

Zawoja, dnia 11 stycznia 2010 r.

**Wnioskodawca:**

Wójt Gminy Zawoja,  
Urząd Gminy Zawoja,  
34-222 Zawoja,  
Zawoja 1307

Pan

Janusz Kochanowski  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
Aleja Solidarności 77,  
00-090 Warszawa

**Wniosek o pomoc w ochronie naruszonych wolności i praw**

Szanowny Panie,

Działając w imieniu Gminy Zawoja oraz jej mieszkańców, na podstawie art. 80 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 9 pkt 2 (ewentualnie art. 9 pkt 3 ustawy) w związku z art. 8 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich wnoszę o pomoc w ochronie wolności oraz praw Gminy Zawoja oraz jej mieszkańców naruszonych przez działania organów władzy publicznej przede wszystkim Ministra Środowiska.

Niniejszy wniosek związany jest z naruszeniem przede wszystkim przez Ministra Środowiska prawa własności nieruchomości należących do Gminy Zawoja oraz jej mieszkańców, a także zasady samodzielności gminy (także zasady samodzielności finansowej, bowiem każda ingerencja ustawodawcy w sferę władztwa majątkowego gminy oznacza nie tylko naruszenie przysługującego jej prawa, ale stanowi jednocześnie ograniczenie tej samodzielności) przez przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, w związku z którymi częściowo na terenie gminy został utworzony obszar specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 pod nazwą „Pasma Policy” (kod obszaru PLB120006), obejmujący obszar 418,2 ha. Zgodnie przecież z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ani przepisy ustawowe, ani tym bardziej wykonawcze (rozporządzenia) nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności, nie mogą doprowadzić do przekreślenia istoty prawa własności.

Wnioskodawca podnosi, iż w przypadku objętym niniejszym wnioskiem następuje drastyczne ograniczenie możliwości eksploataowania własności gminnych (i nie tylko) nieruchomości, czerpania z nich pożytków, realizowania określonych inwestycji (przykładowo: wskazana w uchwale nr XXXVII/246/2005 Rady Gminy Zawoja z dnia 27 października 2005 r. budowa kolei liniowej oraz ośrodka dla sportów narciarskich Skawica Sucha Góra – Polica) aktywizujących rozwój lokalnej wspólnoty samorządowej.

Szczegółowy sposób naruszenia praw i wolności Gminy Zawoja oraz jej mieszkańców (zwłaszcza konstytucyjnego prawa własności w rozumieniu art. 64 Konstytucji) zawiera załączona do niniejszego pisma uchwała Rady Gminy Zawoja nr XXXVIII/232/2009 z dnia 25 czerwca 2009 r. (w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP m.in. niektórych przepisów ustawy o ochronie przyrody oraz rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000) wraz z załącznikiem (w załączeniu także: *postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2009 r., sygnatura akt: Tw 23/09 oraz zażalenie na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2009 r.*).

Podkreślić należy, iż niniejsza sprawa nie dotyczy sytuacji, w której organy Gminy Zawoja sprawują jednocześnie władztwo publiczne (bowiem dotyczy ona sfery dominium Gminy Zawoja – prawa własności Gminy i jej mieszkańców), a Wnioskodawca, co do zasady nie podziela stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, iż organy władzy publicznej oraz inne podmioty realizujące zadania publiczne z natury rzeczy nie są adresatami uprawnień, wynikających z poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych przypisanych podmiotom prywatnym (choćby postanowienie TK z dnia 12 października 2004 r., sygnatura Ts 35/04). Warto w tym zakresie wskazać na treść zdania odrębnego sędziego Trybunału Konstytucyjnego Ewy Łętowskiej (w kontekście naruszenia prawa do sądu przysługującego gminie na tle ochrony własności) do postanowienia TK z dnia 22 maja 2007 r. (sygn. akt SK 70/05), w którym podkreślono – uwypuklając status gminy jako podmiotu wyposażonego w prawa konstytucyjnie chronione w ramach jej dominium oraz brak podstaw do przeciwstawiania własności publicznej własności prywatnej - „ (...) *Działając w ramach dominium - samorząd jest właścicielem (podmiotem własności sensu stricto i innych praw podmiotowych, w rozumieniu art. 64 Konstytucji) (...)*”.

Dodatkowo – mając na uwadze - art. 10 ustawy o RPO, przewidujący, iż wnioskodawcą nie musi być podmiot, którego wolności i praw sprawa dotyczy, wskazuję, iż niniejszym składam ten wniosek także w imieniu mieszkańców Gminy Zawoja - członków wspólnoty samorządowej, którą reprezentuje.

Na legitymację Wnioskodawcy w tym zakresie wskazuje przede wszystkim **wynik referendum lokalnego**, w którym mieszkańcy Gminy jednoznacznie wypowiedzieli się przeciw utworzeniu obszaru specjalnej ochrony ptaków („Pasma Policy”). Niewątpliwie kwestia ustanowienia obszaru Natura 2000 na terenie gminy jest istotną sprawą dotyczącą wspólnoty gminnej, przede wszystkim jej interesów, więzi gospodarczych ze względu choćby na ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa własności (podmiotem którego są zarówno mieszkańcy, jak i Gmina Zawoja), ograniczenie perspektyw inwestycyjnych na terenie gminy, ograniczenie władztwa planistycznego gminy itd. (w załączeniu: *dokumentacja związana z przeprowadzonym w dniu 14 września 2008 r. referendum gminnym w sprawie obszaru Natura 2000, w tym protokół ustalenia wyników*).

Istotne znaczenie powinien mieć tutaj także głos (**stanowczy sprzeciw**) prawie 1000 udziałowców Wspólnoty Gruntowej i Leśnej Osób Uprawnionych w Zawoi, która jest

właścicielem lasów położonych w masywie Policy w Zawoi, których teren został także objęty obszarem specjalnej ochrony ptaków „Pasma Policy” (w załączeniu: *Pismo Zarządu Wspólnoty Gruntowej i Leśnej Osób Uprawnionych w Zawoi, zaadresowane do Ministra Środowiska z dnia 23.05.2008 r.*).

Wnioskodawca wnosi więc o podjęcie stosowanych działań w tej sprawie w trybie art. 16 ust. 2 i 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o RPO (ewentualnie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w przedmiotowej sprawie w trybie art. 191 Konstytucji RP w oparciu o wniosek Rady Gmina Zawoja, w związku z ograniczoną przez orzecznictwo TK zdolnością wnioskową Rad Gmin) przez Rzecznika Praw Obywatelskich jako strażnika wolności oraz praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, także w kontekście podejmowanych przez RPO różnorodnych działań na rzecz reformy procesu stanowienia prawa w Polsce, a więc w sferze, w której zaniedbania ujawniła także niniejsza sprawa.

Działanie Ministra Środowiska zdaniem Wnioskodawcy stanowi ingerencję w podlegającą ochronie konstytucyjnej samodzielność gminy oraz przysługujące jej prawo własności, a także przecież sferę praw i wolności jednostek (mieszkańców Gminy Zawoja), ustanawia bowiem ograniczenia w zakresie korzystania z prawa własności przez te podmioty (art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Ewentualne zainteresowanie się przez Pana niniejszą sprawą ma także ogromne znaczenie w kontekście dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie bardzo restryktywnej wykładni wyrażenia „sprawy objęte zakresem działania”, użytego w treści art. 191 ust. 2 Konstytucji RP, znacznie zawężającego postrzeganie zdolności wnioskowej podmiotów legitymowanych szczególnie do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, co ogranicza w zdecydowany sposób znaczenie tej instytucji (wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami) jako środka ochrony prawnej nie tylko prawa i wolności gminy, ale także jej samodzielności w związku z faktem, że duża część takich sprawa kończy się na etapie rozpoznania wstępnego przez Trybunał Konstytucyjny.

Zresztą nie jest to przecież jedyny przykład takiej wykładni przepisów prawa przez Trybunał Konstytucyjny, która znacznie wpływa na ograniczenie zakresu przedmiotowego kontroli TK, a co za tym idzie stanowi istotną przeszkodę w wszczęciu postępowania przed Trybunałem (dotyczy to m.in. sytuacji odmawiania jednostkom samorządu terytorialnego działającym w sferze dominium statusu adresatów uprawnień, wynikających z poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych, w tym prawa własności).

Warto także wskazać na fakt, iż przedmiotowa sprawa nie ma tylko i wyłącznie charakteru lokalnego, ale dotyczy także innych gmin na terenie całego kraju<sup>1</sup> (w załączeniu: *stanowisko Forum Przewodniczących Rad Gmin i Powiatów Małopolski z dnia 3 grudnia 2008 roku*).

Dodatkowo interesujący może być fakt, że problem wyznaczania obszarów Natura 2000 i wdrażania tych form ochrony stał się także przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli, której wyniki zostały przedstawione w „Informacji o wynikach kontroli wdrażania ochrony na obszarach Natura 2000” z maja 2008 roku (w załączeniu).

Celem tej kontroli było dokonanie oceny efektywności działań organów administracji państwowej w wypełnieniu przez Polskę zobowiązań wynikających z Dyrektyw Rady Europy z dnia 2 kwietnia 1979 r. (79/409/EWG) i z dnia 21 maja 1992 r. (92/43/EWG) - wyznaczenia i zapewnienia ochrony na terenie obszarów Natura 2000. Przeprowadzono ją od kwietnia do września 2007 roku.

---

<sup>1</sup> Przykładowo:

a) Gmina Narewka

[http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,46340,7059791,Niechciana\\_Natura\\_2000\\_nad\\_Siemanowka.html](http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,46340,7059791,Niechciana_Natura_2000_nad_Siemanowka.html)

b) Gminy Czarny Dunajec i Nowy Targ - <http://www.e-zakopane.info.pl/prasowa.php?id=10182>

c) Gminy Chełm, Krasnystaw, Rejowiec, Siennica, Fajstów, Łopiennik, Izbica, Kraśniczyn:

[http://www.ekolublin.pl/Lubelski\\_Serwis\\_Ekologiczny/art.1458/Krasnostawskie\\_gminy\\_nie\\_chca\\_Natury\\_2000](http://www.ekolublin.pl/Lubelski_Serwis_Ekologiczny/art.1458/Krasnostawskie_gminy_nie_chca_Natury_2000)

d) Gminy Niemodlin, Chrzastowice - <http://www.strefabiznesu.nton.pl/artykul/niemodlin-i-chrzastowice-nie-chca-proponowanych-przez-unie-obszarow-natura-2000-16531.html>

e) Gmina Zator -

[http://www.zator.pl/pl/10643/11164/Natura\\_2000\\_w\\_Naszej\\_Gminie\\_%E2%80%93\\_co\\_dalej.html](http://www.zator.pl/pl/10643/11164/Natura_2000_w_Naszej_Gminie_%E2%80%93_co_dalej.html)

f) Gmina Włoszakowice - [http://www.wloszakowice.pl/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=326](http://www.wloszakowice.pl/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=326)

g) Gmina Glucholazy - <http://www.strefabiznesu.nton.pl/artykul/glucholazy-nie-chcemy-natury-2000-15162.html>

**Wyniki kontroli potwierdzają naganne i niezgodne z prawem praktyki Ministra Środowiska w zakresie wyznaczenia obszarów Natura 2000, które podnosi jako zarzuty w we wniosku do TK oraz niniejszym piśmie Wnioskodawca. Przede wszystkim:**

- a) nie zapewniono warunków dla wdrożenia ochrony na obszarach Natura 2000, a obowiązujące w tej materii krajowe przepisy prawa były niespójne i nieprecyzyjne, natomiast podejmowane próby ich nowelizacji oraz wyjaśnienia i wyeliminowania wątpliwości były nieskuteczne,
- b) obszary wytypowane zostały na podstawie archiwalnych danych przyrodniczych, a więc w sposób co najmniej nierzetelny,
- c) zgłoszenie obszarów nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem inwentaryzacji przyrodniczej, a przecież wybór obszarów sieci Natura 2000 powinien opierać się wyłącznie na określonych w dyrektywie siedliskowej szczegółowych i precyzyjnie stosowanych kryteriach merytorycznych charakterze ilościowym, których bez aktualnych danych naukowych nie da się zastosować w właściwym wyznaczeniu obszarów Natura 2000,
- d) wyznaczanie granic obszarów „w oderwaniu” od granic innych, prawnie chronionych terenów z pominięciem naturalnych szczegółów sytuacyjnych,
- e) mapy obszarów uniemożliwiały ich precyzyjne wyznaczenie w terenie w odniesieniu do granic działek ewidencyjnych, co w sposób zdecydowany wpływało na zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli będących właścicielami nieruchomości położonych w części na obszarze Natura 2000,
- f) brak realizacji i koordynacji tego zadania, zwłaszcza w zakresie, typowania obszarów, weryfikacji danych i granic obszarów Natura 2000,
- g) przekazywanie do Komisji Europejskiej obszarów, z pominięciem trybu opiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin określonego art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody i nie przestrzeganie określonego w art. 28 ustawy o ochronie przyrody (w dawnym brzmieniu) – trybu wyznaczania obszarów specjalnej ochrony ptaków i informowania KE.
- h) *„typowano zbyt rozległe obszary, na których terenie siedliska przyrodnicze czy siedliska gatunków, o których mowa w Dyrektywach, zajmują tylko nieznaczną część. Wg przedstawianych przez MŚ dokumentów, jako zasadę przyjęto wyznaczanie dużych powierzchniowo obszarów przy równoczesnym ograniczeniu do minimum ich liczby.”* itd.

Zdaniem Wnioskodawcy te wszystkie zarzuty wskazane przez wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w idealny wręcz sposób obrazują także naruszenia procedury

prawnej w trakcie wydania przez Ministra Środowiska zaskarżonych wnioskiem Rady Gminy Zawoja do TK przepisów i jednocześnie potwierdzają wadliwość przepisów ustawy o ochronie przyrody dotyczących obszarów Natura 2000 (w tym także tych zaskarżonych przez Gminę) – stworzonych w sposób niejasny i nieprecyzyjny, wbrew postanowieniom dyrektywy ptasiej i siedliskowej oraz niezgodnie z zasadą wyłączności regulacji ustawowej w zakresie ograniczenia praw i wolności jednostki (prawa własności i zasady samodzielności gminy, która podlega ochronie prawnej).

Pewien kontekst sytuacyjny wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków „Pasma Policy” pokazują także pisma, których autorem jest Minister Środowiska. Tu *spiritus movens* sytuacji zdaje się być konieczność „(...) pilnego zakończenia powoływania obszarów Natura 2000 z uwagi na zagrożenie wstrzymania inwestycji planowanych do realizacji w potencjalnych obszarach Natura 2000 niewyznaczonych dotychczas w formie OSO lub SOO oraz blokowania środków finansowych UE przeznaczonych na ich realizację. Ponadto dalsze wstrzymywanie prac nad uzupełnieniem sieci Natura 2000 naraża nas na kolejne postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich”, co „(...) zmusza Ministerstwo Środowiska do podjęcia pilnych i radykalnych działań w kwestii wyznaczenia obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000.” (korespondencja w załączeniu)

Na podstawie tej korespondencji można jednoznacznie stwierdzić, że przy wyznaczaniu obszaru „Pasma Policy” (i nie tylko) względy prawne (procedura prawna, przesłanki wyznaczenia obszaru Natura 2000, podstawy merytoryczne) zeszły na drugi plan, skoro konieczne było podjęcie pilnych i radykalnych działań przez Ministra Środowiska, co potwierdza zarzuty Wnioskodawcy, co do naruszenia wskazanych w wniosku do TK przepisów prawa w trakcie wydawania zaskarżonego rozporządzenia.

Takie przedmiotowe traktowanie regulacji prawnych, w szczególności w związku z utworzeniem obszaru „Pasma Policy” spowodowało m.in.: **naruszenie istoty prawa własności Gminy Zawoja i jej mieszkańców poprzez ograniczeniu możliwości korzystania z przedmiotu własności** (prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem nieruchomości) oraz pobierania pożytków przeprowadzonego w sposób niweczący podstawowe składniki prawa własności, bowiem wyłączenie nieruchomości z działań inwestycyjnych doprowadzi do sytuacji w której własność zacznie przynosić straty,

bowiem dodatkowo na Gminę Zawoja i jej mieszkańców został nałożony obowiązek dostosowania (kosztowny) i utrzymania przedmiotu własności w określonym stanie, wyznaczonym przez konieczność ochrony zagrożonych gatunków ptaków (przykładowo prowadzenie w określony sposób gospodarki rolnej itd.).

Gmina Zawoja, ani jej mieszkańcy nigdy nie występowali przeciwko ochronie środowiska (przyrody), które odgrywa dużą rolę w strategii rozwoju Gminy, zwłaszcza, że na terenie Gminy Zawoja znajdują się także inne formy ochrony przyrody obejmujące zdecydowaną większość terenu Gminy Zawoja, w tym Babiogórski Park Narodowy. Jednakże dobro wspólnoty gminnej wymaga tego, aby w ochronie przyrody uwzględnić także interes społeczności lokalnej (konieczności realizacji priorytetowych zadań i inwestycji, w tym infrastrukturalnych) i zagwarantować jej możliwość rozwoju (w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju), a nie tworzyć ograniczeń, które nie są rekompensowane przez Państwo.

Skutki i koszty ekonomiczne realizacji programu Natura 2000 przerzucane są na gminy i ich mieszkańców, bez uwzględnienia ich sytuacji finansowej, perspektyw rozwoju (przykładowo zgodnie z uchwałą nr XXXVII/246/2005 Rada Gminy Zawoja z dnia 27 października 2005 r. odnośnie inwestycji - budowy kolei liniowej oraz ośrodka dla sportów narciarskich Skawica Sucha Góra – Polica) i dobra mieszkańców przy braku wpływu lokalnej społeczności na projektowanie nowych obszarów Natura 2000, których znaczenie dla podejmowania działań inwestycyjnych zwiększa fakt, iż taka działalność, która jest oceniana pod kątem wpływu na obszar Natura 2000 może być zlokalizowana nie tylko na jego terenie, ale także poza tym obszarem.

Trudno więc nie odnieść wrażenia, iż w przypadku obszarów Natura 2000 „koszty”, skutki i odpowiedzialność z tytułu realizacji obowiązków Państwa wynikających z jego zobowiązań międzynarodowych zostały „złożone na barki” jednostek samorządu terytorialnego i ich mieszkańców.

W związku z powyższym przede wszystkim w imieniu Gminy Zawoja oraz jej mieszkańców wnoszę o podjęcie przez Pana stosownych kroków w celu wyjaśnienia niniejszej sprawy, także z punktu widzenia innych jednostek samorządu terytorialnego.

Z poważaniem,

  
8



Załączniki:

- uchwała Rady Gminy Zawoja nr XXXVIII/232/2009 z dnia 25 czerwca 2009 r. wraz z załącznikiem,
- Pismo Ministra Środowiska z dnia 18 kwietnia 2008 r. (sygnatura DON-4141-2/1/08/JM),
- Pismo Ministra Środowiska z dnia 7 sierpnia 2008 r. (DONwz-4141-39/855/08mż-w),
- Pismo Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2008 r. (sygnatura: DON-4141-2/4/446/08/jm),
- Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska, Głównego Konserwatora Przyrody z dnia 2 lipca 2008 r. (sygnatura: DON-075/4/08/140/mp),
- Pismo z dnia 21 maja 2008 r. Nadleśniczego Nadleśnictwa Sucha (znak: ZG-210-15/2008),
- Dokumentacja związana z przeprowadzonym w dniu 14 września 2008 r. referendum gminnym w sprawie obszaru Natura 2000, w tym protokół ustalenia wyników.
- Pismo Zarządu Wspólnoty Gruntowej i Leśnej Osób Uprawnionych w Zawoi adresowane do Ministra Środowiska z dnia 23.05.2008 r.
- Zażalenie Wnioskodawcy na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2009 r. (sygnatura akt: Tw 23/09
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2009 r. (sygnatura akt: Tw 23/09
- Informacja NIK o wynikach kontroli wdrażania ochrony na obszarach Natura 2000 z maja 2008 roku
- Stanowisko Forum Przewodniczących Rad Gmin i Powiatów Małopolski z dnia 3 grudnia 2008 roku,