. władze gminne są zobowiązane do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, inwestorzy którzy otrzymali decyzje o warunkach zabudowy lub decyzję pozwolenia na budowę mają 6 miesięcy na jej uzyskanie (art.10 nowelizacji ustawy prawo ochrony środowiska) – co będzie gdy ta decyzja przekreśli zapisy decyzji o warunkach lub pozwolenia na budowę ?, kto będzie stroną w postępowaniu roszczeniowym ?
- analogiczna sytuacja może wystąpić (na etapie ubiegania się o pozwolenie na budowę) przy przedsięwzięciach, które „podpadną” pod nowelizacje rozporządzenia o oddziaływaniu, weszło w życie z dniem 8 czerwca 2005r. i nie zawiera zapisu odnośnie spraw wszczętych lub posiadających określoną decyzję o warunkach zabudowy, w tych przypadkach konieczne będzie uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunko-

waniach może również wykonanie raportu, a w skrajnym przypadku uzyskanie decyzji o niewykonalności przedsięwzięcia;

- nie ma planów ochrony dla obszarów Natura 2000, a zgodnie z art.29 ust.2 ustawy o ochronie przyrody powinny one powstać w okresie do 5 lat od chwili ustanowienia danego obszaru jest to zapis analogiczny do art.18 ust.2 dotyczącego innych form ochrony przyrody. Jednak w przypadku parków narodowych, parków krajobrazowych i rezerwatów obowiązuje dodatkowo zapis art.22, który przewiduje określenie w trybie zarządzenia przez właściwego ministra lub wojewodę „zadań ochronnych” na okres danego roku lub 2 lat ale nie dłużej niż przez 5 lat, a więc można ustalić nakazy i zakazy pomimo braku planu ochrony. Dla obszarów Natura 2000 nie przewidziano takiego rozwiązania. Można założyć iż w przypadku obszaru Natura 2000 „nałożonego” na inny obszar prawnie chroniony, nakazy i zakazy dotyczące niego przeniosą się na obszar Natura 2000 ale nie wynika to z żadnego zapisu.

Biorąc powyższe pod uwagę jedynym dokumentem zawierającym nakazy i zakazy wynikające z danego obszaru Natura 2000 lub jego sąsiedztwa będzie decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana przez wójta, burmistrza lub prezydenta – кто w tej sytuacji będzie stroną w postępowaniu roszczeniowym?

### **Podsumowanie.**

W oparciu o powyższe rozważania poparte stanem przepisów prawa uważam, że zaistnienie obszarów Natura 2000, z pełnym uznaniem dla ich celu, wprowadzi ograniczenia rozwojowe, a będzie to dotyczyło przede wszystkim gmin już teraz borykających się z tym problemem, ponieważ :

- narzuci ekstensywny typ gospodarki rolnej i hodowlanej,
- ograniczy swobodę działań w zakresie dysponowania nieruchomością,
- zmniejszy lub uniemożliwi działalność produkcyjną, zarówno w zakresie nowych inwestycji jak i rozbudowy istniejącej,
- zwiększy koszty nowych inwestycji np. w zakresie inwestycji drogowych, energetycznych i przesyłowych,
- może okazać się sprzeczne z zakładanym rozwojem turystyki i rekreacji, np. zderzenie programu rewitalizacji rzek na potrzeby turystyki z wymogami Natury 2000,
- może spowodować konflikty lokalne wynikające z postępowań roszczeniowo – odškodowawczych.

Zjawiskiem pozytywnym, ale wymagającym zwiększenia nakładów finansowych, może być wygenerowanie nowych bardziej ekologicznych technologii produkcyjnych, hodowlanych itp.

Na zakończenie pragnę zauważyć, że ochrona zasobów przyrodniczych jest zadaniem bardzo ważnym ale należy pamiętać iż człowiek wraz ze swoimi uciążliwościami jest również elementem środowiska, a jego „wyeliminowanie” może zniszczyć to co chcemy chronić.

*Hubert Prałat*

*Kierownik Wydziału Zagospodarowania  
Przestrzennego i Ochrony Środowiska  
w Urzędzie Miasta Luboń pow. poznański*

*Przewodniczący Zarządu  
Stowarzyszenia Samorządów Polskich  
Współdziałających z Parkami Narodowymi  
z siedzibą w Mosinie pow. poznański*