

Obszary Natura 2000

w prawie polskim
czeskim i słowackim

Redakcja naukowa

ADAM HABUDA

Obszary Natura 2000

w prawie polskim
czeskim i słowackim

Analiza porównawcza

Difin

Copyright © Difin SA
Warszawa 2017

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości
lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Książka ta jest dziełem twórcy i wydawcy.

Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują.

Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim
lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie.

Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie
zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując jej część, rób to jedynie
na użytek osobisty. Szanujmy cudzą własność i prawo.

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki
przyznanych na podstawie decyzji numer „UMO-2014/13/B/HS5/01318”.

Recenzenci

prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak

prof. dr hab. Zbigniew Bukowski

Redaktor prowadząca

Maria Adamska

Korekta

Małgorzata Włodarczyk

Projekt okładki

Mikołaj Miodowski

ISBN 978-83-8085-431-4

Difin SA

Warszawa 2017

ul. F. Kostrzewskiego 1, 00-768 Warszawa,

tel.: 22 851 45 61, 22 851 45 62,

faks: 22 841 98 91

Księgarnie internetowe Difin:

www.ksiegarnia.difin.pl, www.ksiegarniasgh.pl

Skład i łamanie: Poligrafia, tel. 605 105 574

Wydrukowano w Polsce

SPIS TREŚCI

Objaśnienie ważniejszych skrótów	13
Wstęp	17
Rozdział 1	
Źródła koncepcji Natura 2000 w prawie międzynarodowym i europejskim (Adam Habuda)	19
1.1 Wprowadzenie	19
1.2. Międzynarodowe prawo ochrony przyrody	20
1.3. Europejskie prawo ochrony przyrody	23
1.4. Geneza Natury 2000 w prawie międzynarodowym i europejskim – wnioski	27
Rozdział 2	
Formy i instrumenty ochrony przyrody w prawie polskim, czeskim i słowackim (Wojciech Radecki)	32
2.1 Wprowadzenie	32
2.2. Wczesne formy ochrony przyrody	33
2.3. Prywatne rezerваты przyrodnicze	34
2.4. Zabytek przyrody jako centralna kategoria pojęciowa	36
2.5. Lata międzywojenne	37
2.5.1. Ochrona obszarów i obiektów przyrodniczych w Czechosłowacji	37
2.5.2. Pierwsza polska ustawa o ochronie przyrody	39

2.6.	Polska Rzeczpospolita Ludowa i socjalistyczna Czechosłowacja	42
2.6.1.	Druga polska ustawa o ochronie przyrody	42
2.6.2.	Słowacki Tatrzański Park Narodowy	43
2.6.3.	Ustawy o państwowej ochronie przyrody – słowacka i czeska	44
2.6.4.	Wnioski komparatystyczne	47
2.6.5.	Konstytucja Czechosłowacji z 1960 roku	47
2.6.6.	Polska koncepcja ochrony krajobrazu	48
2.6.7.	Idea ochrony środowiska	48
2.6.8.	Nowelizacja Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej	49
2.6.9.	Polska ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska	49
2.7.	Ochrona przyrody po rozpoczęciu transformacji ustrojowej	51
2.7.1.	Czechosłowacka Karta Podstawowych Praw i Wolności	51
2.7.2.	Czechosłowacka ustawa o środowisku	53
2.8.	Ustawy o ochronie przyrody w Polsce, Czechach i na Słowacji z lat 1991–1994	54
2.8.1.	Koncepcje ochrony przyrody	54
2.8.2.	Formy szczególnej obszarowej ochrony przyrody w ustawach ochronnych z lat 1991–1994	59
2.8.2.1.	Park narodowy	62
2.8.2.2.	Park krajobrazowy	63
2.8.2.3.	Rezerwat przyrody	64
2.8.2.4.	Pomnik przyrody	65
2.8.2.5.	Inne prawne formy ochrony przyrody	66
2.9.	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej	70
2.10.	Prawne formy ochrony przyrody w ustawach obowiązujących	71
2.11.	Ochrona gatunkowa	78
2.12.	Oceny oddziaływania na środowisko	79
2.13.	Udział społeczeństwa w postępowaniach z zakresu ochrony przyrody	87
2.14.	Odpowiedzialność prawna w ochronie przyrody	94
2.14.1.	Wprowadzenie	94
2.14.2.	Koncepcje odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska	94
2.14.3.	Pierwsze ustawy o ochronie przyrody	99
2.14.4.	Reforma czechosłowackiego prawa penalnego	99
2.14.5.	Kodeksy cywilne z 1964 roku	100
2.14.6.	Polskie kodeksy z lat 1969 i 1971	100
2.14.7.	Polska ustawa o ochronie środowiska z 1980 roku	101
2.14.8.	Nowelizacje czechosłowackich kodeksów karnego i cywilnego	102
2.14.9.	Polska ustawa o ochronie przyrody z 1991 roku	102
2.14.10.	Czechosłowacka ustawa o środowisku	103
2.14.11.	Nowe ustawy o ochronie przyrody	104
2.14.12.	Kodeksy karne	108
2.14.13.	Polska ustawa – Prawo ochrony środowiska	109
2.14.14.	Nowy czeski kodeks cywilny	111

2.14.15. Ustawy wdrażające dyrektywę 2004/35/WE o odpowiedzialności za szkody w środowisku	114
2.14.16. Nowelizacja polskiej ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko	116
2.15. Podsumowanie	116

Rozdział 3

Natura 2000 w prawie polskim

(Adam Habuda)	118
3.1. Obszar Natura 2000 na tle prawnej koncepcji ochrony przyrody w Polsce	118
3.2. Wprowadzenie Natury 2000 do polskiego porządku prawnego	121
3.3. Mechanizmy wyznaczania obszarów Natura 2000 w Polsce	122
3.3.1. Charakter prawny działań podejmowanych przy wyznaczaniu obszarów Natura 2000	126
3.4. Reżim prawny obszarów zaliczonych do Natury 2000 w Polsce	131
3.5. Zarządzanie obszarami Natura 2000 w Polsce	135
3.5.1. Podmioty zarządzające obszarami Natura 2000	136
3.5.1.1. Podmioty krajowe zarządzające obszarami Natura 2000	136
3.5.1.2. Podmioty europejskie zarządzające obszarami Natura 2000	140
3.5.3. Plan jako instrument zarządzania obszarem Natura 2000	140
3.5.3.1. Wprowadzenie	140
3.5.3.2. Plan zadań ochronnych a plan ochrony obszaru Natura 2000	142
3.5.3.3. Procedura ustanawiania planu zadań ochronnych i planu ochrony obszaru Natura 2000	146
3.5.3.4. Treść planu zadań ochronnych i planu ochrony obszaru Natura 2000	148
3.5.3.5. Prawne skutki ustanowienia planu zadań ochronnych i planu ochrony	149
3.5.4. Nadzorcze instrumenty zarządzania obszarem Natura 2000	152
3.5.5. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000	154
3.5.5.1. Wprowadzenie	154
3.5.5.2. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia łączącego możliwość jednoczesnego znaczącego oddziaływania na środowisko i na obszar Natura 2000	158
3.5.5.3. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać wyłącznie na obszar Natura 2000	161
3.5.5.4. Skutki prawne oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000	177
3.6. Odpowiedzialność prawna za naruszenie reżimu prawnego obszaru Natura 2000	183
3.6.1. Odpowiedzialność administracyjna za naruszenie reżimu prawnego obszaru Natura 2000 na podstawie ustawy o ochronie przyrody	183
3.6.2. Odpowiedzialność administracyjna za naruszenie reżimu prawnego obszaru Natura 2000 na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska	186

3.6.3. Odpowiedzialność karna za naruszenie reżimu prawnego obszaru Natura 2000	191
3.6.3.1. Odpowiedzialność za wykroczenia i przestępstwa przeciwko obszarom Natura 2000	191
3.6.3.2. „Istotna szkoda” i jej znaczenie dla ochrony prawnokarnej obszaru Natura 2000	195
3.6.4. Odpowiedzialność za szkodę na obszarze Natura 2000	196
3.6.4.1. Obszar Natura 2000 jako dobro wspólne	197
3.6.4.2. Konsekwencje uznania obszaru Natura 2000 za dobro wspólne	199
3.6.4.3. Szczególna odpowiedzialność za szkody na obszarach Natura 2000	200
3.7. Podsumowanie	207

Rozdział 4

Natura 2000 w prawie czeskim

(Hana Müllerová)	209
4.1. Prawo ochrony przyrody w Republice Czeskiej	209
4.1.1. Ogólna charakterystyka prawa ochrony przyrody w Republice Czeskiej i jego miejsce w systemie prawa środowiska	209
4.1.2. Pochodzenie prawa ochrony przyrody	211
4.1.3. Struktura prawa ochrony przyrody – formy i środki ochrony	213
4.1.3.1. Powszechna ochrona przyrody	213
4.1.3.2. Szczególna ochrona przyrody	217
4.1.4. Stan czeskiej nauki o prawie ochrony przyrody	221
4.2. Wprowadzenie Natury 2000 do czeskiego porządku prawnego	222
4.2.1. Okoliczności i warunki wprowadzenia Natury 2000 do prawa czeskiego	222
4.2.1.1. Postępowanie przy tworzeniu obszarów o znaczeniu europejskim w Republice Czeskiej	223
4.2.1.2. Postępowanie przy tworzeniu obszarów ptasich w Republice Czeskiej	226
4.2.2. Procedury wprowadzania Natury 2000 do czeskiego porządku prawnego	227
4.2.2.1. Nowelizacja ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu	227
4.2.2.2. Pokrywanie się ochrony	229
4.2.2.3. Statystyka aktualnego stanu Natury 2000 w Republice Czeskiej	230
4.2.2.4. Zmiany wprowadzone Naturą 2000 do czeskiego prawa ochrony przyrody	230
4.2.3. Kwestie związane z Naturą 2000 najczęściej dyskutowane w czeskiej nauce prawa	231
4.3. Mechanizmy wyznaczania obszarów Natura 2000 w Republice Czeskiej	232
4.3.1. Obszary o znaczeniu europejskim	232
4.3.1.1. Regulacja prawna postępowania przy ustanawianiu EVL	232
4.3.1.2. Podmioty uczestniczące przy ustanawianiu EVL	234

4.3.1.3. Zapewnienie ochrony EVL	237
4.3.2. Obszary ptasie	241
4.3.2.1. Regulacja prawna przy ustanawianiu obszarów ptasich	241
4.3.2.2. Podmioty uczestniczące w ustanawianiu obszarów ptasich	242
4.3.2.3. Zapewnienie ochrony obszarów ptasich	243
4.4. Reżim prawny obszarów zaliczonych do Natury 2000 w Republice Czeskiej	243
4.4.1. Plany troski	244
4.4.2. Zbiory zalecanych przedsięwzięć	244
4.4.3. Warunki wydawania pozwoleń, zgód, stanowisk lub wyjątków od zakazów	245
4.4.4. Działania związane ze zgodą organu ochrony przyrody	246
4.5. Ocena oddziaływania koncepcji i zamierzeń na obszary Natura 2000	247
4.5.1. Proces oceny oddziaływania w Republice Czeskiej w ogólności	247
4.5.2. Regulacja ocen oddziaływania koncepcji i zamierzeń na obszary o znaczeniu europejskim i obszary ptasie w Republice Czeskiej	249
4.6. Gospodarowanie na obszarach Natura 2000 i rekompensaty finansowe	254
4.6.1. Rekompensata za utrudnienie gospodarki rolnej lub leśnej	254
4.6.2. Świadczenie finansowe za przeprowadzenie środków zmierzających do polepszenia środowiska przyrodniczego	256
4.6.3. Płatności i dotacje według ustawy o rolnictwie	257
4.7. Kontrola i nadzór	257
4.7.1. Wykonywanie administracji państwowej na obszarach Natura 2000	257
4.7.2. Monitorowanie i raportowanie	261
4.8. Odpowiedzialność prawna	262
4.8.1. Odpowiedzialność administracyjna	262
4.8.1.1. Przywrócenie stanu pierwotnego i środki kompensujące	262
4.8.1.2. Odpowiedzialność za delikty administracyjne	264
4.8.2. Odpowiedzialność karna	269
4.9. Praktyka funkcjonowania obszarów Natura 2000 w Republice Czeskiej	271
4.9.1. Świadomość społeczeństwa o sieci Natura 2000	271
4.9.2. Krytyka wprowadzania i funkcjonowania Natury 2000 w Republice Czeskiej	273
4.9.3. Postępowania o naruszenie prawa europejskiego	275
4.9.3.1. Postępowania ze względu na niewłaściwą transpozycję dyrektyw	275
4.9.3.2. Postępowania ze względu na niewłaściwą implementację w konkretnych obszarach	276
4.9.4. Natura 2000 w sądach	279
4.10. Uwaga końcowa – Natura 2000 w Republice Czeskiej	290

Rozdział 5**Natura 2000 w prawie słowackim**

(Barbora Kraličková)	294
5.1. Prawo ochrony przyrody w Republice Słowackiej	294
5.1.1. Ogólny charakter prawa ochrony przyrody w Republice Słowackiej i jego miejsce w systemie prawa środowiska	294
5.1.2. Powstanie prawa ochrony przyrody	297
5.1.3. Struktura prawa ochrony przyrody – formy i środki ochrony	301
5.1.3.1. Powszechna (podstawowa) ochrona przyrody i krajobrazu	301
5.1.3.2. Szczególna (wzmoczona) ochrona przyrody i krajobrazu	305
5.2. Wprowadzenie Natury 2000 do słowackiego porządku prawnego	313
5.2.1. Okoliczności i warunki wprowadzenia Natury 2000 do prawa słowackiego	313
5.2.2. Wprowadzenie Natury 2000 do słowackiego porządku prawnego oraz postępowanie przy zaliczaniu obszarów do systemu Natura 2000	316
5.3. Mechanizmy wyznaczania poszczególnych obszarów Natura 2000 w Republice Słowackiej	323
5.3.1. Obszar o znaczeniu europejskim	328
5.3.1.1. Regulacja prawna postępowania przy ustanawianiu obszarów o znaczeniu europejskim	328
5.3.1.2. Podmioty zainteresowane ustanawianiem obszarów o znaczeniu europejskim	329
5.3.2. Chronione obszary ptasie	331
5.3.2.1. Regulacja prawna postępowania przy ustanawianiu chronionego obszaru ptasiego	331
5.3.2.2. Podmioty uczestniczące w ustanawianiu chronionego obszaru ptasiego	333
5.4. Reżim prawny i obecna regulacja prawna obszarów zaliczonych do Natury 2000 w Republice Słowackiej	333
5.5. Oceny oddziaływania na obszary Natura 2000	334
5.6. Odpowiedzialność prawna	337
5.6.1. Wprowadzenie do problematyki odpowiedzialności prawnej	337
5.6.2. Przepisy o odpowiedzialności w ustawie o środowisku	337
5.6.3. Odpowiedzialność administracyjna w ustawie o ochronie przyrody i krajobrazu	339
5.6.4. Odpowiedzialność karna za przestępstwa	340
5.6.5. Odpowiedzialność za szkody na obszarach Natura 2000	342
5.7. Praktyka funkcjonowania obszarów Natura 2000 w Republice Słowackiej	344

Rozdział 6**Wnioski komparatystyczne**

(Adam Habuda, Wojciech Radecki) 348

6.1. Podstawy prawne	348
6.2. Obszary Natura 2000 w systemach prawnych ochrony przyrody	352
6.3. Wyznaczanie obszarów Natura 2000	354
6.4. Reżim prawny obszarów Natura 2000	357
6.5. Plany ochrony obszarów Natura 2000	363
6.6. Zarządzanie obszarami Natura 2000 i nadzór nad nimi	365
6.7. Oceny oddziaływania na obszary Natura 2000	366
6.7.1. Wprowadzenie	366
6.7.2. Obowiązek prowadzenia postępowania w sprawie oceny	367
6.7.3. Strategiczne oceny oddziaływania	368
6.7.4. Tryb postępowania	370
6.7.5. Wyniki oceny	374
6.7.6. Kompensacja przyrodnicza	379
6.8. Odpowiedzialność prawna	380
6.8.1. Odpowiedzialność za wykroczenia i inne delikty administracyjne	380
6.8.2. Odpowiedzialność za przestępstwa	383
6.8.3. Odpowiedzialność karna osób prawnych	387
6.8.4. Odpowiedzialność za szkodę na obszarze Natura 2000 według przepisów specjalnych	391

Bibliografia 395

Shrnutí 401

Zhrnutie 403

Summary 405

OBJAŚNIENIE WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

I. Akty prawne

1. Konstytucje i ustawy konstytucyjne

Konstytucja ČR	Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r. <i>Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky</i> ¹
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)
Konstytucja SR	Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r. <i>Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.</i> ²
LZPS	Czechosłowacka Karta Podstawowych Praw i Wolności z 9 stycznia 1991 r. <i>Ústavní zákon č. 23/1991 Sb.</i> w wersji czeskiej – <i>Listina základních práv a svobod</i> w wersji słowackiej – <i>Listina základných práv a slobôd</i>

¹ W językach czeskim i słowackim *ústava* to „konstytucja”, *zákon* to „ustawa”, a *ústavní zákon* to „ustawa konstytucyjna”. Czeskie akty prawne powołuje się w ten sposób, że po literze „č” (*číslo*, tj. numer) następuje pozycja, pod którą akt prawny został opublikowany w oficjalnym zbiorze aktów prawnych zwanym *Sbírka zákonů*, łamana przez rok pierwszej publikacji (niezależnie od ewentualnych tekstów jednolitych) i zakończona literami *Sb.*, tj. skrótowcem owego oficjalnego zbioru.

² Słowackie akty prawne powołuje się w ten sposób, że po literze „č” (*číslo*, tj. numer) następuje pozycja, pod którą akt prawny został opublikowany w oficjalnym zbiorze aktów prawnych zwanym *Zbierka zákonov*, łamana przez rok pierwszej publikacji (niezależnie od ewentualnych tekstów jednolitych) i zakończona literami *Zb.*, tj. skrótowcem owego oficjalnego zbioru w okresie czechosłowackim, a literami *Z.z.* oznaczającymi ten sam skrótowiec w samodzielnej Republice Słowackiej. Akty wydawane w okresie czechosłowackim przez Słowacką Radę Narodową (*Slovenská národná rada*) powołuje się w ten sposób, że po wyrazie *Zákon* następuje skrótowiec *SNR* i po nim pozycja oficjalnego zbioru aktów prawnych, łamana przez rok publikacji i zakończona literami *Zb.* *SNR*.

2. Kodeksy i ustawy typu kodeksowego

k.k.	polski Kodeks karny – ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137)
k.p.a.	polski Kodeks postępowania administracyjnego – ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23)
k.w.	polski Kodeks wykroczeń – ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094)
PrZ	słowacka ustawa o wykroczeniach – <i>Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch</i>
PřZ	czeska ustawa o wykroczeniach – <i>Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích</i>
NPřZ	nowa czeska ustawa o wykroczeniach <i>Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich</i>
SprP	słowacka ustawa o postępowaniu administracyjnym <i>Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)</i>
SprŘ	czeska ustawa o postępowaniu administracyjnym <i>Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád</i>
č.tr.z.	czeski Kodeks karny z 8 stycznia 2009 r. <i>Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník</i> lub
sl.tr.z.	słowacki Kodeks karny z 20 maja 2005 r. <i>Zákon č. 300/2005 Z.z. trestný zákon</i>

3. Ustawy o ochronie przyrody i środowiska

p.o.ś.	polska ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r. poz. 672)
u.o.p.	polska ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2016 r. poz. 2134)
ZOPK	w zależności od kontekstu: czeska ustawa z 19 lutego 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu <i>Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny</i> lub słowacka ustawa z 25 czerwca 2002 r. o ochronie przyrody i krajobrazu <i>Zákon č. 543/2002 Z.z., o ochrane prírody a krajiny</i>
ZoŽP	czechosłowacka ustawa z 5 grudnia 1991 r. o środowisku, nadal obowiązująca: w Czechach – <i>zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí</i> na Słowacji – <i>zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí</i>

4. Przyrodnicze dyrektywy europejskie

Dyrektywa ptasia	Dyrektywa Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, obowiązująca w wersji ujednoliconej jako Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa
Dyrektywa siedliskowa	Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory

II. Organy i instytucje

AOPK	czeska Agentura ochrany přírody a krajiny
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČNR	Česká národní rada
GDOŚ	polski Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
IOŚ	polska Inspekcja Ochrony Środowiska
KS	w zależności od kontekstu: czeski Krajský soud lub słowacki Krajský súd
ML	b. polski Minister Leśnictwa
MLiPD	b. polski Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego
MOŚZNiL	b. polski Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
MP	słowackie Ministerstvo pôdohospodarstva (rolnictwa i leśnictwa)
MR	b. polski Minister Rolnictwa
MRiRR	b. polski Minister Rolnictwa i Reform Rolnych
MRiRW	polski Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MŚ	polski Minister Środowiska
MŠANO	b. czecosłowackie Ministerstvo školství a národní osvěty
MWRiOP	b. polski Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego
MZ	czeskie Ministerstvo zemědělství (rolnictwa)
MŽP	w zależności od kontekstu: czeskie Ministerstvo životního prostředí lub słowackie Ministerstvo životného prostredia
NS	w zależności od kontekstu: czeski Nejvyšší soud lub słowacki Najvyšší súd
NSA	polski Naczelny Sąd Administracyjny
NSS	w zależności od kontekstu: czeski Nejvyšší správní soud lub słowacki Najvyšší správny súd
RDOŚ	polski Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
SIŽP	Slovenská inspekcia životného prostredia
SN	polski Sąd Najwyższy
SNR	Slovenská národná rada
ŠOP	słowacka Štátna ochrana prírody
TK	polski Trybunał Konstytucyjny
ÚS	w zależności od kontekstu: czeski Ústavní soud lub słowacki Ústavný súd
WSA	polski Wojewódzki Sąd Administracyjny

III. Czasopisma i zbiory orzeczen

AUB	<i>Acta Universitatis Brunensis</i>
AUC	<i>Acta Universitatis Carolinae</i>
CBOSA	Centralna Baza Orzeczen Sadow Administracyjnych
CPZP	<i>České právo životního prostředí</i>
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sadu Administracyjnego
OP	Ochrona Przyrody
OP(č)	<i>Ochrana přírody</i>
OSP	Orzecznictwo Sadow Polskich
PiP	Państwo i Prawo
PO	<i>Právny obzor</i>
PR	<i>Právní rozhledy</i>
ZNUMK	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

IV. Inne skróty

EIA	<i>Environmental Impact Assessment</i> – ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko
SEA	<i>Strategic Environmental Assessment</i> – strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

WSTĘP

W listopadzie 2014 r. Narodowe Centrum Nauki zdecydowało o sfinansowaniu projektu badawczego zatytułowanego „Obszary Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim. Analiza porównawcza”. Stosowna umowa została podpisana w styczniu 2015 r.³, zakończenie projektu przewidziano na koniec stycznia 2017 r. Bezpośrednim efektem zrealizowanego przedsięwzięcia jest prezentowana praca, przygotowana przez uczestników grantu: Adama Habudę i Wojciecha Radeckiego z Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Hanę Müllerową z Instytutu Państwa i Prawa Czeskiej Akademii Nauk oraz Barborę Kralíčkovą z Instytutu Państwa i Prawa Słowackiej Akademii Nauk.

Polska, Czechy i Słowacja są sobie bliskie nie tylko geograficznie, ale również kulturowo i historycznie. Niepodważalną wartością jest budowanie związków także w sferze naukowej i prawniczej. Służą temu: międzynarodowe przedsięwzięcie naukowe, związane z nim spotkania, dyskusje i oczywiście będąca owocem współpracy książka.

Doskonałym pretekstem do takiej współpracy stała się instytucja umocowana w prawie Unii Europejskiej, a następnie przeniesiona na grunt krajowych systemów prawnych. Realizatorom projektu przyświecała idea ukazania obszaru Natura 2000 – jako prawnej formy ochrony przyrody – na płaszczyźnie komparatystycznej. Podstawowym celem naukowym przedsięwzięcia uczyniono analizę konstrukcji prawnej obszaru Natura 2000 i skutków, jakie ta konstrukcja wywiera na system prawny państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Poszczególne państwa członkowskie w różny sposób wypełniają zobowiązania wynikające z przynależności do UE. W szczególności niejednakowo postępują,

³ UMO-2014/13/B/HS5/01318.

realizując cele postawione przez europejskie dyrektywy. Problemem bywa zarówno zgodność krajowych regulacji z prawem unijnym (dyrektywą), jak i dopasowanie regulacji do innych przepisów stanowiących system prawny danego państwa członkowskiego.

Jak organy tworzące prawo i organy stosujące prawo radzą sobie z implementacją przepisów związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem obszaru Natura 2000? Co jest wspólnego między modelem Natury przyjętym przez Polskę, Czechy i Słowację, w czym zaś można skonstatować odmienności? Czy regulacja prawna związana z Naturą 2000 jest spójna i zgodna z porządkiem prawnym danego państwa, określonym przez konstytucję i ustawodawstwo zwykłe? Które regulacje budzą w trzech wskazanych państwach krytykę, czy można mówić o podobnych problemach?

Próbie odpowiedzi na tak postawione pytania podporządkowano układ książki, w którym da się wyróżnić trzy podstawowe części.

Pierwsza, obejmująca rozdziały 1 i 2, służy ukazaniu źródeł koncepcji Natura 2000 w prawie międzynarodowym i europejskim, a także przedstawia formy i instrumenty prawnej ochrony przyrody w trzech państwach.

Część druga poświęcona jest konstrukcji prawnej Natury 2000. Kolejno analizowano sposób wyznaczania obszaru Natura 2000, jego reżim prawny, instrumenty zarządzania obszarem, w tym ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 oraz odpowiedzialność za naruszenie reżimu prawnego Natury 2000. Dla przejrzystości i uporządkowania pracy zdecydowaliśmy się na zbliżony schemat badań w odniesieniu do poszczególnych państw.

Zwieńczeniem pracy jest jej część trzecia, czyli prezentacja wniosków porównawczych.

Adresatami opracowania czynimy wszystkich, którzy są zainteresowani ochroną przyrody i aktami prawnymi ją regulującymi. Na pewno należą do nich teoretycy i praktycy prawa środowiska, organy ochrony przyrody, ale również obywatele, na których sytuację prawną będzie oddziaływać wyznaczenie obszaru chronionego.

Adam Habuda

Adam Habuda

Rozdział 1

ŹRÓDŁA KONCEPCJI NATURA 2000 W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM I EUROPEJSKIM

1.1. Wprowadzenie

W języku polskim koncepcja to ogólne ujęcie, obmyślony plan działania, pomysł, projekt⁴. Zgodnie z tym pomysł, idea czy wreszcie koncepcja obszaru Natura 2000 jako europejskiej formy ochrony przyrody jest wyrazem, czy nawet ukoronowaniem, długotrwałego procesu związanego z rozwojem prawnej ochrony środowiska, w tym przyrody, w Unii Europejskiej. Można w tej koncepcji doszukiwać się także śladów związanych z szerzej rozumianą integracją europejską, na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej i kulturowej.

Pamiętając, że unijne prawo ochrony przyrody w dużej mierze opiera się na przyjęciu odpowiednich aktów prawa międzynarodowego (w przystąpieniu Unii Europejskiej do pewnych umów międzynarodowych z zakresu ochrony przyrody), to źródeł koncepcji Natury 2000 trzeba doszukiwać się nie tylko bezpośrednio w prawie UE, lecz także (a może przede wszystkim) w międzynarodowym prawie ochrony przyrody.

⁴ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, (red.) S. Dubisz, Warszawa 2003, t. 2.

1.2. Międzynarodowe prawo ochrony przyrody

Chociaż zdecydowany rozwój międzynarodowego prawa ochrony środowiska, a w tym przyrody, następuje dopiero od końca lat 60. XX w., to prawna międzynarodowa ochrona przyrody ma swoje początki znacząco wcześniej. Jednym z ważniejszych, wczesnych motywów tej ochrony było zabezpieczenie ptaków. Ochrona ptaków i ich siedlisk stanowi współcześnie jedną z przesłanek tworzenia sieci Natura 2000. Działania na rzecz ochrony ptaków wykraczają jednakże poza aktualną perspektywę Natury 2000 z tego powodu, że początki prawnomiędzynarodowej ochrony przyrody są ściśle związane z ochroną ptaków.

Jedna z pierwszych umów międzynarodowych związanych z ochroną przyrody dotyczyła ptaków⁵. W myśl art. 1 „Ptaki pożyteczne dla rolnictwa, szczególnie owadożerne, a mianowicie ptaki wymienione w spisie nr 1, załączonym do niniejszej konwencji, a który może być rozszerzony przez ustawodawstwo każdego kraju, będą bezwzględnie chronione, w ten sposób, że zabijanie ich w jakikolwiek sposób i w jakimkolwiek czasie oraz niszczenie gniazd, jaj i piskląt będzie zakazane”.

Kolejny akt prawa międzynarodowego poświęcony ochronie ptaków pochodzi z roku 1950⁶. Przygotowano go, biorąc pod uwagę, wyniki kilku międzynarodowych konferencji poświęconych ochronie ptaków. Konwencja przewiduje ochronę – ze względów naukowych, ekologicznych i ekonomicznych – wszystkich ptaków pozostających w stanie dzikim (art. 1). Następną umową wielostronną przewidującą ochronę ptaków była Konwencja państw Beneluksu dotycząca polowań i ochrony ptaków z 1970 r. Zgodnie z art. 7 ochronie podlegają gatunki ptaków żyjące w stanie dzikim w państwach Beneluksu, inne niż gatunki uznane za zwierzynę łowną⁷. W postanowieniach art. 7 Konwencji przewidziano wydanie decyzji przez Komitet Ministrów Unii Beneluksu, w której powinny zostać określone środki ochrony ptaków i gatunki, wobec których środki te będą stosowane. W dniu 30 sierpnia 1972 r. uchwalono decyzję M(72)18 dotyczącą ochrony ptaków⁸. Jak stanowi jej art. 1 chronione ptaki podzielono na dwie kategorie: pierwszą tworzy 16 gatunków poddanych ścisłej ochronie, drugą zaś cechuje nieco ograniczona ochrona w związku z dopuszczalnością pozyskiwania ptaków do celów naukowych.

⁵ Konwencja o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa, przyjęta w Paryżu w 1902 r., tekst polski w Dz.U. RP z 1932 r. Nr 67, poz. 625.

⁶ Międzynarodowa konwencja o ochronie ptaków (International Convention for the Protection of Birds), United Nations Treaty Series 1968, vol. 638, s. 187–195.

⁷ Podają za: A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Lublin 2004, s. 80.

⁸ Benelux Economic Union – Committee of Ministers Decision M(72)18 Concerning the Protection of Birds, Brussels, 30VIII 1972, IPE, vol. V, s. 2136–2141.

Dynamiczny rozwój międzynarodowego prawa ochrony przyrody rozpoczął się na przełomie lat 60. i 70. XX w. Wydarzeniami dającymi potrzebny impuls były przede wszystkim ogłoszony w 1969 r. raport Sekretarza Generalnego ONZ U. Thanta *Człowiek i jego środowisko* oraz konferencja sztokholmska ONZ w sprawie środowiska człowieka w 1972 r. Tego rodzaju wydarzenia niewątpliwie zwróciły uwagę polityków i społeczeństw na sprawy środowiska przyrodniczego. Stworzyło to odpowiednią podstawę do wykreowania „twardszych” instrumentów prawnych, bardziej stanowczo zobowiązujących rządy do podjęcia odpowiednich działań.

Podstawowym instrumentem współpracy państw w zakresie ochrony przyrody są umowy międzynarodowe. W postanowieniach deklaracji sztokholmskiej z 1972 r. umowę międzynarodową wymieniono na pierwszym miejscu jako podstawowy instrument współpracy państw w zakresie ochrony środowiska. Trzeba zaznaczyć, że postanowienia dotyczące ochrony przyrody zamieszczane są nie tylko w dokumentach wprost tej dziedzinie poświęconych. Postanowienia dotyczące ochrony przyrody zamieszczane są również w umowach zaliczanych do różnych działów prawa międzynarodowego (np. prawa konfliktów zbrojnych, prawa morza, międzynarodowej ochrony praw człowieka). Włączane są też do umów określających reżimy terytorialne różnych obszarów i do statutów organizacji międzynarodowych. Współpraca państw w dziedzinie ochrony przyrody jest uregulowana w umowach o stosunkach dobrosąsiedzkich, współpracy transgranicznej i regionalnej. Wszystkie te normy tworzą międzynarodowe prawo ochrony przyrody, jednak najważniejsze znaczenie mają umowy zawierane w celu roztożenia międzynarodowej ochrony nad obiektami i obszarami przyrodniczymi.

W latach 70. ubiegłego wieku przyjęto pięć umów międzynarodowych tworzących rdzeń prawnomiędzynarodowej ochrony przyrody. Były to:

- 1) Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa błotnego, sporządzona w Ramsarze 2 lutego 1971 r.⁹,
- 2) Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego (Konwencja UNESCO), sporządzona w Paryżu 16 listopada 1972 r.¹⁰,
- 3) Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (Konwencja CITES), sporządzona w Waszyngtonie 3 marca 1973 r.¹¹,
- 4) Konwencja o ochronie gatunków wędrownych dzikich zwierząt, sporządzona w Bonn 23 czerwca 1979 r.¹²,

⁹ Dz.U. z 1978 r. Nr 7, poz. 24.

¹⁰ Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190.

¹¹ Dz.U. z 1991 r. Nr 27, poz. 112.

¹² Dz.U. z 2003 r. Nr 2, poz. 17.

- 5) Konwencja o ochronie gatunków dzikiej fauny i flory europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie 19 września 1979 r.¹³.

Szczególne znaczenie, w kontekście genezy Natury 2000, ma konwencja berneńska. W preambule konwencji berneńskiej¹⁴ wśród motywów jej przyjęcia wymieniana się m.in.: „wołę Rady Europy współdziałania z innymi państwami w dziedzinie ochrony przyrody, zasadniczą rolę dzikiej fauny i flory w utrzymaniu równowagi biologicznej, ochronę naturalnych siedlisk jako niezbędny element ochrony i zachowania dzikiej fauny i flory”, uwzględnienie ochrony dzikiej fauny i flory przez rządy w krajowych planach i programach, konieczność podjęcia międzynarodowej współpracy, zwłaszcza w celu ochrony gatunków wędrownych.

Sprecyzowany w art. 1 cel konwencji to ochrona gatunków dzikiej fauny i flory oraz ich siedlisk naturalnych, zwłaszcza tych gatunków i siedlisk, których ochrona wymaga współdziałania kilku państw. Strony zobowiązują się koordynować, stosownie do potrzeb, działania w zakresie ochrony siedlisk naturalnych, jeżeli są one położone na obszarach przygranicznych (art. 4 ust. 4). Każda ze stron konwencji podejmie właściwe i niezbędne środki ustawodawcze i administracyjne, by zapewnić ochronę siedlisk dzikiej fauny i flory, zagrożonych siedlisk naturalnych, gatunków dzikiej flory i fauny (art. 5 i 6). Jednym z następstw konwencji berneńskiej jest sieć Emerald (Szmaragd) – sieć obszarów ważnych dla gatunków i siedlisk uznanych za kluczowe na podstawie tej konwencji. Uznaje się, że na terenie UE realizacją sieci Emerald jest sieć Natura 2000, ale poza terytorium UE sieć Emerald ma znaczenie samoistne.

Jako kolejny etap rozwoju międzynarodowego prawa ochrony przyrody przyjmuje się okres zapoczątkowany konferencją w Rio de Janeiro Środowisko i Rozwój w 1992 r. Charakteryzuje się on przyjmowaniem modelu ramowych regulacji, uzupełnianych i modyfikowanych w drodze protokołów i porozumień dodatkowych. Większą efektywność ochrony winno zapewnić wprowadzenie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych i mechanizmów finansowych oraz koordynowanie działań w zakresie implementacji postanowień dotychczas przyjętych dokumentów międzynarodowych¹⁵. W tym okresie, jako bezpośredni owoc Szczytu Ziemi, pojawił się następny akt wyznaczający rdzeń międzynarodowej ochrony przyrody, mianowicie Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r.¹⁶. Konwencja ta ma szczególne znaczenie z perspektywy jej bliskości z dyrektywą siedliskową.

¹³ Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263.

¹⁴ Konwencja o ochronie gatunków dzikiej fauny i flory europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie 19 września 1979 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 264).

¹⁵ A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Lublin 2004, s. 40.

¹⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532.

Jej celami są ochrona różnorodności biologicznej, zrównoważone użytkowanie jej elementów oraz uczciwy i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystania zasobów genetycznych. Konwencja zobowiązuje państwa-strony, do ustanowienia, w miarę możliwości i potrzeb, do ustanowienia systemu obszarów chronionych lub obszarów, na których muszą być podjęte specjalne działania w celu ochrony różnorodności biologicznej. Nakłada też zobowiązanie w postaci wprowadzenia procedur badających oddziaływanie na środowisko wybranych projektów, które mogą mieć istotnie negatywne skutki dla różnorodności. Środowiskowe konsekwencje planów i przedsięwzięć mają być brane pod uwagę w procesach decyzyjnych.

W tym okresie należałoby też umiejscowić Europejską Konwencję Krajobrazową sporządzoną we Florencji 20 października 2000 r.¹⁷, zgodnie z którą krajobraz jest traktowany jako podstawowy komponent europejskiego dziedzictwa przyrodniczego. Ochrona krajobrazu to działania na rzecz zachowania i utrzymania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu, tak aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Celami konwencji są: promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu.

Z umów międzynarodowych o znaczeniu regionalnym można wskazać Konwencję o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 9 kwietnia 1992 r.¹⁸ czy Konwencję Państw Beneluksu o zachowaniu przyrody i ochronie krajobrazu, podpisaną w Brukseli 8 czerwca 1992 r.

1.3. Europejskie prawo ochrony przyrody

Ochrona przyrody i, szerzej, ochrona środowiska dość późno stały się przedmiotem regulacji wspólnotowej. Państwa członkowskie kwestionowały kompetencje Wspólnoty w tym zakresie, podnosząc brak wyraźnych związków z integracją gospodarczą¹⁹, która wraz z powodami politycznymi leżała u podstaw integracji europejskiej. Przesłanek do działań Wspólnoty w początkowym okresie doszukiwano się w przepisach traktatu rzymskiego z 1957 r., które jako podstawowy cel Wspólnoty wskazywały stałą poprawę warunków życia i pracy narodów Europy.

¹⁷ Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

¹⁸ Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 347.

¹⁹ Zob. J.H. Jans, H.H.B. Vedder, *European Environmental Law*, Groningen 2008, s. 451.

W prawie unijnym ochrona przyrody mieści się w szerszym nurcie ochrony środowiska. To oznaka pewnego „odwrócenia”, ponieważ chronologicznie działania na rzecz ochrony przyrody są starsze, i to właśnie doświadczenia w zakresie ochrony przyrody stały się podstawą ochrony środowiska. Przy omawianiu koncepcji ochrony przyrody w prawie unijnym trzeba zdawać sobie sprawę z trudności w precyzyjnym określeniu samego przedmiotu regulacji, czyli w dokładnym zdefiniowaniu ochrony przyrody. Ogólnie zawierana jest tu bardzo zróżnicowana treść (np. ochrona gatunkowa, ochrona życia w stanie dzikim, ostatnio coraz częściej – ochrona bioróżnorodności). Bywa, że pojęcie „ochrona przyrody” w ogóle nie jest używane. Różnym podziałom często brak konsekwencji i jasności. Trudno sprecyzować różnicę pomiędzy używanymi w aktach prawnych pojęciami „conservation” i „protection”. Obydwa oznaczają ochronę.

Jak podnosi się w literaturze, dokładne wyznaczenie zakresu przedmiotowego międzynarodowego prawa ochrony przyrody wydaje się zabiegiem niewykonalnym i być może zbędnym. Zależy to bowiem od mniej lub bardziej swobodnego uznania osoby dokonującej owej systematyzacji, a decydujące znaczenie ma wybór kryterium i cel dokonywanej klasyfikacji. W wielu przypadkach faktycznie przesądza o tym sposób rozumienia ochrony przyrody w prawie wewnętrznym danego państwa. Nie ulega przy tym wątpliwości, że niezaliczenie danej problematyki do zakresu przedmiotowego prawa ochrony przyrody nie ma zwykle wpływu na jej kwalifikację jako przedmiotu prawa środowiska²⁰. Dla pewnego uporządkowania można wskazać to, że zazwyczaj do ochrony przyrody nie zalicza się zagadnień związanych z rolnictwem, leśnictwem i łowiectwem, o ile nie dotyczą chronionych gatunków.

W literaturze podejmowane są próby wskazywania zasad rządzących ochroną przyrody w UE. W jednym z opracowań podręcznikowych do takich zasad zalicza się:

- 1) konieczność zachowania różnorodności biologicznej,
- 2) obowiązek inwentaryzacji posiadanych zasobów przyrodniczych,
- 3) planowanie działalności na obszarach objętych ochroną,
- 4) monitorowanie i nadzór stanu ochrony cennych gatunków i ich siedlisk naturalnych,
- 5) możliwość objęcia ochroną gatunkową roślin i zwierząt wymienionych w załączniku do dyrektywy 92/43/EWG,
- 6) zakaz stosowania niewybiórczych metod pozyskiwania zwierząt,
- 7) obowiązek przeprowadzania niektórych badań niezbędnych do ochrony przyrody oraz opracowywania uzyskanych w ten sposób danych²¹.

²⁰ J. Jerzmański, *Ochrona przyrody w prawie międzynarodowym i europejskim (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, (red.) W. Radecki, Wrocław 2006, s. 376.

²¹ J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006, s. 30.

Pewną specyfiką regulacji Unii Europejskiej w zakresie ochrony przyrody jest to, że *acquis communautaire* obejmuje w zasadzie dwie dyrektywy (zwane popularnie ptasią i siedliskową), które wraz z kilkoma decyzjami Komisji stanowią podstawę utworzenia i funkcjonowania obszarów Natura 2000. Inne akty z tego zakresu są przyjmowane przede wszystkim przez Radę i dotyczą przystąpienia przez Wspólnotę do umów międzynarodowych. Stanowią one główną podstawę aktywności Wspólnoty na polu ochrony przyrody. Trzeba tu zaznaczyć, że Wspólnota przystąpiła do wszystkich ważniejszych konwencji dotyczących tej problematyki (nawet utworzenie Natury 2000 stanowi wdrożenie postanowień konwencji berneńskiej²²).

Zakres europejskiego prawa ochrony przyrody, zgodnie z przeważającym poglądem doktryny, wyznaczają:

- 1) dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory,
- 2) dyrektywa Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, która uzyskała wersję ujednoliconą w postaci dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa,
- 3) dyrektywa Rady 1992/22/WE z 29 marca 1999 r. dotycząca trzymania dzikich zwierząt w ogrodach zoologicznych²³.

Expressis verbis koncepcja Natury 2000 znajduje wyraz w dających tej instytucji podstawy prawne dyrektywach unijnych. Mam na myśli chronologicznie wcześniejszą i zwaną popularnie ptasią dyrektywę w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz dyrektywę w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (potocznie zwaną dyrektywą siedliskową).

W tym miejscu nie interesują mnie szczegółowe przepisy prawne dyrektyw dotyczące procedury wyznaczania i funkcjonowania obszarów Natura 2000. Genezę Natury 2000 łatwiej odnaleźć w motywach dyrektywy czy w ogólnych przepisach uzasadniających jej zakres i cele.

Motywy dyrektywy jako unijnego aktu prawnego zawierają uzasadnienie przepisów części normatywnej aktu. Same w sobie nie mają charakteru normatywnego, jednak podmioty stosujące prawo często odwołują się do treści preambuły. W świetle orzecznictwa motywy dyrektywy mogą służyć uzupełnieniu bądź korekcie literalnej wykładni prawa. Granicą jest jednak to, że w sytuacji, w której przepisy aktu wspólnotowego są sprzeczne z treścią preambuły, należy się oprzeć na treści przepisów, z pominięciem odpowiedniego tekstu preambuły²⁴.

²² Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie 19 września 1979 r. (tekst polski w załączniku do Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263).

²³ Podają za: W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 48.

²⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 2 kwietnia 2009 r., C-134/08.

Dyrektywa ptasia dotyczy ochrony wszystkich gatunków ptaków występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich. Odnosi się do ptaków, ale również ich siedlisk.

Utrzymanie populacji gatunków ptaków ma odpowiadać przede wszystkim wymaganiom ekologicznym, naukowym i kulturowym, lecz uwzględniać także wymagania ekonomiczne i rekreacyjne.

W tym celu państwa mają tworzyć odpowiednie obszary chronione, szczególnie zwracając uwagę na tereny podmokłe. Obszary chronione mają stanowić spójną, ponadnarodową całość; w tym celu o ich wyznaczaniu należy informować Komisję Europejską.

Obszary chronione mają być częścią ogólnego systemu ochrony wskazanych gatunków ptaków, a odstępstwa od szczegółowych zakazów mogą być podyktowane wyłącznie wskazanymi okolicznościami (np. interes zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwo ruchu powietrznego, zapobieżenie poważnym szkodom w plonach).

Dopuszczalne jest polowanie na niektóre gatunki ptaków, jednak pod warunkiem respektowania zasad rozsądnego wykorzystania i ekologicznie zrównoważonej regulacji liczebności tych gatunków.

Dyrektywie siedliskowej przyświeca ogólny cel wspierania różnorodności biologicznej i trwałego rozwoju z uwzględnieniem wymagań gospodarczych, społecznych, kulturowych i regionalnych.

Utrzymanie różnorodności w pewnych przypadkach może wymagać utrzymania, a nawet pobudzania działalności ludzkiej.

Zagrożone siedliska i gatunki stanowią element dziedzictwa naturalnego Wspólnoty. Zagrożenia mają często charakter transgraniczny, co sprawia, że konieczne jest działanie wykraczające poza poziom krajowy. Ma się ono przyczynić do utworzenia wspólnej, europejskiej sieci ekologicznej. W konsekwencji, chociaż to państwa mają proponować obszary ochrony, to należy zapewnić procedurę umożliwiającą – w wyjątkowych przypadkach – ingerencję organów Wspólnoty – właśnie w celu wyznaczenia terenu, który został pominięty na szczeblu krajowym.

Wszelkie plany mogące mieć istotny wpływ na już wyznaczone bądź proponowane do wyznaczenia obszary, muszą być analizowane pod kątem ich oddziaływania na cele ochrony.

Reasumując, europejskie dyrektywy odnoszące się do Natury 2000 podkreślają: 1) konieczność działań na rzecz różnorodności biologicznej, 2) konieczność działania ponadnarodowego, w szczególności poprzez tworzenie transgranicznych sieci obszarów chronionych oraz wspólnotową koordynację tworzenia i funkcjonowania Natury 2000, 3) konieczność kierowania się interesem ochrony przyrody, ale z uwzględnieniem warunków ekonomicznych i innych istotnych interesów publicznych w celu zagwarantowania trwałego, zrównoważonego rozwoju,

4) konieczność oceny planów mogących istotnie oddziaływać na obszar – z punktu widzenia celów jego ochrony.

1.4. Geneza Natury 2000 w prawie międzynarodowym i europejskim – wnioski

Ogólnie rzecz biorąc, geneza koncepcji Natura 2000 leży na dwóch płaszczyznach.

Z jednej strony jest to płaszczyzna wiedzy przyrodniczej. Biolodzy i ekolodzy twierdzą, że skuteczna ochrona przyrody wymaga działań wspólnych, ponadnarodowych, podejmowanych z dbałością o odnalezienie równowagi między interesem przyrody a interesem człowieka.

Z drugiej strony jest to płaszczyzna działań prawnych. Znajdują one wyraz w umowach międzynarodowych i aktach prawnych wydawanych przez organy krajowe i organy organizacji ponadnarodowych. Sfery te łączą się tak, że określone koncepcje przyrodnicze znajdują uznanie organów stanowiących prawo, i są przenoszone do języka prawnego i prawniczego.

Tak więc obszary Natura 2000 są instytucją ochrony przyrody i jednocześnie instytucją prawa ochrony przyrody.

Z przyrodniczego punktu widzenia sieć obszarów Natura 2000 ma służyć ochronie różnorodności biologicznej. Bioróżnorodność wraz z równowagą przyrodniczą, zrównoważonym rozwojem i zrównoważonym użytkowaniem są pojęciami wyznaczającymi kształt współczesnej teorii ochrony przyrody. Według poglądów biologów zajmujących się ochroną przyrody i traktujących teorię ochrony przyrody jako wartościującą dyscyplinę nauki „różnorodność organizmów jest dobrem, a wymieranie gatunków i spadek różnorodności są złem, złożoność ekologiczna jest dobrem, a upraszczanie ekosystemów przez człowieka złem, ewolucja jest dobrem, zaś różnorodność biotyczna sama w sobie jest wartością”²⁵. Nie oznacza to oczywiście, że wymienione wyżej pojęcia przyjmowane są bezkrytycznie. Owe wartości, stanowiące w pewnym okresie fundament naukowej ochrony przyrody, wskutek rozwoju idei naukowej zostały osłabione – weźmy paradygmat równowagi w przyrodzie – wykazano, że ekosystemy są dynamicznymi i chaotycznymi układami o małych zdolnościach do samoregulacji i dużej podatności na zmiany. W ciągu dwóch ostatnich dziesięcioleci zmienił się punkt widzenia w kierunku paradygmatu, według którego nie istnieje prawdziwa biocenoza klimaksowa ani stan równowagi. Wynikają z tego następujące implikacje:

²⁵ M.E. Soule, *What is conservation biology*, Bioscience, 1985, nr 35, s. 727–734.

nie jest łatwo chronić wybrany fragment przyrody w formie wyizolowanego od otoczenia rezerwatu, a rezerwaty nie utrzymają się same w stałym i zrównoważonym stanie²⁶. Trzeba więc kłaść nacisk na niejednorodność dynamicznie zmieniających się lokalnych siedlisk i na jej utrzymanie poprzez odpowiednie gospodarowanie²⁷.

Interpretacja prawna pojęcia różnorodności biologicznej winna uwzględniać rozumienie tego sformułowania w biologii i ekologii. Przedstawiciele tych dziedzin wiedzy przyjmują różny zakres tego terminu w zależności od przyjętych kryteriów, w najszerszym znaczeniu rozumiejąc przez różnorodność biologiczną liczbę rodzajów systemów biologicznych lub łącznie bogactwo i relatywny udział poszczególnych rodzajów w obrębie danej powierzchni lub w ramach jednostki typologicznej wyższego rzędu²⁸. Warto podkreślić, że przestrzegają przed traktowaniem różnorodności biologicznej jako wartości absolutnej i nadrzędnej we wszystkich działaniach na polu oceny, ochrony i zagospodarowania środowiska. Zdarza się bowiem, że pojęcie bioróżnorodności podlega reifikacji, czyli traktowaniu abstrakcyjnej idei tak, jakby to była realna rzeczywistość. Tymczasem jednoczesne zachowanie wszystkich aspektów różnorodności jest niemożliwe. Może to powodować konflikty w planowaniu zabiegów ochronnych, na przykład konflikt między tendencją do renaturalizacji przyrody a tendencją do ochrony różnorodności czy konflikt polegający na ochronie różnorodności jednej grupy kosztem obniżenia różnorodności innej grupy²⁹.

Rolą prawa i jego twórców jest tak ukierunkować działania ludzi, by chronić te wartości przyrody, które w teorii i polityce ochrony przyrody uznane zostały za godne takiej ochrony. W rezultacie pojawia się pytanie o pozycję prawa względem wysuwanych w naukowej ochronie przyrody pomysłów, postulatów, idei. W szczególności chodzi o ustosunkowanie się do tezy, że prawo zawsze jest o krok za rzeczywistością. Traktując problem szerzej, zauważymy, że to, co ustawodawca uznaje za wartość, nie zawsze musi znajdować potwierdzenie w szczegółowej dziedzinie wiedzy. Możliwa jest również relacja odwrotna: wartości przyjmowane przez szczegółowe dziedziny wiedzy nie muszą być akceptowane przez prawodawcę i wspierane jego autorytetem. Ponadto zadaniem prawa, a zwłaszcza podmiotów stosujących prawo, jest znalezienie i utrzymanie proporcji między różnymi wartościami – przecież oprócz wartości związanych z ochroną przyrody są też inne.

²⁶ A.S. Pullin, *Biologiczne podstawy ochrony przyrody*, Warszawa 2005, s. 157.

²⁷ J.A. Wiens, *The emerging role of patchiness in conservation biology*, [w:] *The ecological basis of conservation*, (red.) S.T. Pickett, R.S. Osfeld, M. Shachak, New York 1997, s. 93–107.

²⁸ Zob. A. Richling, J. Solon, *Ekologia krajobrazu*, Warszawa 1996, s. 88 i nast.

²⁹ D.M. Bowman, *Biodiversity: much more than biological inventory*, *Biodiversity Letters*, 1, 6, cyt. za: A. Richling, J. Solon, dz. cyt., s. 100.

Znaczenie bioróżnorodności podkreślają także różnego rodzaju dokumenty przyjmowane przez instytucje europejskie, zarówno wiążące, jak i o charakterze opinii. Do różnorodności biologicznej odwołują się kluczowe z punktu widzenia ochrony przyrody dyrektywy oraz opinie³⁰. Wskazuje się w nich na bioróżnorodność jako fundament życia na ziemi, a jednocześnie wytyka brak woli politycznej wdrażania i egzekwowania stosownych dyrektyw (wykroczenia przeciwko dyrektywom ptasiej i siedliskowej stanowią ponad jedną czwartą przypadków, w których KE była zmuszona podjąć kroki prawne)³¹.

„Ochrona przyrody zawsze konkurować będzie z innymi sposobami użytkowania terenu, a środki przeznaczone na ochronę obszarów i ich różnorodności biotycznej są zawsze ograniczone. Działacze na rzecz ochrony przyrody muszą działać wybiórczo. Nie jest zaskakujące, że ochrona przyrody nie jest równomiernie rozwinięta, a poszczególne kraje znacznie różnią się powierzchnią obszarów chronionych, jak również poszczególne typy siedlisk różnią się rozmiarami działań na rzecz ich ochrony”³².

Natura 2000 jest siecią obszarów chronionych, wyznaczonych we wszystkich państwach należących do UE w celu stworzenia szans przetrwania flory i fauny naszego kontynentu, zwłaszcza dzięki ochronie ginących lub zagrożonych siedlisk przyrodniczych. Istotą tej koncepcji jest integracja ochrony gatunków i biotopów z gospodarczą działalnością człowieka, a więc urzeczywistnienie idei zrównoważonego rozwoju państw i społeczeństw. Sieć Natura 2000 ma funkcjonować niezależnie od krajowego systemu obszarów prawnie chronionych. Podstawowym zadaniem państw członkowskich ma być troska o niepogarszanie aktualnego stanu zagrożonych populacji i siedlisk przyrodniczych³³.

Podsumowując „przyrodnicze” motywy tworzenia sieci Natura 2000: ma ona chronić przyrodę, a konkretnie to, co stanowi podstawę współczesnej ochrony przyrody, czyli bioróżnorodność. Jednocześnie sieć ta ma przyczyniać się do zachowania równowagi przyrodniczej. Może to oznaczać, jeśli przyjmiemy, że elementem przyrody jest też człowiek, zrównoważenie między działaniami bardziej ochronnymi, skierowanymi konserwatorsko a różnymi kierunkami działalności człowieka, nakierowanymi na jego społeczną i gospodarczą egzystencję. Stąd właśnie racjonalne stwierdzenia naukowców przyrodników o nieuniknionej konkurencji ochrony przyrody z innymi sposobami użytkowania terenu. Postęp wiedzy przyrodniczej, udoskonalanie metod gospodarowania, odpowiednie finansowanie

³⁰ Zob. np. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie kampanii UE na rzecz ochrony bioróżnorodności z 18 maja 2006 r. (NAT 296-ochrona bioróżnorodności).

³¹ Patrz COM(2003) 745/2.

³² A.S. Pullin, *Biologiczne podstawy ochrony przyrody*, Warszawa 2005, s. 166.

³³ E. Symonides, *Ochrona przyrody*, Warszawa 2007, s. 189.

i edukacja, a także większa spójność prowadzonych przez władze krajowe i unijne polityk, mają być pomocą w łagodzeniu skutków tej konkurencji.

Zastanówmy się nad prawnymi motywami powstawania obszarów Natura 2000. Używając odmiennego określenia – jaka jest prawna geneza tej formy ochrony przyrody? Jak już zaznaczyłem wyżej, jest ona związana z rozwojem międzynarodowego i europejskiego prawa ochrony środowiska (w tym przyrody) i stanowi reakcję na pojawiające się zagrożenia dla przyrody i ewolucję myśli naukowej. Myślę, że źródeł koncepcji Natura 2000 można doszukać się w następujących zjawiskach.

Po pierwsze, ma ona bliski związek z obserwowanymi już od przełomu XIX i XX w. umowami międzynarodowymi związanymi z ochroną ptaków i ich siedlisk. Na tym tle dyrektywa ptasia nie stanowi *novum*, ale jest logiczną kontynuacją czy przeniesieniem na poziom rozbudowującej się organizacji europejskiej (EWG, WE, UE) przynajmniej niektórych zasad wypracowanych wcześniej w prawie międzynarodowym. Ochrona ptaków stanowi punkt wyjścia do obejmowania ochroną innych organizmów zwierzęcych i roślinnych, ważnych z ponadnarodowej (europejskiej), przyrodniczej perspektywy.

Po drugie, skuteczne działania chroniące przyrodę muszą być podejmowane wspólnie, w porozumieniu, powinny opierać się na sieci obszarów chronionych, a nie na „punktach”, poszczególnych siedliskach. Być może banalnie zabrzmiałoby stwierdzenie, że granice przyrodnicze nie pokrywają się z granicami administracyjnymi, ale efektywna ochrona przyrody musi wykraczać poza granice państwowe. Stąd wywodzą się w aktach prawnych związanych z Naturą 2000 instrumenty koordynacji, nadzoru, a nawet ograniczenia kompetencji organów krajowych na rzecz organów reprezentujących interes europejski (i przyrody europejskiej).

Po trzecie, Naturę 2000 odczytuję nie tylko jako formę ochrony przyrody, ale jako taką formę ochrony przyrody, która pozwoli realizować działalność człowieka potrzebną ze względów gospodarczych, kulturalnych czy rekreacyjnych. Nawiązuję tu do coraz częściej pojawiającego się w międzynarodowych aktach prawnych pojęcia zrównoważonego rozwoju, czyli takiego rozwoju, który będzie starał się uwzględnić względy środowiskowe i przyrodnicze w rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym. W tym kontekście pojawiają się instrumenty prawne badające skutki planowanej działalności człowieka dla przyrody (np. oceny oddziaływania). Mieszczą się tu także te rozwiązania, które w wyjątkowych przypadkach pozwalają postawić interes gospodarczy czy publiczny ponad interesem przyrodniczym.

Po czwarte, dla rozwoju i zachowania człowieka jako istoty biologicznej, także w sensie fizycznym, konieczne jest zachowanie równowagi przyrodniczej i bioróżnorodności. Pojęcia te stanowią sedno wielu z przywołanych aktów prawnych, na czele z przywołaną wcześniej konwencją o różnorodności biologicznej. Są też

powtórzone w aktach kreujących Naturę 2000 jako europejską formę ochrony przyrody. Ochrona „naturowa” to ochrona kompleksowa, obejmująca gatunek, ale wraz z jego siedliskiem i różnymi procesami przyrodniczymi na tym siedlisku zachodzącymi. Warto jeszcze raz powtórzyć, że to ochrona, która nie wymaga w każdym przypadku eliminacji człowieka i jego aktywności z terenu objętego ochroną.

W tym znaczeniu ograniczaniu barier w handlu czy przeszkód w poruszaniu się ludności towarzyszy tworzenie jednolitych, połączonych w ponadnarodową sieć obszarów ochrony przyrody, innych od tradycyjnych, krajowych form ochrony przyrody. Krajowe, tradycyjne formy ochrony przyrody oparte są przede wszystkim na prawie krajowym. Natura 2000 stanowi rezultat implementowanego do krajowego porządku prawnego prawa UE, z silnym nadzorem organów europejskich nad jego realizacją i przestrzeganiem.

Wojciech Radecki

Rozdział 2

FORMY I INSTRUMENTY OCHRONY PRZYRODY W PRAWIE POLSKIM, CZESKIM I SŁOWACKIM

2.1. Wprowadzenie

Wdrażanie europejskiego systemu obszarów chronionych pod nazwą Natura 2000 w trzech badanych państwach zostało zapoczątkowane pracami badawczymi i studyjnymi rychło po zawarciu traktatów zjednoczeniowych Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej ze Wspólnotami Europejskimi we wczesnych latach 90. XX wieku, a jego faktyczne wdrażanie nastąpiło po uzyskaniu przez te państwa pełnego członkostwa w Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 roku. Nie oznacza to, rzecz jasna, że dopiero wtedy zaczęła się prawna ochrona przyrody w trzech badanych państwach. Tradycje prawnej ochrony przyrody na ziemiach polskich, czeskich i słowackich sięgają wiele wieków wstecz, jeżeli za pierwotne formy ochrony przyrody uznamy np. troskę o lasy czy też regale łowieckie, z których wywodziły się średniowieczne akty ochronne, a co najmniej półtora wieku wstecz, jeżeli weźmiemy pod uwagę jedynie nowoczesną, wprowadzaną ze względów idealnych ochronę przyrody.

W każdym razie w okresie, w którym doszło do działań, zrazu przygotowujących, następnie wdrażających europejski system obszarów chronionych Natura

2000, w trzech badanych państwach formy obszarowej ochrony przyrody były już dobrze rozwinięte. Pojawiło się wtedy pytanie, jak wkomponować obszary Natura 2000 w narodowe formy obszarowej ochrony przyrody. Sposób rozwiązania tego zagadnienia jest przedmiotem odrębnych rozdziałów: 3, 4 i 5, natomiast rozdział 2 poświęcamy analizie historycznej i porównawczej form i instrumentów ochrony przyrody, ze szczególnym uwzględnieniem nie tylko kolejnych ustaw o ochronie przyrody:

- 1) polskich z lat 1934, 1949, 1991 i 2004,
- 2) słowackiej z 1955 r. i czeskiej z 1956 r.,
- 3) czeskiej z 1992 r.,
- 4) słowackich z lat 1994 i 2002,

lecz także ustaw o ochronie środowiska – polskich z lat 1980 i 2001 oraz czechosłowackiej z 1991 r.

W XX-wiecznych ustawach nie było żadnych przepisów dotyczących Natury 2000. Ale właśnie konieczność wdrożenia europejskiej Natury 2000 skłoniła ustawodawców słowackiego (wcześniej w 2002 r.) i polskiego (później w 2004 r.) do zastąpienia tamtych ustaw nowymi, umożliwiającymi realizację wymagań Natury 2000 na Słowacji i w Polsce, a ustawodawcę czeskiego do obszernej nowelizacji ustawy z 1992 r. przez wprowadzenie do niej nowelą z 2004 r. przepisów dotyczących Natury 2000.

Celem rozważań prowadzonych w rozdziale 2 jest wskazanie na formy i instrumenty ochrony przyrody w rozwoju historycznym w Polsce, Czechach i na Słowacji, stanowiące nie tylko wstęp do realizacji koncepcji Natura 2000, ale również wytyczające ramy prawne ochrony obszarów Natura 2000. Szczególną wagę przywiązujemy do instytucji prawnej ocen oddziaływania na środowisko, w ramach których realizowana jest także swoista ocena oddziaływania na obszary Natura 2000, oraz do różnych form odpowiedzialności prawnej. Wychodzimy bowiem z założenia, że wyznaczenie obszarów Natura 2000 i wprowadzenie na nich szczególnego reżimu prawnego ma pełny sens dopiero wtedy, gdy z naruszeniem tego reżimu związane są odpowiednie sankcje prawne administracyjne, cywilne i karne.

2.2. Wczesne formy ochrony przyrody

Początki ruchu nowoczesnej ochrony przyrody wiąże się zwykle z wiekiem XIX, a dokładniej z jego drugą połową. Ziemie czeskie i słowackie wchodziły wtedy w skład monarchii austriacko-węgierskiej, w której znalazły się także ziemie polskie pod zaborem austriackim, czyli Królestwo Galicji i Lodomerii z Wielkim

Księstwem Krakowskim. Ówczesna Galicja, podobnie jak i pozostałe kraje koronne, uzyskała autonomię po 1860 r. i wtedy Sejm Krajowy we Lwowie 5 października 1868 r. przyjął dwie ustawy ochronne:

- 1) względem zakazu łapania, wytępienia i sprzedawania zwierząt alpejskich, właściwych Tatrom, świstaka i dzikich kóz,
- 2) względem zakazu łapania i sprzedawania ptaków śpiewających i owadożernych.

Pierwsza z nich została podpisana przez cesarza Franciszka Józefa 19 lipca 1869 r., tym dniem datowana została opublikowana³⁴ i weszła w życie. Wprowadzona wtedy ochrona gatunkowa kozic i świstaków okazała się zdobyczą trwałą i utrzymuje się do dziś.

Odmienne potoczyły się losy drugiej. Mylą się wszakże nie tylko przyrodnicy, ale nawet historycy prawa, którzy uważają, że ustawa ta nigdy nie weszła w życie. Owszem, ustawa ta zrazu nie uzyskała aprobaty cesarza, została zwrócona do poprawki, przerobiona, ostatecznie uchwalona pod tytułem ustawy o ochronie niektórych zwierząt dla uprawy ziemi pożytecznych, podpisana przez cesarza 21 grudnia 1874 r. i po opublikowaniu w roku następnym³⁵ weszła w życie. Objęła ona ochroną kilkadziesiąt gatunków ptaków, a także nietoperze i jeże.

Dla Czech dość podobna ustawa została wydana w 1870 r. jako ustawa o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa³⁶.

Tak więc wczesne formy prawne nowoczesnej ochrony przyrody to ochrona gatunkowa. Podczas gdy w galicyjskiej ustawie o ochronie kozic i świstaków można dopatrywać się motywów idealnych, to w ustawach o ochronie ptaków, galicyjskiej i czeskiej, dominują motywy gospodarcze związane z rolnictwem.

2.3. Prywatne rezerваты przyrodnicze

W pierwszej połowie XIX w. zaczęły się pojawiać formy ochrony obszarowej w postaci prywatnych rezerwatów leśnych. Najwcześniejszymi były Żofínský prales i Hojná voda, które utworzył hrabia Jerzy Augustyn Languevel-Buqoy na ziemiach czeskich w 1838 r., po nich Boubínský prales utworzony przez księcia Jana Schwarzenberga w 1858 r.; dwa pierwsze pod wpływem myśli romantycznej sławiącej piękno przyrody, trzeci już raczej z motywów naukowych i gospodarczych

³⁴ Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych 1869, cz. XI, nr 26.

³⁵ Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych 1875, cz. III, nr 10.

³⁶ Zákon o ochraně ptactva zemědělsky užitečného; wspominają o niej J. Strejček, J. Kubikova, J. Kříž, *Chraníme naši přírodu*, Praha 1982, s. 184.

w celu badania dynamiki lasów naturalnych³⁷. Te obszary chronione istnieją do dziś: Žofínský prales jako narodowy rezerwat przyrodniczy, Hojná voda jako narodowy pomnik przyrody, Boubínský prales jako narodowy rezerwat przyrodniczy na obszarze parku narodowego Szumawa³⁸. Jeszcze w XIX wieku powstały kolejne prywatne obszary chronione: Polom (1861 r.), Zlatěšovice (1869 r.), Buky u Vysokého Chvojna (1884 r.), Barrandova skála (1884 r.), Černická obora (1880 r.), Vrkoč (1895 r.), Panská skála oraz Peklo (1895 r.), Boží zahrada v Dubině u Sezimek (1898 r.)³⁹. Na ziemiach polskich najbardziej znana to Pamiątka Pieniacka, rezerwat leśny utworzony w latach 90. XIX wieku w Pieniakach na granicy Wołynia i Podola⁴⁰. Na ziemiach słowackich pierwsze rezerваты leśne to Priboj pri Šalkovej w okolicach Bańskiej Bystrzycy i Ponická Huta założone w 1895 r. W 1913 r. utworzono kolejne rezerваты: Dobročský prales pri Čiernom balogu i Badinsky prales w powiecie Bańska Bystrzyca w celu ochrony fragmentów starej puszczy jodłowo-bukowej⁴¹.

Jeśli chodzi o ziemie polskie, to odnotować trzeba przedstawiony w 1888 r. pomysł zebrania funduszy prywatnych i utworzenia parku narodowego w Tatrach na wzór amerykańskiego Yellowstone⁴². Żadnych funduszy jednak nie zabrano i z pomysłu nic nie wyszło.

Z okresu sprzed I wojny światowej na ziemiach słowackich zasługuje na uwagę koncepcja przyjęta przez węgierskie Ministerstwo Rolnictwa w 1908 r. Tereny przyrodnicze o nieprzeciętnych wartościach, zwłaszcza naukowych, miały być chronione według zagranicznych wzorów, przede wszystkim amerykańskich parków narodowych. Wytypowano kilkanaście takich terenów, zwłaszcza w górach, lecz także np. naddunajskie łąki pod Bratysławą⁴³, jednak wybuch wojny uniemożliwił realizację tych zamiarów.

Żołycielem ochrony przyrody na Słowacji i w całych Węgrzech stał się Karol Kaan, mistrz leśny zarządu Państwowych Lasów i Majątków w Bańskiej Bystrzycy, a później pierwszy przewodniczący węgierskiej Państwowej Rady Ochrony Przyrody. Jego aktywność doprowadziła w 1909 r. do pierwszej inwentaryzacji zabytków przyrody na Węgrzech⁴⁴.

³⁷ T. Vrška, L. Hort, *Historie vzniku lesních rezervací v ČR do roku 1945*, OP (č) 2008, č. 1, s. 10.

³⁸ M. Franková, *Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956*, ČPŽP 2014, č. 2, s. 104.

³⁹ Za: M. Franková, tamże, s. 104–105.

⁴⁰ W. Szafer, „Pamiątka” pieniacka. O rezerwacie leśnym w Pieniakach, odbitka z „Sylwana” 1912.

⁴¹ J. Halaj, *Výchova k ochrane prírody*, Bratislava 1979, s. 12.

⁴² J. Foszcz, R. Piechnik, *Ksiądz Bogusław Królikowski twórcą projektu parku narodowego w Tatrach*, „Zeszyty Tatrzańskie” 2013, nr 2, s. 117.

⁴³ M. Tasak, I. Vološčuk, D. Janota, *Krasy a vzacnosti slovenskej prírody*, Bratislava 1989, s. 3.

⁴⁴ S. Košičiarová, *Prawo środowiska na Słowacji*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, pod red. A. Barczak i A. Ogonowskiej, Szczecin 2016, s. 47.

Pierwszy spis pomników przyrody na ziemiach czeskich został sporządzony w 1909 r. – jeszcze w czasach monarchii Habsburgów. W 1914 r. rezolucja związku czeskich organizacji obywatelskich stawiających sobie za cel ochronę i upiększanie ojczyzny domagała się ustanowienia komisji ochroniarskiej jako organu doradczego samorządu terytorialnego⁴⁵.

2.4. Zabytek przyrody jako centralna kategoria pojęciowa

Spoglądając na koniec XIX i pierwsze lata XX wieku z nieco szerszej perspektywy teoretycznej, można zauważyć, że centralną kategorią ochronną było wtedy pojęcie zabytku przyrody, które nieco później przekształciło się w kategorię pomnika przyrody. Po raz pierwszy użył go prawdopodobnie Alexander von Humboldt (*Naturdenkmal* w języku niemieckim) w odniesieniu do starych, potężnych drzew, a w literaturze polskiej pierwsze określenie zostało sformułowane w 1908 r., kiedy jeden z najwybitniejszych w owym czasie przyrodników, Marian Raciborski, pisał, że „zabytkami przyrody nazywamy te przedmioty natury martwej lub żywej, które budzą ciekawość rzadkością pojawiania się, a zarazem poważne wiekiem są świadkami czasów ubiegłych, stosunków, niekiedy zgoła klimatów minionych, i jako cenne okazy demonstracyjne zasługują na uwagę i opiekę. Zaliczamy do nich zwykle miejsca piękną położenia niezwykle. Mogą to być skały, wodospady, jeziora, rzadkie zwierzęta, olbrzymie lub rzadkie drzewa lub nawet skupienia od innych odmienne roślin, jak resztki stepów, haław, lejki gipsowe, torfowiska”⁴⁶. Ten pierwotny bliski związek zabytków kultury i pomników przyrody dał zapewne innemu polskiemu przyrodnikowi, wybitnemu znawcy ochrony przyrody, Adamowi Wodzieckiemu, podstawę do oceny, że w ostatnich latach XIX wieku ruch ochrony pomników przyrody rozwijał się jako nowa „gałązka na starym pniu opieki nad pomnikami w ogóle”⁴⁷.

Także w piśmiennictwie czeskim wskazuje się, że najczęściej używanym w tym okresie pojęciem była *přírodní památka* na oznaczenie wartości przyrodniczej jako materialnego przedmiotu ochrony obszarowej. Zazwyczaj odnosiło się ono do obszaru mniejszych rozmiarów lub do tworu przyrody. Pojęcie *rezervace* było używane na oznaczenie formy ochrony (wtedy prywatnoprawnej), a więc w znaczeniu obszaru chronionego⁴⁸.

⁴⁵ V. Stejskal, *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*, Praha 2012, s. 52.

⁴⁶ M. Raciborski, *Zabytki przyrody*, „Ateneum Polskie” tom I, Lwów 1908, s. 39–40.

⁴⁷ A. Wodziecki, *Ochrona przyrody nową gałęzią wiedzy*, OP (p) 1932, Rocznik 12, s. 90.

⁴⁸ M. Franková, *Právní úprava chráněných území...*, s. 105–106.

2.5. Lata międzywojenne

Po I wojnie światowej na mapie Europy pojawiły się dwa nowe państwa: Republika Czechosłowacka, pierwsze wspólne państwo Czechów i Słowaków powstałe na gruzach Austro-Węgier, oraz Rzeczpospolita Polska odrodzona po 123 latach zaborów. Przed oboma państwami stało zadanie scalenia różnych systemów prawnych, dwóch w Czechosłowacji (austriackiego i węgierskiego) i trzech w Polsce (niemieckiego, rosyjskiego i austriackiego) w jeden. Na obszarze, nazwijmy go tak, „przyrodniczym” zadanie to okazało się istotne w odniesieniu do prawa leśnego, łowieckiego i rybackiego, ale bezprzedmiotowe w odniesieniu do prawa ochrony przyrody, ponieważ w poprzednim okresie żadne tego typu przepisy nie zostały wydane. Dlatego zagadnienie prawnej ochrony przyrody należało rozwiązywać od początku, ale podkreślić trzeba, że w obu państwach grunt do podjęcia decyzji został już przygotowany znaczącą pracą teoretyczną i pierwszymi doświadczeniami prywatnoprawnej ochrony obiektów przyrodniczych.

2.5.1. Ochrona obszarów i obiektów przyrodniczych w Czechosłowacji

W Czechosłowacji troska o pomniki przyrody została powierzona Ministerstwu Oświaty (Ministerstvo školství a národní osvěty – MŠANO) uchwałą rządu z 20 listopada 1918 r. i od tego dnia jest datowana administracja państwowa w dziedzinie ochrony przyrody złożona z konserwatorów i sprawozdawców ochrony przyrody. Pierwszym generalnym konserwatorem przyrody był Rudolf Maximovič, uznawany za twórcę państwowej ochrony przyrody na terytorium Republiki Czechosłowackiej. Z jego inicjatywy udało się zapewnić ochronę licznym obszarom i obiektom przyrodniczym przy wykorzystaniu różnych instrumentów prawnych związanych z reformą rolną, leśnictwem i ochroną zabytków, ale nie udało się uchwalić ustawy o ochronie przyrody, mimo że w okresie międzywojennym zgłoszono sześć projektów takiej ustawy. Napotkało to wszakże opór właścicieli ziemskich, którzy obawiali się ograniczenia swych praw, a żadna siła polityczna nie była zainteresowana taką ustawą⁴⁹.

Ochronę cennych przyrodniczo obszarów udało się w Czechosłowacji zapewnić przy wykorzystaniu w latach 20. XX wieku trzech ustaw realizujących reformę gruntową, tj. ustawy z 16 kwietnia 1919 r. o parcelacji wielkiego majątku

⁴⁹ V. Stejskal, *Ochrana přírody a krajiny*, [w:] M. Damohorsky a kolektiv, *Právo životního prostředí*, Praha 2010, s. 340.

gruntowego⁵⁰ – *tzv. zákon záborový*, ustawy z 30 stycznia 1920 r. o nadziale ziemi⁵¹ – *tzv. zákon přidělový*, oraz ustawy z 8 kwietnia 1920 r. o przejęciu i rekompensacie za zabrany majątek gruntowy⁵² – *tzv. zákon náhradový*. Ustawy te umożliwiły ingerencję w stosunki własnościowe dotyczące gruntów, które dotychczas stanowiły jedną ze znaczących przeszkód ustanawiania chronionych obszarów. Przy braku ustawy, która regulowałaby obszarową ochronę przyrody, *přídělový zákon* w okresie pierwszej republiki był pierwszą i jedyną normą, na której podstawie można było na właścicieli nałożyć ograniczenia ich prawa własności do gruntów ze względu na ochronę wartości przyrodniczych⁵³. Według § 20 *přídělového zákona* przez nadział nie mogły być naruszone piękno przyrodnicze i fizjonomia krajobrazu i nie mogła być wyrządzona szkoda m.in. pomnikom przyrody. Urząd ziemski (*pozemkový úřad*) mógł wyłączyć z parcelacji grunty, jeżeli właściciel podporządkował się warunkom określonym przez ten urząd w porozumieniu z właściwym ministerstwem (z reguły MŠANO). W ten sposób można było zapewnić ochronę wybranym obszarom i to w trzech wariantach: upaństwowienia gruntu, pozostawienia gruntu jego pierwotnemu właścicielowi, jeżeli podporządkował się warunkom ochronnym, przydzielenia gruntu nowemu właścicielowi, znowu jeżeli podporządkował się warunkom ochronnym⁵⁴.

Dla dopełnienia obrazu dodamy, że także polska ustawa z 1925 r. o reformie rolnej⁵⁵ przewidywała, że projekt parcelacyjny powinien uwzględnić m.in. wydzielenie i zachowanie zabytków historycznych, architektonicznych i osobliwości przyrody. Nieco wcześniejsza ustawa o scalaniu gruntów⁵⁶ bezwzględnie wyłączała od scalania grunty, na których znajdowały się m.in. osobliwości przyrodnicze.

Jak wskazuje autor słowacki, interesującym aktem prawnym z punktu widzenia ochrony przyrody było *nariadenie č. 155/1919 Ur.N.* o kompetencjach Komisariatu rządowego w odniesieniu do ochrony zabytków Słowacji. Zgodnie z jego treścią Komisariat był władny wypowiadać się w trakcie wszystkich urzędowych postępowań dotyczących budowy fabryk, mostów, regulacji rzek i innych, jeżeli takie przedsięwzięcia były podejmowane w miejscach odznaczających się pięknem przyrody lub zabytkami przyrodniczymi. Kolejne to *nariadenie č. 31/1921 Ur.N.* o ochronie wiekowych zabytków przyrodniczych Słowacji, uzupełniające

⁵⁰ Zákon č. 215/1919 Sb. z. a nař. o zabraní velkého majetku pozemkového.

⁵¹ Zákon č. 81/1920 Sb. z. a nař, kterým se vydávají po rozumu § 10 zákona ze dne 16. dubna 1919, č. 215/1919 Sb. zak. a nař., ustanovení o přidělu zabrané půdy a upravuje se právní poměr ku přidělené půdě.

⁵² Zákon č. 329/1920 Sb., o převzetí a nahradě za zabraný majetek pozemkový.

⁵³ M. Franková, *Právní úprava chráněných území...*, s. 109.

⁵⁴ M. Franková, *Právní úprava chráněných území...*, s. 110.

⁵⁵ Ustawa z 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1).

⁵⁶ Ustawa z 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów (Dz.U. Nr 92, poz. 718).

to poprzednie. Oba akty były stosowane krótko i niekonsekwentnie; aczkolwiek nie zostały nigdy wyraźnie uchylone, szybko o nich zapomniano⁵⁷.

W Czechosłowacji znaczące z punktu widzenia ochrony przyrody było postanowienie sylwestrowe z 31 grudnia 1933 r.⁵⁸ – *tzv. Silvestrovský výnos*, stanowiące upubliczniony rejestr dotychczas ustanowionych obszarów chronionych – *rese-rvací* w ówczesnej terminologii. Aczkolwiek *Silvestrovský výnos* był tylko czystym spisem już istniejących obszarów chronionych i nie chodziło, jak to się czasem błędnie sądzi, o podstawę prawną wyznaczania obszarów chronionych, to stanowił znaczny wkład w obszarową ochronę przyrody, ponieważ urzędowo, autorytetem organu centralnego, jakim było MŠANO, w którego kompetencji znajdowała się ochrona pomników przyrody, potwierdził istnienie 118 obszarów chronionych. Ogółem w czasie pierwszej republiki powstało około 150 obszarów chronionych (rezerwatów), najczęściej małoobszarowych⁵⁹.

2.5.2. Pierwsza polska ustawa o ochronie przyrody

To, co nie udało się Czechom i Słowakom, tj. uchwalenie w międzywojniu ustawy o ochronie przyrody, udało się Polakom w 1934 r., ale droga do takiej ustawy okazała się dość skomplikowana.

Zacniemy od wskazania, że na ziemiach polskich pierwsze regulacje ochronne były związane z ochroną zabytków. Wydany przez Radę Regencyjną dekret o opiece nad zabytkami⁶⁰ pozwalał na objęcie ochroną pomnikową m.in. ogrodów ozdobnych, alei cmentarnych i przydrożnych, drzew sędziwych i okazałych. Po dziesięciu latach te przepisy zostały przejęte przez nową regulację dotyczącą ochrony zabytków⁶¹ i okazały się istotne także w sferze ochrony przyrody. Łączność ochrony zabytków i obiektów przyrodniczych dała znać o sobie w pierwszym akcie prawnym dotyczącym zabytków przyrody⁶², który jednak jako wydany bez podstawy ustawowej nie zdołał odegrać większej roli.

Działania organizacyjne zaczęły się pod koniec 1919 r. Polskim odpowiednikiem Rudolfa Maximoviča był Władysław Szafer, który stanął na czele powołanej

⁵⁷ R. Měkota, *Ochrana přírody v československom právu*, Bratislava 1968, s. 34.

⁵⁸ Vynos MŠANO ze dne 31.12.1933, čj. 143.547 V, o ochraně přírodních památek.

⁵⁹ M. Frankova, *Právní uprava chráněných uzemi ...*, s. 110-111.

⁶⁰ Dekret Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami kultury i sztuki (Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 16, poz. 36).

⁶¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 29, poz. 265).

⁶² Rozporządzenie MWRiOP z 15 września 1919 r. o ochronie zabytków przyrody (M.P. Nr 208 z 16 września 1919 r.).

17 grudnia 1919 r. Tymczasowej Państwowej Komisji Ochrony Przyrody, przekształconej w 1925 r. w Państwową Radę Ochrony Przyrody istniejącą do dziś. W maju 1919 r. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego przygotowało projekt ustawy o ochronie przyrody, który spotkał się z oceną negatywną jako ujmujący ochronę przyrody zbyt wąsko, tylko jako ochronę osobliwości przyrodniczych. We wrześniu 1919 r. Ministerstwo Kultury i Sztuki uznało za konieczne przygotowanie osobnej ustawy o ochronie krajobrazu. Wtedy przerebiono projekt majowy i dla jego omówienia zwołano zjazd na 17 grudnia 1919 r. Sprawy przyjęły jednak inny obrót. Zapewne pod wpływem wielkiego prawnika Jana Gwalberta Pawlikowskiego, twórcy polskiej nauki o prawnej ochronie przyrody z motywów idealnych, bez względu na jej wartości użytkowe i gospodarcze⁶³, postanowiono na razie odstąpić od przygotowania projektu ustawy o ochronie przyrody, a zacząć od praktyki, stworzenia organizacji i zbadania doświadczeń innych państw⁶⁴. Tak się też stało i do sprawy projektu ustawy powrócono w 1927 r., powierzając jego przygotowanie Komisji Kodyfikacyjnej, która zlecenie przyjęła, postanowiła wykonać je w sekcji prawa rzeczowego i wyznaczyła Fryderyka Zolla na referenta. Po dyskusjach z przyrodnikami i działaczami ochrony przyrody, przede wszystkim wspomnianym już Janem Gwalbertem Pawlikowskim, projekt był gotowy w 1928 r. Ze względu na częste zmiany rządu uchwalenie ustawy przeciągało się i dopiero w 1934 r. prace zostały sfinalizowane pierwszą polską ustawą o ochronie przyrody⁶⁵, której realizacja pozostawała w gestii ówczesnego resortu wyznań religijnych i oświecenia publicznego.

Ustawa miała charakter czysto konserwatorski. Na jej podstawie ochronie podlegały twory przyrody: ziemia, jej ukształtowanie i formacje, jaskinie, wody stojące i płynące, wodospady, brzegi tych wód, zwierzęta, rośliny, minerały, skamieniałości – tak gatunki, jak zbiorowiska i poszczególne okazy, których zachowanie leżało w interesie publicznym ze względów naukowych, estetycznych, historycznych, pamiątkowych, albo też ze względu na swoiste cechy krajobrazu, i które władza państwowa uznała za podlegające ochronie. Ustawa definiowała wprost tylko dwie formy ochrony przyrody:

- 1) ochronę poszczególnych gatunków zwierząt i roślin, którą mógł wprowadzić rozporządzeniem MWRiOP w porozumieniu z MRiRR po wysłuchaniu PROP (art. 8),
- 2) park narodowy, który mogła utworzyć rozporządzeniem RM na wniosek MWRiOP złożony w porozumieniu z MRiRR po zasięgnięciu opinii PROP

⁶³ J.G. Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927.

⁶⁴ J.G. Pawlikowski, *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody*, OP (p) 1934, Rocznik 14, s. 3.

⁶⁵ Ustawa z 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 31, poz. 274).

w okolicach o krajobrazie szczególnie pięknym i bogatym w osobliwości przyrody, gdzie ochrona przyrody nie mogła ograniczać się do poszczególnych przedmiotów, lecz powinna była jednolicie dotyczyć ich skupień na obszarze co najmniej 300 ha (art. 9).

W samej ustawie nie pojawiły się pojęcia ani rezerwatu przyrody, ani pomnika przyrody, ustawodawca wskazywał jedynie na objęcie ochroną przedmiotów, ale oczywiste było, że to dotyczy właśnie rezerwatów i pomników (zabytków) przyrody. Na podstawie ustawy z 1934 r. objęto ochroną gatunkową żubra i żółwia błotnego oraz utworzono jeden park narodowy, mianowicie Białowieski Park Narodowy, ale już po II wojnie światowej.

Władysław Szafer, podsumowując osiągnięcia w zakresie ochrony pod koniec międzywojnia, wskazywał na sześć utworzonych parków narodowych (w Białowieży, w Ludwikowie pod Poznaniem, w Górach Świętokrzyskich, na Babiej Górze, w Pieninach i na Czarnohorze) o łącznej powierzchni ponad 10 tys. ha i na dobiegające końca prace nad utworzeniem najważniejszego Tatrzańskiego Parku Narodowego, na 180 rezerwatów przyrody utworzonych i 68 projektowanych, na zarejestrowanie w inwentarzu Biura PROP 5468 zabytków przyrody, z tego 223 uznano za zabytki na podstawie przepisów o opiece nad zabytkami, na objęcie ochroną krajobrazu (na podstawie prawa budowlanego) w 103 miejscowościach⁶⁶. Ocena wielkiego przyrodnika i działacza ochrony przyrody była zdecydowanie zbyt optymistyczna, żaden z sześciu wskazanych przez niego parków narodowych nie miał statusu parku narodowego w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody z 1932 r. Owszem, w Białowieży i w Pieninach utworzono na podstawie przepisów leśnych szczególnie jednostki organizacyjne⁶⁷ wprowadzone pod nazwą „parków narodowych”, ale nie miały one wiele wspólnego z parkami narodowymi w rozumieniu ustawy, a w odniesieniu do czterech pozostałych trwały prace przygotowawcze. Jeśli zaś chodzi o park narodowy w Tatrach, to projekt jego utworzenia pojawił się już w 1920 r. W połowie lat 20. ubiegłego stulecia idea utworzenia takiego parku połączyła uczonych i działaczy ochrony przyrody z Polski i Czechosłowacji. W 1924 r. na zakończenie sporu o granicę państwową m.in. w Tatrach polsko-czechosłowacka komisja delimitacyjna podpisała tzw. protokół krakowski, w którym podkreśliła potrzebę utworzenia pogranicznych terenów chronionych m.in. w Tatrach. Myśl ta znalazła kontynuację na konferencjach naukowych

⁶⁶ W. Szafer, *Rzut oka na stan ochrony przyrody w Polsce na tle 17-letniej działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody*, Kraków 1937, s. 10-12.

⁶⁷ Rozporządzenie MR z 23 maja 1932 r. o utworzeniu z rezerwatu w Pieninach jednostki organizacyjnej szczególnej pod nazwą Park Narodowy w Pieninach (M.P. Nr 123, poz. 156) oraz rozporządzenie MRiRR z 4 sierpnia 1932 r. o utworzeniu z Nadleśnictwa Rezerwat w okręgu Dyrekcji Lasów Państwowych w Białowieży jednostki organizacyjnej szczególnej pod nazwą Park Narodowy w Białowieży (M.P. Nr 183, poz. 219).

w Zakopanem w 1924 r. i w Krakowie w 1925 r., gdzie podkreślano potrzebę utworzenia wspólnych parków narodowych w Tatrach, Pieninach i na Babiej Górze⁶⁸. W Tatrach nic z tych pomysłów nie wyszło, natomiast wspomniany wcześniej Park Narodowy w Pieninach wraz z utworzonym 9 lipca 1932 r. po stronie słowackiej Rezerwatem Przyrodniczym w Pieninach był traktowany jako pierwszy w Europie transgraniczny park natury.

Wracając jeszcze do Tatr, dodamy, że na podstawie polskich przepisów leśnych 26 czerwca 1939 r. został utworzony Park Przyrody w Tatrach⁶⁹. Po raz kolejny splotły się losy ochrony przyrody w Polsce i Czechosłowacji, ponieważ ów park został utworzony po części na terenach pozyskanych kosztem ziem słowackich. Park Przyrody w Tatrach nie rozpoczął działalności, bo po dwóch miesiącach wybuchła wojna. Po II wojnie światowej Jaworzyna Spiska (tam znajdowała się siedziba parku) powróciła do Czechosłowacji, a na utworzenie parku narodowego

w Tatrach przyszło czekać na Słowacji do 1949 r., w Polsce do 1954 r.

2.6. Polska Rzeczpospolita Ludowa i socjalistyczna Czechosłowacja

Kolejnym etapem rozwoju prawnej ochrony przyrody był okres po II wojnie światowej, kiedy Polska i Czechosłowacja znalazły się w systemie państw socjalistycznych. Wprawdzie przymiotnik „ludowa” w odniesieniu do Polski pojawił się dopiero w 1952 r., a przymiotnik „socjalistyczna” w odniesieniu do Czechosłowacji – w 1960 r. (po reformie z 1968 r. Czechosłowacja stała się państwem federalnym złożonym z socjalistycznych republik – Czeskiej i Słowackiej), ale lata 1945–1989 traktujemy łącznie.

2.6.1. Druga polska ustawa o ochronie przyrody

Działania na rzecz prawnej ochrony przyrody pierwszy efekt przyniosły w Polsce, kiedy w 1949 r. została uchwalona druga polska ustawa o ochronie przyrody⁷⁰.

⁶⁸ Z. i W.H. Paryscy, *Wielka Encyklopedia Tatrzańska*, Poronin 1995, s. 1262.

⁶⁹ Zarządzenie MRiRR z 26 czerwca 1939 r. o uznaniu lasów państwowych na obszarze Nadleśnictw Jaworzyna i Zakopane w krakowsko-śląskim okręgu Lasów Państwowych za lasy ochronne i o utworzeniu jednostki organizacyjnej szczególnej pod nazwą Park Przyrody w Tatrach (M.P. Nr 154, poz. 365).

⁷⁰ Ustawa z 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, poz. 180 ze zm.).

Według art. 1 ochrona przyrody oznaczała zachowanie, restytuowanie i właściwe użytkowanie:

- 1) zasobów przyrody,
- 2) tworów przyrody żywej i nieożywionej, tak poszczególnych okazów i ich skupień, jak i zbiorowisk na określonych obszarach oraz gatunków roślin i zwierząt, których ochrona leżała w interesie publicznym ze względów naukowych, estetycznych, historyczno-pamiętkowych, zdrowotnych i społecznych oraz ze względu na swoiste cechy krajobrazu.

Wprawdzie ustawodawca na plan pierwszy wysunął ochronę zasobów przyrody, było to jednak raczej hasło. Podstawowe znaczenie miała ochrona tworów przyrody. Ustawa wprowadziła cztery formy ochrony przyrody:

- 1) pomniki przyrody – poszczególne twory przyrody lub ich skupienia uznane za pomniki orzeczeniami władz ochrony przyrody II instancji, którymi wówczas byli wojewodowie (art. 12),
- 2) rezerваты przyrody – określone obszary, na których podlegała ochronie całość przyrody, niektóre jej składniki lub estetyczne cechy krajobrazu, uznane za rezerваты zarządzeniami ML, który był wówczas naczelnym organem ochrony przyrody (art. 13),
- 3) parki narodowe – określone obszary na powierzchni nie mniejszej niż 500 ha o szczególnych wartościach dla interesu publicznego, wymienionych w art. 1 pkt 2, tworzone rozporządzeniami RM wydawanymi na wniosek ML (art. 14),
- 4) ochrona gatunkowa – poszczególnych gatunków roślin i zwierząt, zagrożonych w swym bycie lub ilościowym występowaniu, wprowadzana rozporządzeniami ML wydawanymi w porozumieniu z MRiRR, w stosunku zaś do roślin leczniczych także w porozumieniu z MZ (art. 15).

2.6.2. Słowacki Tatrzański Park Narodowy

W latach 1945–1968 Czechosłowacja była państwem unitarnym, ale ze szczególnym potraktowaniem części słowackiej. Konstytucja Czechosłowacji z 9 maja 1948 r. przewidywała istnienie odrębnego słowackiego ciała ustawodawczego w postaci Słowackiej Rady Narodowej (Slovenská Národná Rada – SNR), do której kompetencji zostały przekazane m.in. sprawy kultury, a w nich sprawy ochrony przyrody.

Żadnych przepisów rangi ustawowej o ochronie przyrody wtedy nie było, a zatem aby zrealizować pomysł utworzenia parku narodowego w Tatrach, trzeba było specjalnej ustawy. Tak się też stało i ustawą z 18 grudnia 1948 r. został

utworzony Tatrzański Park Narodowy⁷¹. W ślad za ustawą w 1952 r. zostało wydane rozporządzenie Zespołu Pełnomocników (słowackich ministrów) w sprawie tego parku⁷².

2.6.3. Ustawy o państwowej ochronie przyrody – słowacka i czeska

W latach 1955–1956 w Czechosłowacji ukazały się dwie odrębne ustawy pod tytułem ustaw o państwowej ochronie przyrody, najpierw słowacka z 18 października 1955 r.⁷³, następnie czeska z 1 sierpnia 1956 r.⁷⁴. Były to bardzo krótkie ustawy, słowacka złożona z 22 zwiezłych paragrafów, czeska z 21 równie zwiezłych paragrafów, bliźniaczo do siebie podobne, co nie dziwi, ponieważ ustawodawca słowacki posługiwał się gotowym już wtedy projektem ustawy czeskiej⁷⁵. Istotą obu ustaw była ochrona bogactwa przyrodniczego i krajobrazu, co znalazło wyraz w nieco odmiennych przepisach wprowadzających (pierwsze paragrafy obu ustaw) oraz w zbieżnym zakreśleniu przedmiotu ochrony (§ 2 ustawy słowackiej, § 2 ust. 1 i 3 ustawy czeskiej): przyroda jako całość, jej znaczące części i twory, krajobraz z jego typowymi cechami oraz pozostające pod przyznawaną w przewidzianym trybie ze wskazaniem na sposób i warunki ochrony szczególną ochroną cenne obszary, twory przyrodnicze, pomniki przyrody, gatunki zwierząt, roślin, minerałów i skamieniałości. Stosownie do § 1 ust. 1 ustawy słowackiej „przyrodę jako środowisko mas pracujących (*ako životné prostredie pracujících*), jej bogactwo i estetyczny wygląd krajobrazu nasz ludowodemokratyczny ustrój chroni, „aby te wartości trwale służyły zaspokojeniu gospodarczych, kulturowych, estetycznych i zdrowotnych potrzeb naszego narodu i tym przyczyniały się do stałego wzrostu jego poziomu materialnego i kulturowego”. Nieco inne brzmienie miał § 1 ust. 1 ustawy czeskiej, który stanowił, że „ustawa chroni bogactwo przyrodnicze i wygląd krajobrazu oraz zapewnia, „aby te wartości służyły edukacji, wypoczynkowi i trosce o zdrowie naszego narodu, a przez to dalszemu postępowi jego materialnego i kulturalnego poziomu”. Zwróćmy jeszcze uwagę na § 3 ustawy słowackiej, który stanowił, że ingerencja w stosunki przyrodnicze, która by zasadniczo mogła zmienić przyrodę jako całość lub niektóre jej komponenty, może być dokonana tylko we współdziałaniu z Ministerstwem Kultury lub jego

⁷¹ Zákon Slovenskej národnej rady č. 11 z 18. decembra 1948 o Tatranskom národnom parku.

⁷² Nariadenie Zboru poverenikov č. 5 z 28. oktobra 1952 o Tatranskom národnom parku.

⁷³ Zákon SNR č. 1/1955 Zb. SNR o štátnej ochrane prírody.

⁷⁴ Zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody.

⁷⁵ Przebieg prac przedstawia M. Damohorský, *Padesát let od přijetí prvního českého zákona o ochraně přírody*, OP (č) 2008, č. 6, s. 161.

organami. Jego odpowiednikiem był § 2 ust. 2 ustawy czeskiej, według którego przy poważnych ingerencjach w stosunki przyrodnicze niezbędna była współpraca z Ministerstwem Szkolnictwa i Kultury.

Jednakże przepisy o ochronie krajobrazu zostały ujęte raczej hasłowo. Dlaczego tak wyszło, wyjaśnia Soňa Košičiarová, informując, że już w 1948 r. Ministerstwo Szkolnictwa, Nauki i Sztuki w Pradze przedstawiło do zgłaszania uwag projekt ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, w którym wszakże trzeba było pominąć całą część troski o krajobraz, ponieważ w tym czasie Ministerstwo Gospodarki Terenowej przygotowało samodzielną ustawę o planowaniu przestrzennym skierowaną także na troskę o krajobraz oraz ustawę budowlaną. W konsekwencji ustawy o ochronie przyrody słowacka z 1955 r. i czeska z 1956 r. zostały tekstowo okrojone o szczegółowe przepisy dotyczące ochrony krajobrazu⁷⁶. Łatwo zauważyć zasadniczą zbieżność z polskimi dyskusjami nad relacją ochrony przyrody do ochrony krajobrazu, które wszakże miały miejsce jeszcze w okresie międzywojennym.

Spoglądając na te najogólniejsze przepisy obu ustaw – czeskiej i słowackiej – zauważamy zarysowujący się już wtedy podział na powszechną i szczególną ochronę przyrody, postawienie wymogu współdziałania z organami ochrony przyrody przy ingerencjach w stosunki przyrodnicze, a w ustawie słowackiej wyraźną wzmiankę o środowisku, aczkolwiek w stylistyce typowej dla tamtych czasów.

Obie ustawy (słowacka w § 4–9, czeska w § 3–7) wprowadzały podział prawnych form ochrony przyrody na ochronę obszarów, obiektów i gatunków. Definicje form ochrony przyrody są niemal identyczne w obu ustawach.

Ochrona obszarowa obejmowała:

- 1) parki narodowe (*národné parky* w języku słowackim, *národní parky* w języku czeskim) – duże obszary pierwotnej lub ludzkimi ingerencjami mało dotkniętej przyrody, mające nadzwyczajne kulturowo-naukowe znaczenie, ważne z punktu widzenia klimatycznego, wodno-gospodarczego i zdrowotnego, mogące przy tym służyć kształceniu i odpoczynkowi ludzi,
- 2) obszary chronionego krajobrazu (*chránené krajinné oblasti* – w języku słowackim, *chráněné krajinné oblasti* – w języku czeskim) definiowane jako zachowane typowe obszary krajobrazowe z rozproszonymi znaczącymi tworami przyrodniczymi,
- 3) państwowe rezerваты przyrodnicze (*štátne prírodné rezervácie* – w języku słowackim, *státní přírodní rezervace* – w języku czeskim) obejmujące mniejsze obszary pierwotnej lub ludzkimi ingerencjami mało dotkniętej przyrody, ważne ze względów naukowych lub badawczych,

⁷⁶ S. Košičiarová, *Prawo środowiska na Słowacji*, dz. cyt., s. 48.

- 4) chronione miejsca występowania (*chránené náleziska* – w języku słowackim, *chráněna naleziště* – języku czeskim) obejmujące mniejsze powierzchnie ze znaczącymi roślinami lub zwierzętami, lub innymi wartościami przyrodniczymi,
- 5) chronione parki i ogrody (*chránené parky a záhrady* – w języku słowackim, *chráněné parky a záhrady* – w języku czeskim) znaczące z punktu widzenia naukowego, historycznego lub artystycznego,
- 6) chronione powierzchnie badawcze (*chránené študijné plochy* – w języku słowackim, *chráněné studijní plochy* – w języku czeskim), na których czasowo badane były wpływy ingerencji ludzkiej na przyrodę.

Ochrona obiektowa obejmowała:

- 1) chronione twory przyrody (*chránené prírodné výtvory* – w języku słowackim, *chráněné přírodní výtvory* – w języku czeskim), którymi były zwłaszcza zjawiska krasowe, twory skalne, cenne drzewa i ich grupy,
- 2) chronione pomniki przyrody (*chránené prírodné pamiatky* w języku słowackim, *chráněné přírodné památky* w języku czeskim) jako przyrodnicze świadectwa rozwoju społeczeństwa.

Ochrona gatunkowa obejmowała chronione gatunki zwierząt, roślin, minerałów i skamieniałości (*chránené druhy živočíchov, rastlín, nerastov a skamenelín* – w języku słowackim, *chráněné druhy živočichů, rostlin, nerostů a zkamenělin* – w języku czeskim) występujących rzadko albo zagrożonych w swym bycie.

Ustanowienie formy ochrony przyrody wymagało aktu prawnego wydanego w odniesieniu do parków narodowych przez rząd w Czechach i Zbor Povereníkov (odpowiednik rządu) na Słowacji, w odniesieniu do wszystkich pozostałych – przez Ministerstwo Szkolnictwa i Kultury w Czechach i Povereníctvo Kultury na Słowacji, przy czym ustawa słowacka dopuszczała objęcie ochroną tworów przyrody (z wyjątkiem zjawisk krasowych) i pomników przyrody przez wydział kultury okręgowej rady narodowej.

Oceniając z perspektywy kilkudziesięciu lat czeską ustawę z 1956 r., komentatorzy ustawy obowiązującej piszą, że tamta ustawa w okresie, w którym powstała, niewątpliwie przedstawiała znaczący przyczynik do ochrony przyrody. Dopiero w latach 70. XX wieku stało się widoczne, że koncepcja ochrony jedynie wybranych części przyrody, na której była oparta ustawa z 1956 r., jest niewystarczająca⁷⁷.

⁷⁷ M. Pekárek, M. Damohorský, I. Průchová, D. Pálenská, *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související Komentované znění*, Brno 2000, s. 14.

2.6.4. Wnioski komparatystyczne

Wspólną cechą ustaw o ochronie przyrody: polskiej z 1949 r., słowackiej z 1955 r. i czeskiej z 1956 r., było to, że obszary, obiekty i gatunki uzyskiwały ochronę nie na podstawie samej ustawy, lecz aktu prawnego o objęciu ich ochroną. Była to rzeczywiście „państwowa” ochrona przyrody, nie całości przyrody (mimo słownych deklaracji), lecz w istocie tylko jej szczególnie cennych fragmentów, o które miało zadbać wyłącznie państwo. Zapewne dlatego znakomity polski cywilista mógł ocenić, że ustawa z 1949 r. była jedynie wyjątkiem od zasady braku ochrony przyrody⁷⁸.

Zestawiając ze sobą ustawy – polską z jednej strony a słowacką i czeską z drugiej – zauważamy znamienne różnice w odniesieniu do obszarowych form ochrony przyrody. Otóż w ustawach czeskiej i słowackiej istniała forma ochrony przyrody jak gdyby „pośrednia” między parkiem narodowym a rezerwatem przyrody – obszar chronionego krajobrazu, większy od rezerwatu przyrody, ale nie tak cenny jak park narodowy. Takiej formy pośredniej nie przewidywała ustawa polska, a ten brak dał znać o sobie, kiedy trzeba było z jednej strony wzbogacić formy obszarowe, z drugiej odciążyć parki narodowe i rezerваты przyrody od nadmiernego ruchu turystycznego, a zwłaszcza rekreacji.

2.6.5. Konstytucja Czechosłowacji z 1960 roku

Już po przyjęciu obu ustaw ochronnych – słowackiej i czeskiej – z lat 1955–1956 w Czechosłowacji doszło do konstytucjonalizacji problematyki ochrony przyrody. Konstytucja Czechosłowacji z 1960 r. w art. 15 ust. 2 zawierała normę następującą: „Państwo troszczy się o podnoszenie na wyższy poziom i wszechstronną ochronę przyrody oraz o zachowanie piękna krajobrazu ojczystego, aby przez to tworzyć coraz bogatsze źródło dobrobytu ludu im odpowiednie środowisko, które przyczyniałoby się do zdrowia mas pracujących i umożliwiało im odpoczynek”. Stylistyka tego przepisu była typowa dla owych czasów. Odnosząc się z perspektywy ponad dwudziestu lat do konstytucji i obu ustaw ochronnych, Zdeněk Madar definiował czechosłowacką ochronę przyrody jako świadomą celu działalność człowieka, zmierzającą do zachowania poszczególnych gatunków roślin i zwierząt, populacji tych organizmów i ich środowiska oraz do zachowania niektórych tworów przyrody nieożywionej⁷⁹.

⁷⁸ S. Grzybowski, *Problematyka ochrony środowiska człowieka a przepisy prawa cywilnego*, PIP 1972, z. 1, s. 36–37.

⁷⁹ Z. Madar, *Právo socialistických států a péče o životní prostředí*, Praha 1983, s. 102.

2.6.6. Polska koncepcja ochrony krajobrazu

W połowie lat 60. XX wieku w działalności PROP pojawiła się koncepcja parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu jako nowych form obszarowej ochrony przyrody⁸⁰. Próbowano doprowadzić do nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, co się z niejasnych przyczyn nie udało. Wobec tego u progu lat 70. postanowiono zrealizować tę koncepcję poprzez plany zagospodarowania przestrzennego⁸¹. W drugiej połowie lat 70. z pełną mocą ruszyła akcja tworzenia parków krajobrazowych jako obszarów o wybitnych walorach przyrodniczych, ale nie aż tak cennych jak parki narodowe, oraz wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu przeznaczonych głównie do celów rekreacyjnych i chronionych przed lokalizowaniem uciążliwego przemysłu. Czyniły to ówczesne wojewódzkie rady narodowe uchwałami wydawanymi na podstawie obowiązujących wtedy ustaw o planowaniu przestrzennym oraz o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe.

2.6.7. Idea ochrony środowiska

Na przełomie lat 60. i 70. ubiegłego stulecia pod wpływem wydarzeń na arenie międzynarodowej, zwłaszcza raportu naukowców zwanego Raportem U Thanta (od nazwiska ówczesnego sekretarza generalnego ONZ) „Człowiek i jego środowisko” opublikowanego w maju 1969 r. oraz konferencji ONZ w sprawie ochrony środowiska obradującej w Sztokholmie w czerwcu 1972 r. pojawiła się idea ochrony środowiska, która dość szybko uzyskała ramy prawne. W języku polskim najczęściej operowano pojęciem „ochrona środowiska”, początkowo doprecyzowywanym przymiotnikiem „naturalne”, następnie dopełnianym przez zaakcentowanie, że chodzi nie tylko o ochronę, lecz także o „kształtowanie środowiska”, w języku czeskim była to *peče o životni prostředí*, w języku słowackim – *starostlivosť o životné prostredie*, również z akcentowaniem, że chodzi nie tylko o ochronę (*ochrana*), lecz także o tworzenie (*tvorba*) środowiska.

W początkowym okresie podstawowym kierunkiem ochrony środowiska było zapobieganie zanieczyszczeniom wody, powietrza i ziemi. Musiało się wtedy pojawić pytanie, jakie jest miejsce bardziej tradycyjnej ochrony przyrody w nowym dążeniu do ochrony środowiska. W literaturze czechosłowackiej raczej nie było

⁸⁰ T. Szczęsny, *Z problemów ochrony krajobrazu*, „Ziemia” rocznik 1966, s. 97–105.

⁸¹ Zob. zwłaszcza pismo MLiPD z 13 sierpnia 1971 r. skierowane do przewodniczących prezydów wojewódzkich rad narodowych w sprawie zabezpieczenia środowiska przyrodniczego, tekst w ChPO 1972, z. 1, s. 43–45.

wątpliwości co do tego, że ochrona przyrody jest jednym z kierunków ochrony środowiska⁸², w Polsce toczono spory o relację między ochroną środowiska a ochroną przyrody.

2.6.8. Nowelizacja Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. została fundamentalnie znówelizowana ustawą z 10 lutego 1976 r., po której został ogłoszony tekst jednolity Konstytucji. Znalazły się w nim dwa nowe przepisy odnoszące się wprost do ochrony środowiska:

- art. 12 ust. 2 uznający zapewnienie ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe, za zadanie państwa,
- art. 71 przyznający obywatelom prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz nakładający na nich obowiązek jego ochrony.

Zwłaszcza ten drugi przepis stał się przedmiotem żywego zainteresowania doktryny polskiej. Pojawiły się dwa podstawowe kierunki interpretacyjne. Zwolennicy pierwszego opowiadali się za szerokim rozumieniem prawa do środowiska jako do środowiska nie tylko pięknego, ale i zdrowego, przede wszystkim pozbawionego nadmiernych zanieczyszczeń⁸³. Zwolennicy drugiego utrzymywali, że prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oznacza przede wszystkim (jeżeli nie wyłącznie) prawo do korzystania z wartości niesbezpieczanego krajobrazu. Rdzeniem tak rozumianego prawa byłoby prawo dostępu do elementów tworzących wartościowy przyrodniczo krajobraz, mianowicie prawo dostępu do parków narodowych i krajobrazowych, lasów i zieleni, a także wód otwartych⁸⁴. Owa „przyrodnicza” interpretacja podmiotowego prawa konstytucyjnego była wspólna dla obu kierunków wykładni, możemy przeto powiedzieć, że jej związek z obszarowymi formami ochrony przyrody został mocno zaakcentowany.

2.6.9. Polska ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska

Pewną jasność w relacjach między ochroną środowiska a ochroną przyrody przyniosła uchwalona po czterech latach od nowelizacji Konstytucji pierwsza polska

⁸² Zob. np. Z. Madar, *Právo socialistických států a péče o životní prostředí*, Praha 1983, s. 102–111.

⁸³ W. Radecki, *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL*, Jelenia Góra 1984, s. 99 i n.

⁸⁴ J. Sommer, *Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 1990, s. 189.

ustawa z 1980 r. o ochronie środowiska⁸⁵. Nie uchyliła ona ustawy z 1949 r. o ochronie przyrody, a wskazane relacje wynikały z trzech przepisów ustawy z 1980 r.:

- z art. 13 ust. 2, według którego części powierzchni ziemi oraz rzeźba terenu, których ochrona leżała w interesie społecznym ze względów naukowych, estetycznych, historyczno-pamiętkowych lub innych, podlegały ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie przyrody;
- z art. 35 ust. 1, według którego zasady ochrony, cennych ze względu na szczególne wartości naukowe lub społeczne albo unikalność lub rzadkość występowania, tworów przyrody oraz obszarów o wyjątkowych naturalnych wartościach przyrodniczych, a także zasobów dziko rosnących roślin i dziko żyjących zwierząt, określały przepisy o ochronie przyrody;
- z art. 39, według którego walory krajobrazowe środowiska, o szczególnej wartości ze względu na potrzeby społeczne, podlegały ochronie, której zasady i formy określały przepisy o ochronie przyrody.

Jeśli wgłębić się w motywy wskazane w tych trzech przepisach oraz zważyć, że racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi zostało zaliczone do ochrony środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z 1980 r.), a nie do ochrony przyrody, co wynikałoby z art. 1 pkt 1 nieznowelizowanej przeciwstawy z 1949 r., to można odnieść wrażenie, że w zamyśle ustawodawcy ochrona przyrody została sprowadzona do ochrony konserwatorskiej, bliższej koncepcji, na której była oparta ustawa z 1934 r. o ochronie przyrody, niż kolejnej z 1949 r.

Dla obszarowych form ochrony przyrody szczególnie istotne znaczenie miał art. 41 ustawy o ochronie środowiska, według którego rada narodowa stopnia wojewódzkiego mogła wprowadzać zakazy lub nakazy konieczne do zapewnienia ochrony terenów posiadających walory wypoczynkowe i krajobrazowe przed ich niszczeniem bądź utratą tych walorów. Wprawdzie ustawa o ochronie środowiska nie definiowała parków krajobrazowych ani obszarów chronionego krajobrazu i nie zawierała żadnych przepisów o ich tworzeniu bądź wyznaczaniu, ale posługiwała się tymi pojęciami. W jej art. 73 ust. 1 pojawiła się kategoria „obszarów wymagających szczególnej ochrony”, do których ustawodawca – obok parków narodowych i rezerwatów przyrody – zaliczył m.in. parki krajobrazowe i obszary krajobrazu chronionego. W tej sytuacji w art. 41 ustawy dopatrzono się zarówno w teorii, jak i w praktyce ówczesnych wojewódzkich rad narodowych brakującej dotychczas podstawy prawnej do tworzenia parków krajobrazowych i wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu⁸⁶.

⁸⁵ Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6, późniejszy tekst jednolity Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.).

⁸⁶ Zob. W. Radecki, *Ochrona prawna obszarów przyrodniczo cennych*, Kraków 1987, s. 43–44 oraz wyrok NSA z 20 marca 1986 r. – SA/Ka 851/85, OSP 1988, z. 7–8, poz. 162.

W Czechosłowacji tego typu dylematów nie było, a to z dwóch podstawowych powodów. Po pierwsze, w socjalistycznej Czechosłowacji, inaczej niż w Polsce, odrębna ustawa o ochronie środowiska nie została wydana, mimo że przesłanki teoretyczne uzasadniające potrzebę jej wydania zostały wypracowane⁸⁷. Po drugie, w odróżnieniu od sytuacji w Polsce, w Czechosłowacji podstawy prawne obejmowania ochroną większych cennych przyrodniczo obszarów, ale nie aż tak cennych jak parki narodowe, w postaci obszarów chronionego krajobrazu (*chráněné krajinné oblasti*), zostały stworzone ustawami o państwowej ochronie przyrody: słowacką z 1955 r. i czeską z 1956 r.

2.7. Ochrona przyrody po rozpoczęciu transformacji ustrojowej

Początek transformacji ustrojowej wyznaczają w Polsce obrady Okrągłego Stołu wiosną 1989 r., wybory czerwcowe tegoż roku i grudniowa zmiana Konstytucji, w Czechosłowacji „aksamitna rewolucja” (*sametová revolúcie* w języku czeskim, *nežná revolúcia* w języku słowackim) listopada 1989 r. Dość szybko doszło do zmian w prawie ochrony środowiska i przyrody.

2.7.1. Czechosłowacka Karta Podstawowych Praw i Wolności

Jednym z najważniejszych dla ochrony przyrody i środowiska aktów prawnych była przyjęta przez Zgromadzenie Federalne na wniosek Czeskiej Rady Narodowej i Słowackiej Rady Narodowej 9 stycznia 1991 r. Karta Podstawowych Praw i Wolności (*Listina základních práv a svobod* – w języku czeskim, *Listina základných práv a slobôd* – w języku słowackim). W rozdziale czwartym obejmującym prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne został zamieszczony art. 35, który warto przytoczyć w tym miejscu w brzmieniu dosłownym:

Art. 35. (1) Każdy ma prawo do sprzyjającego⁸⁸ środowiska.

(2) Każdy ma prawo do odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska i zasobów przyrodniczych.

⁸⁷ Zob. zwłaszcza J. Klapáč, *Právo na životné prostredie a právo životného prostredia*, Bratislava 1985.

⁸⁸ W języku czeskim: *příznivé životní prostředí*; w języku słowackim: *príaznivé životné prostredie*. Ten przymiotnik jest wieloznaczny i może być oddawany w języku polskim przez „korzystne”, „odpowiednie”, „właściwe” bądź „sprzyjające”.

(3) Przy wykonywaniu swych praw nikt nie może zagrażać ani uszkadzać środowiska, zasobów przyrodniczych, gatunkowego bogactwa przyrody i pomników kultury ponad miarę określoną ustawą.

Ten art. 35 jest najważniejszym, ale nie jedynym przepisem Karty dotyczącym spraw środowiska i przyrody. Drugim jest art. 11 ust. 3 odnoszący się do prawa własności, który także przytoczymy *in extenso*:

Art. 11. (...) (3) Własność zobowiązuje. Nie może być nadużyta na szkodę praw innych podmiotów lub sprzecznie z interesami powszechnymi chronionymi ustawą. Jej wykonywanie nie może uszkadzać ludzkiego zdrowia, przyrody i środowiska ponad miarę określoną ustawą.

Zauważmy od razu, że ustrojodawca – wtedy jeszcze czechosłowacki – proklamował prawo do środowiska w koncepcji szerszej, odpowiadającej pierwszemu kierunkowi interpretacyjnemu zarysowanemu w latach 80. w nauce polskiej. Połączył je od razu z prawem do informacji o środowisku. Do koncepcji ochrony środowiska włączył wyraźnie ochronę pomników kultury, a w art. 11 ust. 3 Karty dał podstawy do interpretacji ograniczającej wykonywanie prawa własności ze względu na ochronę przyrody i środowiska.

Wprowadzenie prawa do środowiska jako publicznego prawa podmiotowego było poprzedzone rozważaniami autorów czeskich i słowackich, spośród których szczególne znaczenie mają wywody autora słowackiego Jozefa Klapáča, który w swoim najważniejszym dziele teoretycznym prezentował pogląd o wyraźnej proveniencji prawnonaturalnej, że prawo do środowiska (w tym prawo podziwiania piękna przyrody) jest obiektywnie dane. Nie można go samowolnie formułować ani konstruować, trzeba je zbadać⁸⁹.

Po rozpadzie Czechosłowacji na Czechy i Słowację losy Karty okazały się odmienne. W Czechach ustawą konstytucyjną z 16 grudnia 1992 r. uznano Kartę za część konstytucyjnego porządku Republiki Czeskiej⁹⁰, dlatego sama Konstytucja Republiki Czeskiej zawiera tylko jeden przepis odnoszący się do ochrony środowiska, którym jest art. 7 zobowiązujący państwo do dbałości o oszczędne wykorzystywanie zasobów przyrodniczych i ochrony bogactwa przyrodniczego, pozostałe regulacje dotyczące środowiska są w Karcie. Natomiast Konstytucja Republiki Słowackiej przejęła dotyczące środowiska regulacje Karty do swoich przepisów, zwłaszcza do art. 44 (prawo do środowiska i obowiązki w zakresie troski

⁸⁹ J. Klapáč, *Právo na životné prostredie a právo životného prostredia*, Bratislava 1985, s. 142.

⁹⁰ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

o środowisko) i art. 45 (prawo do informacji o środowisku) w postaci nieco różniącej się od Karty. To jednak nie oznacza, że Karta przestała obowiązywać; zgodnie z art. 152 ust. 1 Konstytucji Słowackiej obowiązuje nadal⁹¹, bo nie jest sprzeczna z Konstytucją. Jednakże w razie niezgodności między Konstytucją a Kartą (jeżeli sformułowania są odmienne) pierwszeństwo mają regulacje Konstytucji⁹².

2.7.2. Czechosłowacka ustawa o środowisku

Jeszcze w okresie czechosłowackim, 5 grudnia 1991 r., Zgromadzenie Federalne Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej przyjęło ustawę o środowisku, nadal obowiązującą w obu samodzielnych państwach powstałych po rozpadzie federacji⁹³. Ustawa ta ma charakter ramowy, w wersji pierwotnej składała się z 35 zwiezłych paragrafów poświęconych w większości pojęciom i zasadom. Ma ona bezpośrednie odniesienie do problematyki ochrony przyrody, co wyraźnie widać w kilku podstawowych definicjach, mianowicie:

- § 2 definiuje środowisko jako wszystko, co tworzy naturalne warunki egzystencji organizmów, włączając człowieka, i jest przesłanką ich dalszego rozwoju. Jego komponentami są zwłaszcza powietrze, woda, kopaliny, gleba, organizmy, ekosystemy i energie;
- § 3 definiuje ekosystem jako funkcjonalny zestaw żywych i nieożywionych komponentów środowiska, które są wzajemnie połączone wymianą substancji, przepływem energii i przekazywaniem informacji i które wpływają wzajemnie na siebie i rozwijają się w określonym miejscu i czasie;
- § 4 definiuje stabilność ekologiczną jako zdolność ekosystemów do wyrównywania zmian spowodowanych czynnikami zewnętrznymi i zachowania swych naturalnych właściwości i funkcji;
- § 9 definiuje ochronę środowiska jako działania, którymi zapobiega się zanieczyszczeniu lub uszkodzeniu środowiska albo się takie zanieczyszczenie lub uszkodzenie ogranicza i usuwa. Obejmuje ochronę jego poszczególnych komponentów, rodzajów organizmów lub konkretnych ekosystemów i ich wzajemnych więzi, ale także ochronę środowiska jako całości.

Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że te definicje miały istotny wpływ na regulacje ochrony przyrody w ustawie czeskiej z 1992 r. i obu ustawach słowackich z lat 1994 r. i 2002.

⁹¹ A. Brösl a kolektiv, *Ústavné právo Slovenskej republiky*, Plzeň 2010, s. 48.

⁹² L. Trellova [w:] B. Cepek a kolektiv, *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*, Plzeň 2015, s. 37.

⁹³ W wersji czeskiej – Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, w wersji słowackiej – zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí.

2.8. Ustawy o ochronie przyrody w Polsce, Czechach i na Słowacji z lat 1991–1994

Lata 1991–1994 mają szczególnie istotne znaczenie dla ochrony przyrody, ponieważ w tym czasie w trzech badanych państwach doszło do wydania ustaw ochronnych w następującej kolejności:

- 1) w Polsce – ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody⁹⁴, która zastąpiła tę z 1949 r.; liczyła w wersji pierwotnej 65 artykułów, niemal dwukrotnie więcej niż jej poprzedniczka; ustawa z 1991 r. już nie obowiązuje, została w 2004 r. zastąpiona nową;
- 2) w Czechach – ustawa Czeskiej Rady Narodowej z 19 lutego 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu⁹⁵, która zastąpiła tę z 1956 r.; liczyła w wersji pierwotnej 93 paragrafy, ponadczterokrotnie więcej niż jej poprzedniczka; ustawa z 1992 r. obowiązuje nadal;
- 3) na Słowacji – ustawa Rady Narodowej Republiki Słowackiej z 23 sierpnia 1994 r. o ochronie przyrody i krajobrazu⁹⁶, która zastąpiła tę z 1955 r.; liczyła w wersji pierwotnej 70 paragrafów, ponadtrzykrotnie więcej niż jej poprzedniczka; ustawa z 1994 r. już nie obowiązuje, została w 2002 r. zastąpiona nową.

2.8.1. Koncepcje ochrony przyrody

Każda z trzech ustaw zawierała określenie ochrony przyrody i jej zakresu, przy czym były to regulacje odmienne. I tak:

Polska ustawa o ochronie przyrody w brzmieniu pierwotnym w art. 2 ust. 1 zdefiniowała ochronę przyrody jako zachowanie, właściwe wykorzystanie oraz odnawianie zasobów i składników przyrody, w szczególności dziko występujących roślin i zwierząt oraz kompleksów przyrodniczych i ekosystemów, precyzując w art. 2 ust. 2, że ochrona przyrody ma na celu:

- 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów,
- 2) zachowanie różnorodności gatunkowej,
- 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego,
- 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków i ekosystemów,
- 5) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody,

⁹⁴ Dz.U. z 1991 r. Nr 114, poz. 492, wielokrotnie nowelizowana, tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079.

⁹⁵ Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁹⁶ Zákon NRSR č. 287/1994 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

6) przywracanie do stanu właściwego zasobów i składników przyrody, po czym w art. 2 ust. 3 wskazała, że ochrona przyrody jest częścią polityki ekologicznej państwa.

Po nowelizacji z 2000 r. ustawa ta w brzmieniu zmienionego tekstu jednolitego w art. 2 ust. 1 zdefiniowała ochronę przyrody jako zachowanie, właściwe wykorzystanie oraz odnawianie zasobów przyrody i jej składników, a w szczególności:

- 1) dziko występujących roślin lub zwierząt,
- 2) siedlisk przyrodniczych,
- 3) siedlisk gatunków chronionych roślin lub zwierząt,
- 4) zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia,
- 5) roślin lub zwierząt, objętych ochroną na podstawie odrębnych przepisów,
- 6) przyrody nieożywionej,
- 7) krajobrazu,
- 8) zieleni w miastach i wsiach,

po czym w art. 2 ust. 2 wskazała, że ochrona przyrody ma na celu:

- 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów,
- 2) zachowanie różnorodności biologicznej,
- 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego,
- 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin lub zwierząt wraz z siedliskami poprzez utrzymywanie lub przywracanie ich do właściwego stanu,
- 4a) ochronę zieleni w miastach i wsiach, w szczególności ochronę drzew oraz krzewów,
- 5) utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu siedlisk przyrodniczych, a także innych zasobów przyrody i jej składników,
- 6) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody.

Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu w brzmieniu pierwotnym w § 1 wyznaczała cel ustawy jako przyczynienie się do utrzymania i odnowy równowagi przyrodniczej, ochrony różnorodności form życia, wartości i piękna przyrodniczego oraz do ogólnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi.

Jak wskazuje komentator, takie wyznaczenie celu ustawy powoduje, że od jej wejścia w życie nie można już dzielić przyrody na chronioną i niechronioną, chroniona jest cała przyroda (ochrona powszechna), a w sposób szczególny najbardziej znaczące części przyrody i krajobrazu⁹⁷.

Ustawa czeska § 2 ust. 1 definiuje ochronę przyrody jako wyznaczoną ustawą troskę państwa, osób fizycznych i prawnych o dziko żyjące zwierzęta i dziko rosnące rośliny i ich populacje, o kopaliny, minerały, znaleziska paleontologiczne i formacje geologiczne, troskę o systemy ekologiczne i formacje krajobrazowe,

⁹⁷ V. Stejskal, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2016, s. 2.

a także troskę o wygląd i dostępność krajobrazu. Według § 2 ust. 2 ochronę przyrody i krajobrazu zapewnia się zwłaszcza przez:

- a) ochronę i wytwarzanie przestrzennego systemu ekologicznej stabilności krajobrazu,
- b) powszechną ochronę gatunków dziko rosnących roślin i dziko żyjących zwierząt oraz szczególną ochronę tych gatunków, które są cenne lub zagrożone, przez pozytywny wpływ na ich rozwój w przyrodzie i zabezpieczenie przesłanek ich zachowania, ewentualnie przy zastosowaniu szczególnych urządzeń uprawowych i hodowlanych,
- c) ochronę wybranych miejsc występowania minerałów, złóż paleontologicznych i geomorfologicznych i przejawów geologicznych oraz szczególną ochronę wybranych minerałów,
- d) ochronę roślin drzewiastych rosnących poza lasami,
- e) wytworzenie sieci szczególnie chronionych obszarów i troskę o nie,
- f) uczestnictwo w tworzeniu i przyjmowaniu leśnych planów gospodarczych w celu zapewnienia ekologicznie odpowiedniej gospodarki leśnej,
- g) współuczestnictwo w procesach planowania przestrzennego i postępowania budowlanego w celu wymuszania ekologicznie zrównoważonego i estetycznie wartościowego krajobrazu,
- h) uczestnictwo w ochronie zasobów gleb, zwłaszcza w trakcie robót ziemnych,
- i) wpływanie na gospodarkę wodną w krajobrazie w celu utrzymania naturalnych warunków życia ekosystemów wodnych i bagiennych przy zachowaniu naturalnego charakteru i bliskiego przyrodzie wyglądu cieków i zbiorników wodnych oraz mokradeł,
- j) odnowę i tworzenie nowych, przyrodniczo wartościowych ekosystemów, na przykład przy rekultywacji i innych wielkich zmianach w strukturze i wykorzystaniu krajobrazu,
- k) ochronę krajobrazu dla ekologicznie odpowiednich form wykorzystania gospodarczego, turystyki i rekreacji.

Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu w § 2 ust. 2 zdefiniowała ochronę przyrody jako zapobieganie i ograniczanie ingerencji, które zagrażają, uszkadzają lub niszczą warunki i formy życia, dziedzictwo przyrodnicze, wygląd krajobrazu, obniżają ich stabilność ekologiczną, jak też usuwanie następstw tych ingerencji, dodając, że przez ochronę przyrody rozumie się także troskę o ekosystemy. Na więź ochrony przyrody i środowiska wskazywał zwłaszcza § 2 ust. 3 stanowiący, że ochrona według ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu przysługuje także komponentom środowiska, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Znamienną cechą ustaw czeskiej i słowackiej był normatywny podział na powszechną ochronę przyrody i krajobrazu (*obecná ochrana přírody a krajiny* – część druga ustawy czeskiej, *všeobecná ochrana prírody a krajiny* – część druga

ustawy słowackiej) oraz szczególną ochronę przyrody i krajobrazu. Najwyraźniej widać go było w ustawie słowackiej, której część trzecia była właśnie tak zatytułowana – *Osobitná ochrana prírody a krajiny*, a dzieliła się na cztery rozdziały:

- 1) ochrona obszarowa (*územná ochrana*),
- 2) ochrona gatunkowa (*druhovú ochrana*),
- 3) ochrona roślin drzewiastych (*ochrana drevín*),
- 4) wprowadzanie, zmienianie i uchylanie ochrony szczególnie chronionych części przyrody i krajobrazu oraz ich oznaczanie (*vyhlasovanie, zmena a zrušenie ochrany osobitne chránených častí prírody a krajiny a ich označovanie*).

Nieco inaczej było w ustawie czeskiej, której część trzecia – *Zvláště chráněna území* poświęcona była tylko obszarom szczególnie chronionym, a część czwarta – *Památné stromy, zvláště chráněné druhy rostlin, živočichů a nerostů* – zawierała przepisy o drzewach pamiętnych oraz szczególnie chronionych gatunkach roślin, zwierząt i minerałów.

Jeszcze inną koncepcję przyjął polski ustawodawca, który nie wprowadził podziału na powszechną i szczególną ochronę przyrody, aczkolwiek taki podział wynikał ze sposobu ujęcia rozdziałów 3, 4 i 5 ustawy. Mianowicie rozdział 3 był zatytułowany „Szczególne formy ochrony przyrody”, a otwierający go art. 13 ust. 1 stanowił, że poddanie pod ochronę następuje przez:

- 1) tworzenie parków narodowych;
- 2) uznawanie określonych obszarów za rezerваты przyrody;
- 3) tworzenie parków krajobrazowych;
- 4) wyznaczanie obszarów chronionego krajobrazu;
- 5) wprowadzanie ochrony gatunkowej roślin i zwierząt;
- 6) wprowadzanie ochrony indywidualnej w drodze uznania za:
 - a) pomniki przyrody,
 - b) stanowiska dokumentacyjne,
 - c) użytki ekologiczne,
 - d) zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Ten przepis dawał podstawę do wyróżnienia ochrony:

- obszarowej (pkt 1–4),
- gatunkowej (pkt 5),
- indywidualnej (pkt 6).

Zgodnie z art. 13 ust. 2 obszary wymienione w ust. 1 pkt 1–4 tworzyły krajowy system obszarów chronionych, stanowiący układ przestrzenny wzajemnie uzupełniających się form ochrony przyrody.

Te szczególne formy ochrony przyrody w rozumieniu rozdziału 3 ustawy polskiej to nic innego jak *zvláštní ochrana přírody a krajiny* w koncepcji czeskiej czy *osobitná ochrana prírody a krajiny* w koncepcji słowackiej.

Rozdział 4 ustawy polskiej był zatytułowany „Wykonywanie ochrony przyrody”, a wszystkie przepisy w nim zamieszczone dotyczyły szczególnych form ochrony przyrody: określanie obszarów poddawanych ochronie, o których była mowa w rozdziale 3 (art. 35), zakazy i ograniczenia (art. 36–38), rejestry (art. 39), korzystanie z opinii biegłych w zakresie ochrony przyrody (art. 40). Można przeto oceniać, że rozdziały 3 i 4 ustawy polskiej to przepisy o szczególnej ochronie przyrody. Dopiero przepisy rozdziału 5 ustawy polskiej „Gospodarowanie zasobami i składnikami przyrody” są w jakimś stopniu odpowiednikiem powszechnej ochrony przyrody według koncepcji czeskiej i słowackiej.

Porównując ze sobą trzy ustawy z lat 1991–1994, zauważamy dwie znamienne różnice. Pierwsza polega na tym, że ustawa polska była zatytułowana jako ustawa o ochronie przyrody, ustawy czeska i słowacka – o ochronie przyrody i krajobrazu. Dlaczego w ustawie polskiej nie pojawił się termin „krajobraz”? Otóż przede wszystkim dlatego, że przepisy o ochronie krajobrazu znajdowały się w nadal obowiązującej w dacie jej wydania ustawie z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. Druga różnica polegała na tym, że w tekście pierwotnym polskiej ustawy o ochronie przyrody nie było żadnych przepisów o ochronie drzew i krzewów poza lasami. Przyczyną było ponownie to, że takie przepisy znajdowały się w polskiej ustawie z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. W tym kontekście należy odnotować różnice między ustawami czeską i słowacką. Otóż w ustawie czeskiej przepisy o ochronie roślin drzewiastych (*dřevin*) zostały zamieszczone wśród przepisów o powszechnej ochronie przyrody i krajobrazu, podczas gdy w ustawie słowackiej przepisy o ochronie roślin drzewiastych (*drevin*) znajdowały się wśród przepisów o szczególnej ochronie przyrody i krajobrazu. Wyłom stanowiły jedynie czeskie przepisy o ochronie drzew pamiętnych (*památné stromy*) zaliczone do szczególnej ochrony przyrody i krajobrazu. Jak wyjaśniają komentatorzy czeskiej ustawy o ochronie przyrody, w koncepcji drzew pamiętnych ustawodawca respektuje pewne tradycje historyczne lub nawet legendarne, co niewiele ma wspólnego z naukowo uzasadnionymi motywami ochrony przyrody⁹⁸.

W Polsce dopiero u progu XXI wieku w trakcie przygotowywania nowej ustawy generalnej o ochronie środowiska, sfinalizowanego uchwaleniem 27 kwietnia 2001 r. ustawy – Prawo ochrony środowiska⁹⁹ zorientowano się, że przepisy

⁹⁸ L. Miko, H. Borovičková a kolektiv, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2007, s. 229.

⁹⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627, aktualny tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 672 ze zm. Zauważmy od razu, że ta ustawa zasadniczo różni się od ustawy ramowej o środowisku obowiązującej w Czechach i Słowacji już choćby tym, że polskie Prawo ochrony środowiska liczyło w wersji pierwotnej 442 rozbudowane artykuły, w brzmieniu obowiązującym znacznie więcej ze względu na częste nowelizacje i dodawanie nowych.

o ochronie krajobrazu oraz przepisy o ochronie drzew i krzewów poza lasami znajdujące się dotychczas w ustawie z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska „nie pasują” do nowej koncepcji ustawy o ochronie środowiska, która – obok regulacji dotyczących zasad ogólnych, środków finansowych i instrumentów odpowiedzialności – miała być typową ustawą emisyjną. Zdecydowano się przeto na przeniesienie przepisów o krajobrazie, drzewach i krzewach do ustawy z 1991 r. o ochronie przyrody, co nastąpiło specjalną ustawą wprowadzającą nowe przepisy o ochronie środowiska¹⁰⁰. W konsekwencji do ustawy z 1991 r. o ochronie przyrody został dodany nowy rozdział 5a „Ochrona walorów krajobrazowych, terenów zieleni, drzew i krzewów”, czym polska ustawa zbliżyła się do ustaw czeskiej i słowackiej, mimo że jej tytuł nie został zmieniony i nadal była to ustawa o ochronie przyrody, a nie ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu, jak w Czechach i Słowacji, aczkolwiek po nowelizacji także polska ustawa zawierała regulacje dotyczące ochrony krajobrazu, terenów zieleni, drzew i krzewów.

2.8.2. Formy szczególnej obszarowej ochrony przyrody w ustawach ochronnych z lat 1991–1994

Jeśli zważyć, że sieć (system) obszarów chronionych Natura 2000 ma objąć obiekty o charakterze przestrzennym, należy spróbować ocenić, jak przed jej wdrożeniem przedstawiały się formy ochrony obszarowej w trzech badanych państwach. Wspólnymi dla nich były:

- 1) park narodowy w Polsce, *národní park* w Czechach, *národný park* na Słowacji,
- 2) park krajobrazowy w Polsce, *chráněná krajinná oblast* w Czechach, *chránená krajinná oblast* na Słowacji¹⁰¹,

¹⁰⁰ Ustawa z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085).

¹⁰¹ Wyjaśnić w tym miejscu należy, dlaczego czeskie i słowackie *chráněná krajinná oblasti* traktujemy tak jak polskie parki krajobrazowe, podczas gdy dosłowne tłumaczenie obu tych terminów to „obszary chronionego krajobrazu”, a takie obszary to odrębne polskie formy ochrony przyrody. Otóż dlatego, że czeska i słowacka *chráněná krajinná oblast* to jednostka organizacyjna, mająca swój zarząd wykonujący niekiedy określone funkcje administracyjne, wobec czego jej odpowiednikiem jest polski „park krajobrazowy”, w żadnym natomiast razie polski „obszar chronionego krajobrazu”, który nie jest jednostką organizacyjną, nie ma żadnych organów i nie pełni żadnych funkcji administracyjnych. Dlatego czeskiego i słowackiego terminu nie wolno tłumaczyć dosłownie, gdyż prowadziłoby to do nieporozumień na tle nazewnictwa polskiego. Czeska i słowacka *chráněná krajinná oblast* to tyle, co polski „park krajobrazowy”.

- 3) rezerwat przyrody w Polsce, *přírodní rezervace* w Czechach, *prírodná rezervácia* na Słowacji, przy czym w Czechach i na Słowacji rezerwat mógł otrzymać kategorię *národní* (w języku czeskim) lub *národná* (w języku słowackim),
- 4) pomnik przyrody w Polsce, *přírodní památka* w Czechach, *prírodná pamiatka* na Słowacji, przy czym w Czechach i na Słowacji pomnik mógł otrzymać kategorię *národní* (w języku czeskim) lub *národná* (w języku słowackim).

Oryginalnymi formami były w Polsce obszary chronionego krajobrazu oraz formy ochrony indywidualnej: stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, które mogły mieć charakter przestrzenny, na Słowacji natomiast *chránený areál*¹⁰².

W tym miejscu należy zbadać, jak ustawodawcy odnieśli się do form ochrony przyrody istniejących przed wejściem w życie trzech wskazanych ustaw.

W polskiej ustawie z 1991 r. w brzmieniu pierwotnym żadnej regulacji nie było, poza jednym przepisem art. 64 utrzymującym w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych tą ustawą. Zapewne ustawodawca polski uległ złudzeniu, że akty kreujące formy ochrony przyrody są przepisami wykonawczymi do ustaw o ochronie przyrody, co jest nieprawdą. Dopiero po dziewięciu latach ustawodawca polski zdał sobie z tego sprawę i błąd naprawił ustawą nowelizacyjną¹⁰³, w której wskazał, że parki narodowe utworzone przed dniem wejścia w życie ustawy z 1991 r. stają się parkami narodowymi w rozumieniu tej ustawy, to samo odniósł do utworzonych na podstawie dotychczasowych przepisów rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu i pomników przyrody. Zadanie ustawodawcy polskiego było dość proste ze względu na ograniczoną liczbę obszarowych i obiektowych form ochrony przyrody istniejących przed 1991 r. Znacznie bardziej złożone zadanie stanęło przed ustawodawcami czeskim i słowackim.

Ustawodawca czeski poradził sobie z tym problemem w § 90 ustawy z 1992 r. w ten sposób, że:

- państwowe rezerваты przyrodnicze uznane za takie na podstawie § 4 ust. 3 ustawy z 1956 r. przeniósł do nowych kategorii narodowych rezerwatów przyrodniczych, rezerwatów przyrodniczych, narodowych pomników przyrody lub pomników przyrody,

¹⁰² Tłumaczenie tego rzeczownika nie jest proste. Według słownika słowacko-polskiego *areál* to „obszar” bądź „teren”, a biologicznie „areal”. Decydujemy się na tłumaczenie dosłowne „areal”, ponieważ zarówno „obszar”, jak i „teren” to kategoria nadrzędna, dlatego nie można kategorii podrzędnej tłumaczyć tak samo.

¹⁰³ Ustawa z 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 21).

- chronione miejsca występowania, chronione parki i ogrody oraz chronione powierzchnie badawcze uznane za takie według § 5 ustawy z 1956 r. uznał za narodowe pomniki przyrody lub pomniki przyrody,
- chronione twory przyrody i chronione pomniki przyrody uznane za takie na podstawie § 6 ustawy z 1956 r. uznał za pomniki przyrody, jeżeli nie zostały zaliczone do kategorii narodowych rezerwatów przyrody, rezerwatów przyrody ani narodowych pomników przyrody,
- drzewa i ich skupiska uznane na podstawie § 6 ustawy z 1956 r. za chronione twory przyrody lub chronione pomniki przyrody przeszły do nowej kategorii drzew pamiętnych,
- parki narodowe i obszary chronionego krajobrazu utworzone na podstawie § 8 ustawy z 1956 r. były nadal w ten sam sposób chronione na podstawie nowej ustawy,
- wyznaczone przez dawne powiatowe rady narodowe przepisami miejscowymi obszary spokoju (*oblasti klidu*) uznano za parki przyrodnicze w rozumieniu nowej ustawy.

Podobnie postąpił ustawodawca słowacki w § 68 ustawy z 1994 r., według którego:

- obszary chronionego krajobrazu utworzone na podstawie § 6 ust. 2 ustawy z 1955 r., wymienione w załączniku 1 do nowej ustawy, stają się obszarami chronionego krajobrazu w rozumieniu tej ustawy,
- parki narodowe utworzone na podstawie § 6 ustawy z 1955 r., Tatrzański Park Narodowy utworzony na podstawie odrębnej ustawy z 1949 r. i powiększony o część Tatr Zachodnich rozporządzeniem z 1987 r., wymienione w załączniku 2 do nowej ustawy, stają się parkami narodowymi w rozumieniu tej ustawy,
- państwowe rezerваты przyrody, chronione miejsca występowania oraz chronione twory przyrody uznane za takie według § 6, 7 i 8 ustawy z 1955 r., wymienione w załączniku 3 do nowej ustawy, stają się rezerwatami przyrody lub narodowymi rezerwatami przyrody w rozumieniu tej ustawy,
- chronione twory przyrodnicze i chronione pomniki przyrody uznane za takie na podstawie § 7 ustawy z 1955 r., jeżeli nie są parkami, ogrodami, sadami, zwartymi porostami, drzewami ani ich grupami, stają się pomnikami przyrody w rozumieniu nowej ustawy, niektórym z nich Ministerstwo Środowiska może nadać status narodowych pomników przyrody,
- chronione twory przyrodnicze i chronione pomniki przyrody uznane za takie na podstawie § 8 ustawy z 1955 r., które są parkami, ogrodami, sadami, zwartymi porostami, a dalej chronione powierzchnie badawcze, chronione parki i ogrody uznane za takie na podstawie § 7 ustawy z 1955 r. oraz inne obszary chronione uznane za takie na podstawie dotychczasowych przepisów,

niewymienione w załącznikach 1–3 do nowej ustawy, stają się chronionymi arealami w rozumieniu nowej ustawy,

- chronione twory przyrodnicze i chronione pomniki przyrody uznane za takie na podstawie § 8 ustawy z 1955 r., jeżeli są drzewami i ich skupiskami, stają się drzewami chronionymi w rozumieniu nowej ustawy.

Ustawodawcy polski, czeski i słowacki zadbali w ten sposób o zapewnienie ciągłości obszarowych form ochrony przyrody. Dopiero po takim uporządkowaniu historycznym można przystąpić do szczegółowej prezentacji form ochrony przyrody w rozumieniu ustawy polskiej z 1991 r., ustawy czeskiej z 1992 r. i ustawy słowackiej z 1994 r.

2.8.2.1. Park narodowy

Według art. 14 **ustawy polskiej** park narodowy obejmował obszar chroniony, wyróżniający się szczególnymi wartościami naukowymi, przyrodniczymi, społecznymi, kulturowymi i wychowawczymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlegały całość przyrody oraz swoiste cechy krajobrazu. Wszelkie działania na terenie parku narodowego podporządkowane były ochronie przyrody i miały pierwszeństwo przed wszystkimi innymi działaniami, a nadrzędnym celem parku narodowego było poznanie, zachowanie całości systemów przyrodniczych danego terenu, wraz z warunkami ich funkcjonowania, oraz odtwarzanie zniekształconych i zanikłych ogniw rodzimej przyrody.

Wokół parku narodowego wyznaczano obowiązkowo strefę ochronną zwaną otuliną.

Park narodowy był tworzony rozporządzeniem RM, a reżim prawny parku narodowego był wyznaczany z jednej strony ustawowym zakazem budowy lub rozbudowy obiektów i urządzeń, z wyjątkiem służących celom parku narodowego oraz związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego i leśnego (art. 36), z drugiej – ograniczeniami i zakazami wybranymi przez RM z wykazu określonego pierwotnie w art. 37, po nowelizacji w art. 23a i wprowadzonymi do rozporządzenia o utworzeniu parku narodowego.

Według § 15 **ustawy czeskiej** rozległe obszary, unikatowe w skali narodowej lub międzynarodowej, których znaczną część zajmują naturalne lub pozostające pod małym wpływem działalności ludzkiej ekosystemy, w których rośliny, zwierzęta i przyroda nieożywiona mają nadzwyczajne naukowe i wychowawcze znaczenie, można uznać za parki narodowe. Każde wykorzystanie parków narodowych musi być podporządkowane zachowaniu i ulepszeniu stosunków przyrodniczych i musi być w zgodzie z celami naukowymi i wychowawczymi, leżącymi u podstaw ich ustanowienia.

Formą prawną ustanowienia parku narodowego była ustawa.

Reżim prawny parku narodowego był wyznaczany z jednej strony podstawowymi warunkami ochronnymi, wskazanymi wprost w § 16 ustawy, z drugiej – bliższymi warunkami ochronnymi, wprowadzanymi ustawą o utworzeniu parku narodowego.

Według § 14 ust. 1 **ustawy słowackiej** rozleglejsze obszary, z reguły większe niż 1000 ha, przeważnie z ekosystemami zasadniczo niezmienionymi działalnością ludzką albo w unikatowej i naturalnej strukturze krajobrazowej, tworzące nadregionalne biocentra i najbardziej znaczące dziedzictwo przyrodnicze, w którym ochrona przyrody jest nadrzędna nad innymi działaniami, można uznać za park narodowy.

Formą prawną ustanowienia parku narodowego było rozporządzenie rządu.

Jeśli chodzi o reżim prawny, to ustawodawca słowacki wprowadził w 1994 r. stopniowanie ochrony od pierwszego (najłagodniejszego) do piątego (najsurowszego). Pierwszy stopień ochrony obejmował całe terytorium Słowacji i oznaczał powszechną ochronę przyrody. Od drugiego stopnia ochrony zaczynała się ochrona szczególna.

Na obszarze parku narodowego, jeżeli ustawa nie stanowiła inaczej, obowiązywał trzeci stopień ochrony, który oznaczał wymóg zgody organu ochrony przyrody na działania wskazane w § 14 ust. 2.

Jeżeli tego wymagała ochrona parku narodowego, można było wokół niego wyznaczyć strefę ochronną, na której zgodnie z § 14 ust. 3 obowiązywał drugi stopień ochrony.

2.8.2.2. Park krajobrazowy

Według art. 24 **ustawy polskiej** park krajobrazowy był obszarem chronionym ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe, a celem jego utworzenia było zachowanie, popularyzacja i upowszechnianie tych wartości w warunkach racjonalnego gospodarowania. Grunty rolne, leśne i inne nieruchomości znajdujące się w granicach parku krajobrazowego pozostawiano w gospodarczym wykorzystaniu.

Wokół parku krajobrazowego mogła być utworzona otulina zabezpieczająca park przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych.

Formą prawną utworzenia parku krajobrazowego było rozporządzenie wojewody, które określało reżim prawny parku ograniczeniami i zakazami wybranymi z listy znajdującej się zrazu w art. 37, a po nowelizacji z 2000 r. – w art. 26a.

Według § 25 **ustawy czeskiej** rozległe obszary z harmonijnym krajobrazem, charakterystycznie rozwiniętą rzeźbą terenu, znaczącym udziałem naturalnych

ekosystemów leśnych i trwałych porostów trawiastych, z bogatą reprezentacją roślin drzewiastych, ewentualnie z zachowanymi pomnikami historycznego osadnictwa można uznać za *chráněné krajinné oblasti*. Gospodarcze wykorzystanie tych obszarów należy prowadzić według stref stopniowanej ochrony, aby został utrzymany i ulepszony ich stan przyrodniczy oraz były zachowane i wytwarzane optymalne funkcje ekologiczne tych obszarów. Wykorzystanie rekreacyjne jest dopuszczalne, jeżeli nie uszkadza wartości przyrodniczych.

Formą prawną utworzenia *chráněné krajinné oblasti* było rozporządzenie rządu, a reżim prawny był wyznaczany z jednej strony podstawowymi warunkami ochronnymi wskazanymi w § 26, z drugiej – bliższymi warunkami ochronnymi wprowadzanymi rozporządzeniem kreującym.

Według § 12 ust. 1 **ustawy słowackiej** rozleglejszy obszar o rozmiarach przekraczających z reguły 1000 ha, z rozproszonymi ekosystemami, znaczącymi dla zachowania różnorodności biologicznej i stabilności ekologicznej, z charakterystycznym wyglądem krajobrazu albo ze specyficznymi formami historycznego osadnictwa można było uznać za *chránenu krajinnu oblast'*.

Formą prawną takiego uznania było rozporządzenie MŽP. Na tym obszarze obowiązywał, jeżeli ustawa nie stanowiła inaczej, drugi stopień ochrony oznaczający wymóg zgody organu ochrony przyrody na działania określone w § 12 ust. 2.

2.8.2.3. Rezerwat przyrody

Według art. 23 **ustawy polskiej** rezerwat przyrody był obszarem obejmującym zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym ekosystemy, określone gatunki roślin i zwierząt, elementy przyrody nieożywionej, mające istotną wartość ze względów naukowych, przyrodniczych, kulturowych bądź krajobrazowych.

Wokół rezerwatu przyrody mogła być utworzona otulina zabezpieczająca jego obszar przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych.

Formą prawną uznania za rezerwat przyrody było początkowo rozporządzenie MOŚZNiL, po nowelizacji z 2000 r. zasadniczo rozporządzenie wojewody, chyba że utworzenie rezerwatu wynikało z międzynarodowych zobowiązań Polski – wtedy utworzenie rezerwatu należało do kompetencji MOŚZNiL.

Reżim prawny rezerwatu przyrody był wyznaczany zakazami i ograniczeniami wybranymi spośród wskazanych w art. 37, a po nowelizacji z 2000 r. – art. 26a.

Według § 28 **ustawy czeskiej** mniejszy obszar nadzwyczajnych wartości przyrodniczych, gdzie z naturalną rzeźbą i typową budową geologiczną związane są ekosystemy znaczące i unikatowe w narodowej lub międzynarodowej skali, mógł organ ochrony przyrody uznać za *národní přírodní rezervace*. Reżim prawny narodowego rezerwatu przyrody jest wyznaczony podstawowymi warunkami

ochrony (§ 29) oraz bliższymi warunkami ochrony, które wprowadza organ kreujący rezerwat narodowy. Wykorzystanie narodowego rezerwatu przyrody było możliwe tylko w przypadku, gdy się przez to zachowa lub ulepszy dotychczasowy stan środowiska przyrodniczego.

Według § 33 teŝ ustawy czeskiej mniejszy obszar skoncentrowanych wartości przyrodniczych z reprezentacją ekosystemów typowych i znaczących dla danej strefy geograficznej organ ochrony przyrody mógł uznać za *přírodní rezervace*. Reŝim prawny rezerwatu przyrody był wyznaczony podstawowymi warunkami ochrony (§ 34) oraz bliższymi warunkami ochrony, które wprowadza organ kreujący rezerwat.

Według § 17 ust. 1 **ustawy słowackiej** mniejszy obszar, z reguły do 1000 ha, który przedstawia pierwotne albo ludzką działalnością mało zmienione ekosystemy i biocentra, mógł powiatowy urząd środowiska powszechnie obowiązującym obwieszczeniem uznać za *přírodnú rezerváciu*. Na podstawie § 17 ust. 2 rezerwat przyrody, z reguły przedstawiający nadregionalne biocentrum jako część składową najznacniejszego przyrodniczego dziedzictwa państwa, MŽP mógł obwieszczeniem uznać za *národnú prírodnú rezerváciu*. Na terenie rezerwatu przyrody i narodowego rezerwatu przyrody obowiązywał najwyższy, piąty stopień ochrony, wyznaczony licznymi zakazami ujętymi w § 17 ust. 3, niektóre inne działania wymagały zgody organu ochrony przyrody. W strefie ochronnej rezerwatu przyrody lub narodowego rezerwatu przyrody obowiązywał czwarty stopień ochrony.

2.8.2.4. Pomnik przyrody

Według art. 28 **ustawy polskiej** za pomniki przyrody mogły być uznane pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupienia o szczególnej wartości naukowej, kulturowej, historyczno-pamiętkowej i krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów, w szczególności sędziwe i okazałych rozmiarów drzewa i krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głązy narzutowe, jaskinie.

Formą prawną uznania za pomnik przyrody było rozporządzenie wojewody (art. 32), a reŝim prawny pomnika przyrody wyznaczany był zakazami i ograniczeniami, które wojewoda wybierał z listy zamieszczonej w art. 37 (po nowelizacji z 2000 r. – w art. 31a). Jeżeli wojewoda nie skorzystał ze swego uprawnienia, za pomnik przyrody mogła uznać rada gminy (art. 34).

Według § 35 ust. 1 **ustawy czeskiej** twór przyrody mniejszego rozmiaru, zwłaszcza twór geologiczny lub geomorfologiczny, miejsce występowania minerałów albo cennych lub zagrożonych gatunków we fragmentach ekosystemów,

z narodowym lub międzynarodowym ekologicznym, naukowym lub estetycznym znaczeniem, także taki, który był ukształtowany obok przyrody przez działalność człowieka, może organ ochrony przyrody uznać za *národní přírodní památku*, ustanawiając przy tym bliższe warunki ochrony. Generalnie § 35 ust. 2 zakazywał zmian i uszkodzania narodowych pomników przyrody, a także ich gospodarczego wykorzystywania, jeżeli przez to groziłoby ich uszkodzenie.

Zamieszczona w § 36 ust. 1 definicja *přírodní památky* jest niemal identyczna, z tym tylko, że jej znaczenie zostało oznaczone jako regionalne. Za pomnik przyrody uznaje także organ ochrony przyrody i wyznacza bliższe warunki ochronne.

Według § 18 ust. 1 **ustawy słowackiej** punktowe, liniowe lub inne małoobszarowe ekosystemy, ich części składowe lub elementy, z reguły o wymiarach do 50 ha, które mają znaczenie naukowe, kulturowe, ekologiczne, estetyczne lub krajobrazowe, zwłaszcza odkrywki, twory skalne, morza kamienne, przełomowe doliny, wydmy, części cieków wodnych, źródła, wypływy podziemne, jeziora, mógł powiatowy urząd środowiska powszechnie obowiązującym obwieszczeniem uznać za *přírodnú pamiatku*. Na podstawie § 18 ust. 2 unikatowy pomnik przyrody, przedstawiający część składową najznacniejszego dziedzictwa przyrodniczego państwa, mogło MŽP powszechnie obowiązującym przepisem uznać za *národnú prírodnú pamiatku*. Na terenie pomnika przyrody lub narodowego pomnika przyrody obowiązywał najwyższy, piąty stopień ochrony.

Na podstawie § 19 ustawy słowackiej jaskinie, przepaście i naturalne wodospady miały *ex lege* status pomników przyrody, a najznacniejsze z nich mogły być przez MŽP uznane za narodowe pomniki przyrody.

2.8.2.5. Inne prawne formy ochrony przyrody

Przedstawione wyżej parki narodowe i krajobrazowe, rezerваты przyrody i pomniki przyrody były wspólnymi dla trzech ustaw ochronnych z lat 1991–1994 formami prawnymi ochrony przyrody. Poza nimi ustawy polska i słowacka o ochronie przyrody przewidywały i inne formy. I tak:

Ustawa polska w ramach ochrony obszarowej przewidywała **obszar chronionego krajobrazu** obejmujący według art. 26 ust. 1 wyróżniające się krajobrazowo tereny o różnych typach ekosystemów. Zagospodarowanie tych systemów powinno było zapewnić stan względnej równowagi ekologicznej systemów przyrodniczych. Obszar chronionego krajobrazu nie był odrębną jednostką organizacyjną, a środkiem prawnym ochrony był sformułowany w art. 26 ust. 2 obowiązek uwzględnienia obszaru chronionego krajobrazu w planach zagospodarowania przestrzennego. Jednakże organ wyznaczający obszar chronionego krajobrazu wprowadzał zakazy i ograniczenia określone ramowo w art. 37 (po nowelizacji z 2000 r. – w art. 26a).

Ustawa polska w ramach ochrony indywidualnej przewidywała trzy formy prawne:

- **stanowiska dokumentacyjne przyrody nieożywionej** zdefiniowane w art. 29 jako niewyodrębniające się na powierzchni lub możliwe do udostępniania, ważne pod względem naukowym i dydaktycznym miejsca występowania formacji geologicznych, nagromadzeń skamieniałości lub tworów mineralnych oraz fragmenty eksploatowanych i nieczynnych wyrobisk powierzchniowych i podziemnych,
- **użytki ekologiczne** zdefiniowane w art. 30 ust. 1 jako zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów, mających znaczenie dla zachowania unikatowych zasobów genowych i typów środowisk, jak naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce itp.; w myśl art. 30 ust. 2 użytki ekologiczne należało uwzględniać w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i uwidaczniać w ewidencji gruntów,
- **zespół przyrodniczo-krajobrazowy** wyznaczany zgodnie z art. 31 w celu ochrony wyjątkowo cennych fragmentów krajobrazu naturalnego i kulturowego, dla zachowania jego wartości estetycznych.

Wprowadzanie tych czterech form ochrony przyrody należało zasadniczo do wojewody, który czynił to rozporządzeniem określającym m.in. zakazy i ograniczenia w nich obowiązujące (art. 32), a jeżeli wojewoda nie skorzystał z uprawnienia, mogła to uczynić rada gminy (art. 34).

Ustawa słowacka w § 16 przewidywała *chraneny areal*, za który powiatowy urząd środowiska mógł powszechnie obowiązującym obwieszczeniem uznać:

- według § 16 ust. 1 mniejszy obszar, z reguły poniżej 1000 ha, który w przeważającym stopniu przedstawiał korytarze biologiczne (taki *biokoridor* został odrębnie zdefiniowany w § 3 lit. e jako przestrzennie powiązany zespół ekosystemów, który łączy centra biologiczne takie *biocentrum* zostało zdefiniowane w § 3 lit. d jako ekosystem lub grupa ekosystemów, która wytwarza trwałe warunki rozmnażania, schronienia i wyżywienia żywych organizmów oraz zachowania i naturalnego rozwoju ich populacji i umożliwia migrację i wymianę informacji genetycznych żywych organizmów i ich populacji), elementy interakcyjne (taki *interakčný prvok* został odrębnie zdefiniowany w § 3 lit. f jako określony ekosystem, jego element lub grupa ekosystemów, zwłaszcza trwała przestrzeń trawiasta, mokradło, porost brzegowy, jezioro powiązane z biocentrami i korytarzami biologicznymi, która zapewnia ich korzystne oddziaływania na okoliczne części krajobrazu zmienionego lub naruszonego przez człowieka) albo centra biologiczne o znaczeniu lokalnym lub regionalnym;

- według § 16 ust. 2 teren z trwalszym występowaniem chronionych gatunków zwierząt albo z miejscami występowania chronionych gatunków roślin, minerałów i skamieniałości, przestrzenie służące naukowo-przyrodniczym i kulturowo-wychowawczym celom oraz niektóre części przyrody współtworzone przez człowieka, zwłaszcza sztuczne przestrzenie wodne, arboreta, parki, ogrody i kamieniołomy.

Na obszarze chronionego areału obowiązywał czwarty stopień ochrony przewidujący ustawowe zakazy kilkunastu działań oraz zgodę organu ochrony przyrody na liczne inne. W strefie ochronnej chronionego areału obowiązywał trzeci stopień ochrony.

Chroniony areał w koncepcji słowackiej był jakąś formą dopełniającą inne obszarowe i obiektowe formy ochrony przyrody, co szczególnie wyraźnie można było dostrzec w przepisach przejściowych ustawy słowackiej, które do kategorii chronionych areałów zaliczyły to, co nie mieściło się w innych formach.

Polski obszar chronionego krajobrazu był porównywalny z czeską koncepcją *ochrany krajinného rázu*. Zgodnie z § 12 ust. 1 czeskiej ustawy o ochronie przyrody *krajinný ráz*, którym jest zwłaszcza przyrodnicza, kulturowa i historyczna charakterystyka określonego miejsca czy obszaru, był chroniony przed działaniami obniżającymi jego wartość estetyczną i przyrodniczą. Różnica polega na tym, że polski obszar chronionego krajobrazu był szczególną formą ochrony przyrody, podczas gdy czeski *krajinný ráz* (odpowiednik polskiego krajobrazu, ale według koncepcji wizualnej, a nie przyrodniczej) był chroniony w ramach powszechnej, a nie szczególnej ochrony przyrody.

Polskie stanowiska dokumentacyjne i użytki ekologiczne były porównywalne na pewno ze słowackim chronionym areałem, a w pewnym zakresie także z czeskimi i słowackimi pomnikami przyrody.

Omawiając formy ochrony przyrody w ustawach czeskiej i słowackiej, należy zwrócić uwagę na koncepcję ochrony **znaczących elementów krajobrazu** (*významný krajinný prvek* w języku czeskim, *významný krajinný prvok* w języku słowackim).

Według definicji zamieszczonej w § 3 lit. b **ustawy czeskiej** znaczący element krajobrazu to ekologicznie, geomorfologicznie lub estetycznie wartościowa część krajobrazu tworząca jego typowy wygląd lub przyczyniająca się do utrzymania jego stabilności. Z mocy samej ustawy takimi znaczącymi elementami krajobrazu były lasy, torfowiska, ciek wodne, stawy, jeziora, doliny rzeczne. Ponadto są nimi inne części krajobrazu, które organ ochrony przyrody rejestruje na podstawie § 6 jako znaczące elementy krajobrazu, zwłaszcza mokradła, trawy stepowe, re-mizy, miedze, trwałe powierzchnie trawiaste, miejsca występowania minerałów i skamieniałości, sztuczne i naturalne twory skalne, wychodnie i odkryvky. Mogły

nimi być także cenne przestrzenie porostów w dawnych osiedlach, w tym historyczne ogrody i parki.

Sam § 3 lit. b ustawy czeskiej wyraźnie wskazuje, że szczególnie chronione części przyrody są wyjęte z definicji znaczących elementów krajobrazu. W konsekwencji ochrona znaczących elementów krajobrazu jest kierunkiem powszechnej, a nie szczególnej ochrony przyrody. Instrumenty tej ochrony są wskazane w § 4 ust. 2 ustawy czeskiej, wśród nich przede wszystkim wymóg uzyskania wiążącego stanowiska organu ochrony przyrody jako warunku dokonania ingerencji mogącej prowadzić do zniszczenia lub uszkodzenia znaczącego elementu krajobrazu.

Według definicji zamieszczonej w § 3 lit. c **ustawy słowackiej** za znaczący element krajobrazu należało uważać taką część terenu, która tworzy charakterystyczny wygląd krajobrazu lub przyczynia się do jego stabilności ekologicznej, zwłaszcza las, torfowisko, porost brzegowy, jezioro, mokradło, rzekę, turnię, wąwóz, kamienne morze, wydnię piaskową, park, aleję, remizę.

Ochrona znaczących elementów krajobrazu była zapewniana także w ramach powszechnej ochrony przyrody. Zgodnie z § 4 ust. 2 ustawy słowackiej znaczący element krajobrazu mógł być używany jedynie w taki sposób, aby nie był naruszony jego stan i nie doszło do zagrożenia lub osłabienia jego ekologicznej funkcji stabilizacyjnej.

W ustawie polskiej takiej kategorii prawnej nie było. To, co w Czechach i na Słowacji uznawano za znaczący element krajobrazu, w Polsce mogło być chronione zwłaszcza jako użytek ekologiczny lub zespół przyrodniczo-krajobrazowy, ale różnica polegała na tym, że w Polsce taka ochrona należała do szczególnej, a nie powszechnej, jak w Czechach i na Słowacji. Niemniej jednak nader istotne znaczenie należało przyznać przepisowi art. 47a ust. 1 polskiej ustawy o ochronie przyrody, według którego walory krajobrazowe podlegały ochronie bez względu na to, czy były objęte szczególnymi formami ochrony przyrody. Inna rzecz, że konkretnych instrumentów prawnych ochrony krajobrazu poza obszarami specjalnymi w ustawie polskiej (poza wzmianką, że walory krajobrazowe uwzględnia się w planach zagospodarowania przestrzennego – art. 47a ust. 2) nie było.

Podsumowując krótko rozważania nad latami 1991–1994, można ocenić, że w tym okresie zostały wypracowane w trzech badanych państwach prawne formy ochrony przyrody. Wprawdzie w Polsce i na Słowacji tamte ustawy zostały zastąpione nowymi, ale w Czechach ustawa z 1992 r. pozostała w mocy, aczkolwiek była ona wielokrotnie nowelizowana. Trzon stworzony w latach 1991–1994, mimo licznych i głębokich zmian, pozostał.

2.9. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

2 kwietnia 1997 r. została uchwalona, 25 maja 1997 r. przyjęta w ogólnonarodowym referendum i 17 października 1997 r. weszła w życie Konstytucja RP. Nadała ona ochronie środowiska (a tym samym ochronie przyrody, która jest jednym z kierunków ochrony środowiska) wysoką rangę w systemie wartości konstytucyjnych, co znalazło odzwierciedlenie w następujących regulacjach konstytucyjnych:

- w art. 5 sytuującym ochronę środowiska realizowaną zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju obok takich wartości, jak niepodległość i nienaruszalność terytorium, bezpieczeństwo obywateli i dziedzictwo narodowe,
- w art. 31 ust. 3 dopuszczającym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, jeżeli tego wymaga ochrona środowiska,
- w art. 68 ust. 4 zobowiązującym władze publiczne do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska,
- w art. 74 zobowiązującym władze publiczne do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (ust. 1), uznającym ochronę środowiska za obowiązek władz publicznych (ust. 2), proklamującym prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (ust. 3) oraz zobowiązującym władze publiczne do wspierania działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (ust. 4),
- w art. 86 zobowiązującym każdego do dbałości o stan środowiska i ponoszenia określonej ustawą odpowiedzialności za spowodowane jego pogorszenie.

Obowiązująca Konstytucja RP nie przyjęła znanego jej poprzedniczce (znanego także w prawie czeskim i słowackim) podmiotowego prawa do środowiska (art. 71 Konstytucji PRL w brzmieniu noweli z 1976 r.). Tylko prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP) zostało ujęte jako publiczne prawo podmiotowe. Brak prawa podmiotowego do środowiska oceniany jest w literaturze polskiej jako poważna luka prawna¹⁰⁴. Trzeba wszakże zrozumieć, dlaczego prawo do środowiska nie znalazło się w Konstytucji RP. Otóż było to związane z przyjęciem innej niż poprzednio koncepcji konstytucji jako aktu przede wszystkim prawnego (a nie przede wszystkim politycznego), a wobec tego konstytucyjne przepisy o ochronie środowiska mają być sprowadzone do pewnego minimum, ale bezpośrednio egzekwowalnego¹⁰⁵. Brak podmiotowego prawa do środowiska w polskim porządku prawnym został potwierdzony autorytetem Trybunału Konstytucyjnego¹⁰⁶.

¹⁰⁴ R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 120.

¹⁰⁵ M. Mazurkiewicz, *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce*, [w:] H. Lisicka (red.), *Ochrona środowiska w polityce*, Wrocław 1999, s. 23.

¹⁰⁶ Wyrok TK z 13 maja 2009 r. – Kp 2/09, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66.

2.10. Prawne formy ochrony przyrody w ustawach obowiązujących

Dalsze zmiany przepisów o ochronie przyrody były już związane z oczekiwanym obowiązkiem wdrożenia europejskiej sieci obszarów chronionych Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim.

Przed trzema państwami stanął problem, czy nowelizować obowiązujące wtedy ustawy o ochronie przyrody: polską z 1991 r., czeską z 1992 r. i słowacką z 1994 r., w których żadnych przepisów o Naturze 2000 nie było, bo i być nie mogło, czy też zastąpić je nowymi ustawami. Jako pierwsza z tym problemem uporała się Słowacja. Początkowo zamierzano znowelizować ustawę z 1994 r., ale kiedy okazało się, że trzeba by było wprowadzić zmiany w większości jej przepisów, wkroczyła słowacka Rada Legislacyjna, zalecając Ministerstwu Środowiska przygotowanie całkiem nowej ustawy¹⁰⁷. Tak się też stało i 25 czerwca 2002 r. została uchwalona **nowa słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu**¹⁰⁸. Przez piętnaście lat obowiązywania ustawa ta była 22 razy nowelizowana. Ochronę przyrody i krajobrazu ustawa słowacka w § 2 ust. 1 (w brzmieniu dziś obowiązującym) zdefiniowała jako troskę państwa, osób prawnych i fizycznych o dziko bytujące rośliny i zwierzęta i ich populacje, naturalne biotopy, ekosystemy, minerały, skamieniałości, twory geologiczne i geomorfologiczne, a także troskę o wygląd i wykorzystanie krajobrazu. Ochrona przyrody i krajobrazu jest realizowana zwłaszcza przez ograniczenie i ukierunkowanie ingerencji w przyrodę i krajobraz, wspieranie i współpracę z właścicielami i użytkownikami gruntów, a także współpracę z organami administracji publicznej.

Ustawa utrzymała wprowadzony w 1994 r. podział na powszechną i szczególną ochronę przyrody i krajobrazu, utrzymując także podział szczególnej ochrony przyrody na ochronę obszarową (*územná ochrana*) i ochronę gatunkową (*druhová ochrana*).

W ochronie obszarowej ustawodawca słowacki utrzymał wprowadzone w 1994 r. stopniowanie ochrony, wyróżniając pięć takich stopni. Regulacje są jednak dokładniejsze niż poprzednio. I tak:

- pierwszy stopień ochrony obowiązuje na całym terytorium Słowacji i zgodnie z § 12 oznacza stosowanie przepisów o powszechnej ochronie przyrody;
- drugi stopień ochrony jest przedmiotem regulacji § 13, który w ust. 1 wymienia zakazy określonych czynności, w ust. 2 czynności wymagające

¹⁰⁷ S. Košičiarová, *Nový zákon o ochrane prírody a krajiny v Slovenskej republike*, ČPŽP 2002, č. 4, s. 18.

¹⁰⁸ Zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

zgody organu ochrony przyrody, w ust. 3 i 4 wyjątki od zakazów i wymogów uzyskania zgody;

- trzeci stopień ochrony jest przedmiotem regulacji § 14, który w ust. 1 wskazuje, że obowiązuje zakaz z § 13 ust. 1 lit. a, i dodaje kolejne zakazy, w ust. 2 wskazuje na większość czynności z § 13 ust. 2 jako wymagające zgody organu ochrony i dodaje kolejne czynności wymagające takiej zgody, w ust. 3 i 4 dopuszcza wyjątki;
- czwarty stopień ochrony jest przedmiotem regulacji § 15, który w ust. 1 powtarza zakazy z § 14 i dodaje kolejne, w ust. 2 powtarza większość czynności z § 13 ust. 2 i § 14 ust. 2 wymagających zgody organu ochrony przyrody oraz dodaje kolejne takiej zgody wymagające, w ust. 3 dopuszcza wyjątki;
- piąty stopień ochrony jest przedmiotem regulacji § 16, który w ust. 1 powtarza zakazy z § 15 i dodaje nowe, a w § 2 powtarza niektóre czynności wskazane w § 13 ust. 2, § 14 ust. 2 i § 15 ust. 2 jako wymagające zgody organu ochrony przyrody.

Konstrukcja normatywna jest taka, że wraz ze wzrostem stopnia ochrony zwiększa się liczba zakazów, ale liczba przypadków wymagających zgody organu ochrony przyrody zmniejsza się, a to dlatego, że pewne czynności, które w niższych stopniach ochrony wymagają zgody, w wyższych są już zakazane.

Ustawa słowacka z 2002 r. w wersji pierwotnej utrzymała pięć znanych swej poprzedniczce form ochrony obszarowej:

- 1) obszar chronionego krajobrazu (*chranena krajinná oblasť*) – § 18, obowiązuje w nim drugi stopień ochrony, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej,
- 2) park narodowy (*národný park*) – § 19, obowiązuje w nim trzeci stopień ochrony, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej,
- 3) chroniony areál (*chránený areál*) – § 21, obowiązuje w nim drugi, trzeci, czwarty lub piąty stopień ochrony, nadawany aktem kreującym tę formę,
- 4) rezerwat przyrody (*prírodná rezervácia*), z wyróżnieniem narodowych – § 22, obowiązuje w nim czwarty lub piąty stopień ochrony, nadawany aktem kreującym tę formę,
- 5) pomnik przyrody (*prírodná pamiatka*), z wyróżnieniem narodowych – § 23, obowiązuje w nim czwarty lub piąty stopień ochrony, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej (§ 24 ustanawia własne zakazy i ograniczenia w odniesieniu do jaskiń i naturalnych wodospadów), nadawany aktem kreującym tę formę.

Definicje słowackich form ochrony obszarowej praktycznie nie zmieniły się w porównaniu z wprowadzonymi w 1994 r. Pierwotnie kompetencje do tworzenia parków narodowych należały do rządu, obszarów chronionego krajobrazu – do MŽP, pozostałych – do organów administracji środowiska stopnia regionalnego (*krajský úrad životného prostredia*). Zmiana kompetencyjna polega na tym, że po nowelizacjach z 2013 r. wszystkie te formy ustanawia rząd rozporządzeniami.

Jaskinie i naturalne wodospady są *ex lege* pomnikami przyrody (§ 24), które rząd może uznać za narodowe pomniki przyrody. W porównaniu z ustawą z 1994 r. przepis ten nie obejmuje już przepaści.

Do wskazanych wyżej i wcześniej znanych form ochrony przyrody doszły trzy nowe, dwie w wersji pierwotnej ustawy, trzecia w wyniku nowelizacji z 2013 r.

Za odrębną formę ochrony przyrody uznano:

- po pierwsze, chroniony element krajobrazowy (*chránený krajinný prvok*) – § 25, którym jest znaczący fragment przyrody tworzący charakterystyczny rys krajobrazu lub przyczyniający się do stabilności ekologicznej, zwłaszcza las, torfowisko, porost brzegowy, jezioro, mokradło, rzeka, park, aleja, remiza; taki element może rząd rozporządzeniem uznać za chroniony, jeżeli pełni funkcje biocentrum, korytarza ekologicznego lub interakcyjnego elementu, zwłaszcza o znaczeniu regionalnym lub miejscowym; nadaje mu się drugi, trzeci, czwarty lub piąty stopień ochrony; zmiana w porównaniu ze stanem z 1994 r. polega na tym, że poprzednio elementy krajobrazu były chronione w ramach powszechnej ochrony przyrody, obecnie mogą być chronione w ramach szczególnej ochrony przyrody,
- po drugie, chroniony obszar ptasi (*chránené vtáčie územie*) – § 26; biotopy wędrownych gatunków ptaków, zwłaszcza tereny ich gniazdowania, pierzenia, zimowania lub miejsca odpoczynku na trasach migracyjnych, oraz biotopy ptaków o znaczeniu europejskim można w trybie określonym przepisami europejskimi i słowackimi uznać za chronione obszary ptasie; takim obszarom nie nadaje się stopnia ochrony, lecz obowiązuje generalny zakaz podejmowania działań, które mogą mieć negatywny wpływ na przedmiot ochrony; to jest nowa forma związana z realizacją sieci Natura 2000.

W toku nowelizacji z 2013 r. dodano jeszcze ósmą obszarową formę ochrony przyrody – gminny obszar chroniony (*obecné chránené územie*) – § 25a; teren o wymiarze z reguły do 100 ha o znaczeniu kulturowym, naukowym, ekologicznym, estetycznym lub krajobrazotwórczym może gmina powszechnie obowiązującym rozporządzeniem uznać za gminny obszar chroniony. Temu obszarowi nie nadaje się stopnia ochrony, lecz gmina określa zasady jego wykorzystywania i zakazy w nim obowiązujące.

Kolejnym państwem, które dostosowało swoje ustawodawstwo do wymagań prawa europejskiego, była Polska. Po krótkim okresie wahań, czy należy nowelizować ustawę o ochronie przyrody z 1991 r., czy przyjąć całkiem nową ustawę, zdecydowano się na to drugie rozwiązanie i 16 kwietnia 2004 r. została wydana **czwarta polska ustawa o ochronie przyrody**¹⁰⁹, która weszła w życie 1 maja

¹⁰⁹ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst pierwotny Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880, aktualny tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.).

2004 r., jednocześnie z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Przez trzynaście lat swego obowiązywania polska ustawa o ochronie przyrody była 37 razy nowelizowana. Dalsze rozważania prowadzimy na tle jej aktualnego brzmienia.

Definicja ochrony przyrody została zamieszczona w art. 2 ust. 1, według którego ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody:

- 1) dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów,
- 2) roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową,
- 3) zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia,
- 4) siedlisk przyrodniczych,
- 5) siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów,
- 6) tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt,
- 7) krajobrazu,
- 8) zieleni w miastach i wsiach,
- 9) zadrzewień.

Cele ochrony przyrody wyznacza art. 2 ust. 2, zaliczając do nich:

- 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów,
- 2) zachowanie różnorodności biologicznej,
- 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego,
- 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony,
- 5) ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień,
- 6) utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody,
- 7) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

Ustawodawca polski nie zdecydował się na wyróżnienie ochrony powszechnej i szczególnej, ale tak jak i w ustawie z 1991 r. także w ustawie obowiązującej za kluczowy uznał rozdział 2 „Formy ochrony przyrody”, który w porównaniu z ustawami czeską i słowacką odpowiada szczególnej ochronie przyrody.

Wykaz form ochrony przyrody zawiera art. 6 ust. 1 ustawy polskiej, który daje podstawę do wyróżnienia:

- 1) form ochrony obszarowej:
 - a) parki narodowe,
 - b) rezerваты przyrody,

- c) parki krajobrazowe,
- d) obszary chronionego krajobrazu,
- e) obszary Natura 2000;
- 2) form ochrony obiektowej:
 - a) pomniki przyrody,
 - b) stanowiska dokumentacyjne,
 - c) użytki ekologiczne,
 - d) zespoły przyrodniczo-krajobrazowe;
- 3) form ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów.

Podział na ochronę obszarową i obiektową, mający wyraźne podstawy normatywne, daleki jest jednak od precyzji, ponieważ co najmniej użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe także mają charakter przestrzenny.

Definicje znanych już ustawie z 1991 r. obszarowych i obiektowych form ochrony przyrody nie uległy zasadniczym zmianom, poza doprecyzowaniem definicji obszaru chronionego krajobrazu jako obejmującego tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o różnicowanych ekosystemach wartościowych ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych (art. 23) oraz pominięciem w definicji zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (art. 43) znanego poprzedniej ustawie warunku, że musi chodzić o wartości wyjątkowo cenne.

Ustawa z 2004 r. jako odrębne formy ochrony przyrody ujęła obszary Natura 2000, ale od razu z zaznaczeniem, że obszar Natura 2000 może obejmować część lub całość obszarów i obiektów objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–4 (ochrona obszarowa) i pkt 6–9 (ochrona obiektowa).

W trakcie obowiązywania ustawy z 2004 r. zmieniały się przepisy kompetencyjne. Według brzmienia pierwotnego:

- utworzenie parku narodowego należało do kompetencji RM, która czyniła to rozporządzeniem (art. 10 ust. 1), przy czym utrzymano wprowadzony w 2000 r. wymóg uzgodnienia z organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 2),
- za rezerwat przyrody uznawał wojewoda rozporządzeniem (art. 13 ust. 3),
- park krajobrazowy tworzył wojewoda rozporządzeniem (art. 16 ust. 3), które wymagało uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy (art. 16 ust. 4),
- obszar chronionego krajobrazu wyznaczał wojewoda rozporządzeniem (art. 23 ust. 2), które wymagało uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy (art. 23 ust. 3), ale jeżeli wojewoda nie wyznaczył obszaru chronionego krajobrazu, mogła to uczynić rada gminy uchwałą (art. 23 ust. 4),

- ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następowało rozporządzeniem wojewody albo – jeżeli wojewoda tego nie uczynił – uchwałą rady gminy (art. 44 ust. 1).

Pierwsza zmiana kompetencyjna była związana z utworzeniem w 2008 r. odrębnego pionu organów administracji rządowej niezespólonej składającego się z Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i podległych mu 16 regionalnych dyrektorów ochrony środowiska¹¹⁰ oraz ze zmianami organizacyjnymi i kompetencyjnymi w administracji wojewódzkiej¹¹¹. Uznawanie za rezerваты przyrody zostało przekazane regionalnym dyrektorom ochrony środowiska. Kompetencja do tworzenia parków krajobrazowych i wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu została przeniesiona z organów administracji rządowej do organów administracji samorządowej, tj. sejmików województw, z utrzymaniem konieczności uzgadniania z radami gmin, przy czym w procedurze istotną rolę odgrywają regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, którzy uzgadniają akty kreujące te formy ochrony krajobrazu.

Nie obyło się przy tym bez istotnego sporu politycznego. Ustawa z 23 stycznia 2009 r. przenosząca kompetencje do tworzenia parków krajobrazowych i wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu z organów administracji rządowej (województwie) do organów samorządowych (sejmiki województw) nie została od razu podpisana przez Prezydenta RP, lecz skierowana do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z art. 5 Konstytucji RP. Zdaniem Prezydenta przekazanie kompetencji organom samorządowym nie zapewnia ochrony środowiska, mimo że projekt uchwały w sprawie utworzenia, powiększenia, zmniejszenia bądź likwidacji parku krajobrazowego wymaga uzgodnienia z RDOŚ. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił trafności argumentów Prezydenta RP i uznał, że przepis przekazujący kompetencje odnoszące się do parków krajobrazowych sejmikom województw jest zgodny z art. 5 Konstytucji RP¹¹². W kluczowym fragmencie uzasadnienia TK wskazał, że zarówno administracja rządowa, jak i administracja samorządowa stanowią „elementy składowe” państwa jako całości, a więc podleganie analizowanych spraw kompetencjom sejmiku, a nie wojewody, nie oznacza „zdjęcia z państwa odpowiedzialności” za ochronę przyrody w Polsce. TK ocenił, że to rozwiązanie może być dyskusyjne, jednak przyjęcie przez ustawodawcę pewnej koncepcji dalszego funkcjonowania jednej

¹¹⁰ Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst pierwotny Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, aktualny tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.).

¹¹¹ Ustawa z 29 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. Nr 92, poz. 753).

¹¹² Wyrok TK z 13 maja 2009 r. – Kp 2/09, OTK ZU 2009, nr 5/A, poz. 66.

z form ochrony przyrody mieści się w konstytucyjnie akceptowalnych granicach swobody ustawodawczej.

Dalszą konsekwencją zmian z lat 2008–2009 stała się wyłączna kompetencja rad gmin do tworzenia i znoszenia obiektowych form ochrony przyrody, ale uchwały w tych sprawach wymagają uzgodnienia z RDOŚ (art. 44 ust. 1 i 3).

Ostatnią zmianą kompetencyjną było przesądzenie, że utworzenie parku narodowego następuje ustawą, co wynika jasno z art. 10 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu nadanym mu ustawą nowelizacyjną¹¹³. Do kompetencji RM należy szczegółowe wyznaczenie granic parku narodowego utworzonego ustawą. Konsekwencje są istotne, bo samo utworzenie parku narodowego nie wymaga uzgodnienia z organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, ale wyznaczenie granic już takiego uzgodnienia wymaga.

Porównując polskie ustawy o ochronie przyrody z lat 1991 i 2004 należy odnotować istotny regres w ochronie krajobrazu. Polega on na tym, że ustawa obowiązująca nie powtórzyła art. 47a ust. 1 swej poprzedniczki i nie ma przepisu, który nakazywałby ochronę walorów krajobrazowych bez względu na to, czy są one objęte szczególnymi formami ochrony krajobrazu. Po kilkunastu latach prawna ochrona krajobrazu została wzmocniona szczególną ustawą¹¹⁴, ale jej rozwiązania odnoszą się przede wszystkim do parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, nadal brakuje w prawie polskim instrumentów ochrony krajobrazu poza obszarami specjalnymi, takich jak w szczególności czeska koncepcja *ochrany krajinného rázu* czy ochrona znaczących elementów krajobrazu według ustaw czeskiej i słowackiej.

W odniesieniu do polskich obszarów specjalnych należy jeszcze zwrócić uwagę na kształtowanie reżimu prawnego tych obszarów. Otóż w odniesieniu do parków narodowych i rezerwatów przyrody art. 15 ustawy z 2004 r. wskazuje na zakazy obowiązujące z mocy samego prawa, dopiero w odniesieniu do innych form ochrony przyrody została utrzymana koncepcja wyboru przez organ kreujący niezbędnych zakazów z list ramowych odrębnych dla parków krajobrazowych (art. 17), obszarów chronionego krajobrazu (art. 24), form ochrony obiektowej (art. 45). Nie ma tego typu list w odniesieniu do obszarów Natura 2000, których reżim prawny wyznacza art. 33 ust. 1 w sposób dość ogólny.

Inną niż Polska i Słowacja drogę wybrały **Czechy**, które nie zdecydowały się na nową ustawę o ochronie przyrody, lecz **ustawą nowelizacyjną**¹¹⁵, która weszła

¹¹³ Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 224, poz. 1337).

¹¹⁴ Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774).

¹¹⁵ Zákon č. 218/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

w życie 28 kwietnia 2004 r., zwaną zwykle „**euronowelą**”, zmieniły wskazanie na cele ustawy z 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu, dopisując do nich w § 1 utworzenie – zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich – w Republice Czeskiej systemu Natura 2000 (przy uwzględnieniu gospodarczych, socjalnych i kulturalnych potrzeb mieszkańców oraz stosunków regionalnych i miejscowych) oraz dodały do niej nową część czwartą zatytułowaną „Natura 2000”, w której w § 45a–45i uregulowano zagadnienia dotyczące obszarów Natura 2000.

2.11. Ochrona gatunkowa

Wprawdzie obszary Natura 2000 leżą w nurcie obszarowej ochrony przyrody, ale w ramach systemu Natura 2000 chodzi także o ochronę siedlisk określonych gatunków roślin lub zwierząt, jeżeli dla ich ochrony wyznacza się taki obszar. Dlatego już w skróconej formie przedstawimy podstawy prawnej ochrony gatunkowej.

Warto zauważyć, że ochrona gatunkowa na poziomie ustawowym nawet wyprzedzała ochronę obszarową, co widać wyraźnie na przykładzie galicyjskich ustaw z XIX wieku o ochronie kozic i świstaków oraz o ochronie zwierząt dla uprawy ziemi pożytecznych, a także na przykładzie czeskiej ustawy z XIX wieku o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa. Kiedy pojawiły się ustawy o ochronie przyrody, jednym z kierunków ochrony była ochrona gatunkowa roślin i zwierząt. Była ona przedmiotem aktów wykonawczych do wszystkich wskazanych wyżej ustaw ochronnych w Polsce, Czechach i na Słowacji. Nie wchodząc już w rozważania historyczne, ograniczymy się do zasygnalizowania przepisów dziś obowiązujących.

Polska ustawa o ochronie przyrody wskazuje w art. 46, że ochrona gatunkowa obejmuje okazy gatunków oraz siedliska i ostoje roślin, zwierząt i grzybów, a jej celem jest zapewnienie przetrwania i właściwego stanu ochrony dziko występujących na terenie kraju lub innych państw członkowskich Unii Europejskiej rzadkich, endemicznych, podatnych na zagrożenia i zagrożonych wyginięciem oraz objętych ochroną na podstawie przepisów umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, gatunków roślin, zwierząt i grzybów oraz ich siedlisk i ostoje, a także zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej.

Konstrukcja normatywna ochrony gatunkowej opiera się na zakazach dopuszczających wyjątki, konkretyzowanych w aktach wykonawczych, którymi są trzy rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ochrony gatunkowej roślin¹¹⁶,

¹¹⁶ Rozporządzenie MŚ z 9 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej roślin (Dz.U. poz. 1409).

zwierząt¹¹⁷ i grzybów¹¹⁸, przy czym podstawowym podziałem gatunków chronionych jest podział na gatunki objęte ochroną ścisłą i częściową.

Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu w § 48 stanowi, że gatunki roślin i zwierząt, które są zagrożone lub cenne, naukowo lub kulturowo wielce znaczące, można uznać za szczególnie chronione w podziale na gatunki krytycznie zagrożone, mocno zagrożone i zagrożone. Listy gatunków chronionych znajdują się w podstawowym akcie wykonawczym do tej ustawy¹¹⁹. Dodać wszakże należy, że wraz z przystąpieniem Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej do ustawy zostały włączone przepisy § 7a i § 7b o ochronie ptaków bytujących na obszarze Unii Europejskiej.

Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu w § 32 wprowadza ochronę gatunkową roślin, zwierząt, minerałów i skamieniałości. Przepis § 33 ust. 1 w odniesieniu do roślin i zwierząt wprowadza rozróżnienia na gatunki o znaczeniu europejskim i gatunki o znaczeniu narodowym. Według § 33 ust. 3 za zwierzęta chronione uznaje się wszystkie gatunki dziko żyjących ptaków występujących na terytorium europejskim państw członkowskich Unii Europejskiej. Listy gatunków chronionych znajdują się w podstawowym akcie wykonawczym do ustawy słowackiej¹²⁰.

Instrumenty ochrony gatunkowej są podobne: zakazy i ograniczenia, dopuszczalne wyjątki, programy troski o chronione gatunki. Tylko ustawodawca polski usamodzielnia ochronę grzybów, według przepisów czeskich i słowackich grzyby są nadal zaliczane do roślin.

Pozornie ustawodawcy czeski i słowacki zapewniają dalej idącą ochronę ptakom. W istocie wszakże polskie rozporządzenie o ochronie gatunkowej zwierząt obejmuje ochroną gatunkową wszystkie gatunki ptaków występujących na obszarach Unii Europejskiej, z wyjątkiem jedynie ptaków łownych.

2.12. Oceny oddziaływania na środowisko

Dla ochrony obszarów przyrodniczo cennych, w tym także obszarów Natura 2000, niezwykle istotne znaczenie mają oceny oddziaływania na środowisko

¹¹⁷ Rozporządzenie MŚ z 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz.U. poz. 2183).

¹¹⁸ Rozporządzenie MŚ z 9 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej grzybów (Dz.U. poz. 1408).

¹¹⁹ Vyhláška Ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹²⁰ Vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 24/2003 Z.z., ktorou sa vykonáva zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

pomyślane nie jako jeszcze jedna opinia, lecz jako rozbudowana procedura z udziałem społeczeństwa¹²¹. Instytucja ta, wywodząca się z amerykańskiej ustawy o narodowej polityce ochrony środowiska z 1969 r., została następnie przejęta przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą, a następnie przez większość państw, także tych dopiero wychodzących z socjalizmu, wśród nich Polskę i Czechosłowację.

W Polsce załączki ocen oddziaływania na środowisko pojawiły się już w ustawie z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska i były stopniowo modyfikowane, ale nadal w sposób daleko odbiegający od wzoru europejskiego. Bardziej ambitnie podszedł do tego ustawodawca czechosłowacki, zamieszczając w ustawie z 1991 r. o środowisku przepisy § 20–26, które wraz z czterema załącznikami próbowały wdrożyć europejską koncepcję ocen oddziaływania na środowisko. Przepisy te okazały się wadliwe i dość szybko zostały uchylone oraz zastąpione odrębnymi ustawami, najpierw w czeskiej części federacji ustawą z 15 kwietnia 1992 r.¹²², następnie już w samodzielnej Słowacji ustawą z 1994 r.¹²³.

W Polsce w drugiej połowie lat 90. ubiegłego stulecia trwały prace nad generalną ustawą – Prawo ochrony środowiska. Ze względu na pewne wymogi unijne zdecydowano się wyłączyć z niemal gotowego projektu przepisy dotyczące m.in. ocen oddziaływania na środowisko i ująć je w postaci odrębnej ustawy¹²⁴, a kiedy po roku ustawa – Prawo ochrony środowiska została uchwalona, ta odrębna ustawa została uchylona i zastąpiona przepisami działu VI „Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko” tytułu I „Przepisy ogólne” ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Ten dział VI składał się z trzech rozdziałów:

1. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów i programów (art. 40–45).
2. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć (art. 46–57).
3. Postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko (art. 58–70).

Nie było w tym dziale mowy o ocenach oddziaływania na obszary Natura 2000. Dopiero w ustawie z 2004 r. o ochronie przyrody w jej art. 33 ust. 3 pojawiła się regulacja, że plan lub projekt przedsięwzięcia o potencjalnym bezpośrednim lub pośrednim wpływie na stan obszaru Natura 2000 podlega ocenie dokonywanej na podstawie tytułu I działu VI ustawy – Prawo ochrony środowiska. W konsekwencji

¹²¹ J. Jendrośka, *Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ). Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997.

¹²² Zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹²³ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

¹²⁴ Ustawa z 9 listopada 2000 r. o dostępnie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 109, poz. 1157).

przepisy tego działu zostały zmienione kolejnymi nowelizacjami Prawa ochrony środowiska wprowadzającymi regulacje dotyczące ocen oddziaływania na obszary Natura 2000.

Rozwój historyczny w Czechach przebiegał inaczej. Ustawa z 1992 r. o ocenach oddziaływania na środowisko została wraz z ustawą o środowisku przejęta do porządku prawnego powstałej z dniem 1 stycznia 1993 r. nowej Republiki Czeskiej¹²⁵. Ustawa z 1992 r. regulowała dwa typy ocen:

- oceny EIA, która miała charakter samodzielnego procesu, niebędącego częścią postępowania prowadzącego do udzielenia pozwolenia,
- oceny SEA, według których oceniano tylko koncepcje przedstawiane i aprobowane na szczeblu centralnym, a poza nimi dokumentacje planowania przestrzennego oraz kierunkowy plan wodno-gospodarczy.

W drugiej połowie lat 90. XX wieku w ramach harmonizacji przepisów czeskich z unijnymi przystąpiono do przygotowywania zupełnie nowej ustawy, która została uchwalona w lutym 2001 r. jako ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko¹²⁶. Ta ustawa nie obejmowała jednak ocen SEA, które pozostały w ustawie z 1992 r., która zmieniła nazwę na ustawę o ocenie wpływów niektórych koncepcji rozwojowych i programów na środowisko¹²⁷. Nowa ustawa z 2001 r. była kilkakrotnie nowelizowana. Nowela z 2004 r.¹²⁸ dodała do niej przepisy o ocenach SEA (nowe § 10a i nast.), w związku z czym poprzednia ustawa z 1992 r. została definitywnie uchylona. Najrozleglejsza nowelizacja nastąpiła ustawą z 2015 r.¹²⁹ będącą reakcją na wszczęcie przez Komisję Europejską postępowania przeciwko Republice Czeskiej o niewłaściwą transpozycję dyrektywy unijnej.

Na Słowacji ustawa z 1994 r. została zastąpiona nową z 2006 r. o ocenach oddziaływania na środowisko¹³⁰. Także ta ustawa była kilkakrotnie nowelizowana, ostatnio w 2014 r. pod wpływem postępowania wszczętego przez Komisję Europejską przeciwko Republice Słowackiej¹³¹ ustawą z 6 listopada 2014 r.¹³².

¹²⁵ Uwagi historyczne podajemy za: L. Dvořák, *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*, Praha 2016, s. XXIII-XXVI.

¹²⁶ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹²⁷ Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů některých rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí.

¹²⁸ Zákon č. 93/2004 Sb.

¹²⁹ Zákon č. 39/2015 Sb., obowiązujący od 1 kwietnia 2015 r.

¹³⁰ Zákon č. 24./2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

¹³¹ Zob. M. Maslen, *Prane postavenie verejnosti v pranej úprav pranej posudzovania vplyvov na životné prostredie v Slovenskej republike*, [w:] V. Vomáčka, D. Židek a kolektiv, *Posuzování vlivů záměru a koncept na životní prostředí*, Brno 2016, s. 287.

¹³² Zákon č. 314/2014 Z.z., ktorým se mení a doplňa zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

W Polsce zmiana koncepcji prowadzenia ocen oddziaływania na środowisko nastąpiła w 2008 r., kiedy zawarte w Prawie ochrony środowiska przepisy o ocenach oddziaływania (a także o udostępnianiu informacji o środowisku oraz o udziale społeczeństwa) zostały uchylone i zastąpione powołowaną już ustawą z 3 października 2008 r., która określa:

- 1) zasady i tryb postępowania w sprawach:
 - a) udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,
 - b) ocen oddziaływania na środowisko,
 - c) transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- 2) zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska;
- 3) władze publiczne właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1 lit. a;
- 4) organy administracji właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1 lit. b i c.

Również polska ustawa była wielokrotnie nowelizowana, także w związku z zastrzeżeniami Komisji Europejskiej, ostatnio w 2015 r.¹³³

Tylko w Polsce problematyka ocen oddziaływania na środowisko została połączona w ramach jednej ustawy z udostępnianiem informacji o środowisku. W pozostałych badanych państwach jest to problematyka odrębnych ustaw¹³⁴. Pozostawiając na uboczu problematykę udostępnienia informacji o środowisku, skoncentrujemy się na ocenach oddziaływania na środowisko, które są przedmiotem następujących aktów normatywnych:

- w **Polsce** – ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, która po przepisach ogólnych wskazujących na zasady i definicje problematyce ocen poświęca:
 - o dział IV – Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko,
 - o dział V – Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000,
 - o dział VI – Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- w **Czechach** – *zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí*, którego część pierwsza została podzielona na rozdziały i oddziały w strukturze następującej:
 - o rozdział I – Ocena oddziaływań na środowisko w Republice Czeskiej:
 - oddział 1 – Postanowienia wprowadzające,

¹³³ Ustawa z 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1936 i 2171).

¹³⁴ W Czechach – zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, na Słowacji – zákon č. 205/2004 Z.z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí.

- oddział 2 – Ocena oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko,
- oddział 3 – Ocena oddziaływań koncepcji na środowisko;
- rozdział II – Ocena oddziaływań na środowisko przekraczających granice Republiki Czeskiej;
- rozdział III. Przepisy wspólne i przechodnie;
- w **Słowacji** – *zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie*, podzielony na sześć części:
 - część pierwsza – Przepisy podstawowe,
 - część druga – Ocena projektów dokumentów strategicznych,
 - część trzecia – Ocena projektowanych działań,
 - część czwarta – Ocena oddziaływań przekraczających granice państwowe,
 - część piąta – Kompetencje organów administracji państwowej,
 - część szósta – Przepisy wspólne, przechodnie i końcowe.

Trzy badane ustawy wyróżniają oceny SEA i oceny EIA. Jeśli chodzi o pierwsze (oceny SEA), to:

- ustawa polska posługuje się pojęciem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, nakazując przez to rozumieć ocenę skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu,
- ustawa czeska posługuje się pojęciem *koncepcie* z wyjaśnieniem, że chodzi o strategię, politykę, plany lub programy opracowywane lub zlecane do opracowania przez organ administracji publicznej i następnie przez organ administracji publicznej przyjmowane lub przedkładane do przyjęcia,
- ustawa słowacka posługuje się pojęciem *strategické dokumenty* z zaznaczeniem, że ocena następuje podczas ich przygotowywania, a przed ich przyjęciem.

Jeśli chodzi o drugie (oceny EIA), to:

- ustawa polska posługuje się pojęciem przedsięwzięcia, nakazując przez to rozumieć zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również wydobywanie kopalin,
- ustawa czeska posługuje się pojęciem *záměr* zdefiniowanym jako budowy, działania i technologie wskazane w załączniku 1 do ustawy,
- ustawa słowacka posługuje się pojęciem *návrhované činnosti*, ale dalej pojęciem *zámer*.

Słowackie pojęcie projektowanego działania lub jego zmiany obejmuje realizację budów, innych urządzeń, przedsięwzięcie realizacyjne albo inną ingerencję w środowisko przyrodnicze lub w krajobraz zmieniające fizyczne aspekty terenu, włączając pozyskiwanie surowców kopalnych. Słowacki *zámer* to raczej opis przedsięwzięcia niż samo przedsięwzięcie.

Różnica polega na tym, że podczas gdy ocena SEA następuje w toku postępowania prowadzącego do przyjęcia dokumentu, to ocena EIA została usamodzielniona w odrębnej procedurze.

Jeśli zważyć, że ocena SEA obejmuje – obok różnie pojętych dokumentów planowania przestrzennego – polityki, strategię, plany lub programy w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, rolnictwa, turystyki itp., wyznaczające ramy dla późniejszej realizacji zamierzeń mogących znacząco oddziaływać na środowisko, kwestią kluczową staje się wyznaczenie owych przedsięwzięć. Jak trafnie zauważają komentatorzy ustawy czeskiej, nie jest sensem regulacji prawnej poddanie procedurze oceny wszelkich ludzkich działań, które mogą mieć wpływ na środowisko, lecz tylko tych, co do których można zakładać, czy to wyłącznie na podstawie ich charakteru, czy też w dalszych wyspecyfikowanych przypadkach z wzięciem pod uwagę konkretnego zamierzenia czy koncepcji, że mogą w sposób kwalifikowany (poważnie) wpłynąć na środowisko¹³⁵.

Z tego założenia wywodzi się podział przedsięwzięć (zamierzeń) podlegających procedurze oceny oddziaływania na środowisko na dwie podstawowe kategorie:

- 1) przedsięwzięcia podlegające takiej procedurze w każdym przypadku. w ustawie polskiej noszą one miano przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko,
- 2) przedsięwzięcia podlegające takiej procedurze tylko wtedy, gdy obowiązek przeprowadzenia oceny zostanie w odpowiednim trybie stwierdzony, w ustawie polskiej noszą one miano przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Listy przedsięwzięć obu kategorii zostały wyznaczone normatywnie, ale:

- w Polsce zostały one wyznaczone w akcie wykonawczym do ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko¹³⁶,
- w Czechach są one przedmiotem załącznika 1 do samej ustawy o ocenach oddziaływania,
- na Słowacji są one przedmiotem załącznika 8 do samej ustawy o ocenach oddziaływania.

Są to różnice jedynie formalne, istotnych różnic merytorycznych nie ma, skoro listy przedsięwzięć wdrażają tę samą dyrektywę unijną.

Istotą regulacji jest rozróżnienie między przedsięwzięciami, które ocenie oddziaływania podlegają zawsze, a przedsięwzięciami, które ocenie podlegają tylko wtedy, gdy tak postanowi właściwy organ. Tu ujawnia się różnica między systemami

¹³⁵ L. Bahýl'ová, T. Kocourek, V. Vomáčka, *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*, Praha 2015, s. 5.

¹³⁶ Rozporządzenie RM z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 71).

prawnymi czeskim i słowackim z jednej strony a polskim z drugiej. W Czechach i na Słowacji rozstrzygnięcie o tym, czy przedsięwzięcie będzie podlegać ocenie oddziaływania, jest zwięźceniem fazy postępowania zwanej postępowaniem identyfikacyjnym¹³⁷: *zjišť'ovací řízení* – w języku czeskim, *zist'ovacie konanie* – w języku słowackim. W Polsce ta faza nie została formalnie wyodrębniona stosowną nazwą, ale istnieje między złożeniem wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach a wydaniem postanowienia stwierdzającego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko lub stwierdzającego brak takiego obowiązku. Najważniejsza jest forma owego aktu prawnego będącego zamknięciem postępowania identyfikacyjnego. W Czechach i na Słowacji po nowelizacjach z lat 2014 (Słowacja) i 2015 (Czechy) ów akt nosi nazwę *závěr zjišť'ovacího řízení* w ustawie czeskiej i *rozhodnutie vydané v zist'ovacom konaní* w ustawie słowackiej. W Czechach, jeżeli ów akt ma treść negatywną, tzn. stwierdza, że postępowanie w sprawie oceny nie będzie prowadzone, ustawa wymaga formy decyzji administracyjnej (§ 7 ust. 6 ustawy czeskiej), od której odwołanie przysługuje wnioskodawcy i dotkniętej społeczności w rozumieniu § 3 lit. a pkt 2. Dopiero jeżeli ów akt ma treść pozytywną, tzn. stwierdza, że postępowanie w sprawie oceny będzie prowadzone, to organ także wydaje pisemny uzasadniony *závěr* (§ 7 ust. 5 ustawy czeskiej), ale on nie ma formy decyzji administracyjnej, lecz jest zwykłą czynnością procesową, która nie podlega zaskarżeniu i powoduje przejście do kolejnego etapu, tj. właściwej EIA.

W Polsce sytuacja jest dokładnie odwrotna. Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach kończy tę wstępną fazę postępowania wydaniem postanowienia:

- stwierdzającego obowiązek przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko (art. 63 ust. 1 ustawy polskiej) lub
- stwierdzającego brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (art. 63 ust. 2 ustawy polskiej).

Przepis art. 65 ust. 2 ustawy polskiej stanowi, że na postanowienie, o którym mowa w art. 63 ust. 1, przysługuje zażalenie. Z takiego sformułowania wynika jasno, że na postanowienie, o którym mowa w art. 63 ust. 2, zażalenie nie przysługuje. Są wprawdzie w polskiej doktrynie głosy, że zaskarżalne jest zarówno postanowienie, że ocena będzie prowadzona, jak i postanowienie, że nie będzie¹³⁸,

¹³⁷ Słowacki imiesłów *zist'ovaci* to według słownika „stwierdzający, sprawdzający, identyfikacyjny”. Czeski czasownik *zjišť'ovat* to według słownika „stwierdzać, ustalać, identyfikować”. Wybieramy ostatnie z możliwych tłumaczeń jako najzgrabniejsze. Zauważyć trzeba, że literatura czeska posługuje się pojęciami *screeningové zjišť'ovací řízení* oraz *scopingové zjišť'ovací řízení* (L. Dvořák, *Zákon o posuzování ...*, s. 31), tak więc to nie tylko selekcja, ale przede wszystkim selekcja.

¹³⁸ Tak B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*,

ale one są jawnie błędne, co wynika z zestawienia ust. 1 i 3 w art. 65 z ust. 2 w tymże art. 65. Otóż w przepisie dotyczącym terminu wydania postanowienia (art. 65 ust. 1) ustawodawca przywołał postanowienia, o których mowa w art. 63 ust. 1 i 2, podobnie w przepisie dotyczącym uzasadnień (art. 65 ust. 3). Jeżeli w tych dwóch przepisach (art. 65 ust. 1 i 3) ustawodawca przywołał zarówno pozytywne (art. 63 ust. 1), jak i negatywne (art. 63 ust. 2) stanowisko co do prowadzenia oceny, a w art. 65 ust. 2 – tylko pozytywne (art. 63 ust. 1), to jasne jest, że postanowienie o treści negatywnej, tj. stwierdzające brak potrzeby przeprowadzenia oceny, jest niezaskarżalne. Dlatego sytuacja jest zasadniczo odmienna niż w Czechach, gdzie *závěr* negatywny jest zaskarżalny, a pozytywny nie. Podobnie jest na Słowacji.

Pociąga to za sobą istotne konsekwencje. Regulacja polska faworyzuje inwestora, który może w trybie prawnym sprzeciwić się nałożeniu na niego uciążliwego i kosztownego obowiązku przedstawienia raportu, regulacje czeska i słowacka faworyzują przyrodę, bo jeżeli wniosek postępowania identyfikacyjnego jest pozytywny, to ocena musi być przeprowadzona, a inwestor nie może się temu w żaden sposób sprzeciwić, jeżeli zaś jest negatywny, to przepisy czeskie i słowackie wymagają decyzji, która może być zaskarżona odwołaniem i poddana kontroli sądowej. Zrozumiałe jest, że jedynym podmiotem zainteresowanym zaskarżeniem negatywnego wniosku postępowania identyfikacyjnego może być społeczeństwo, co prowadzi do rozważań nad rolą społeczeństwa w ochronie przyrody, o czym jeszcze będzie mowa.

Tę różnicę między regulacjami czeską i słowacką z jednej strony a polską z drugiej można próbować wyjaśnić tym, że w razie negatywnego wniosku postępowania identyfikacyjnego w Czechach i na Słowacji postępowanie w sprawie oceny się kończy. Dało to autorom czeskim asumpt do postawienia pytania, czy nie jest aby tak, że *zjišťovací řízení* to w istocie „mała” EIA, jeżeli w dalszym toku postępowania uwzględnia się poczynione ustalenia. Są oni zresztą temu przeciwni, wskazując, że prowadzi to do obchodzenia przepisów o ocenach oddziaływania na środowisko¹³⁹. W Polsce jest pozornie inaczej, ponieważ nawet wydanie postanowienia, że nie ma potrzeby przeprowadzania oceny, nie kończy procedury. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i tak będzie wydawana, ale właśnie bez raportu, czyli bez właściwej oceny (art. 84 ustawy polskiej).

Jeżeli postępowanie identyfikacyjne według ustaw czeskiej i słowackiej zakończyło się wnioskiem pozytywnym, a według ustawy polskiej wydaniem

Warszawa 2010, s. 183 oraz K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 175.

¹³⁹ M. Sobotka, P. Humlířková, *Zjišťovací řízení: „Malá” EIA?*, [w:] V. Vornáčka, D. Židek a kolektiv, *Posuzování vlivů zaměření a koncept na životní prostředí*, Brno 2016, s. 76–83.

postanowienia stwierdzającego obowiązek przeprowadzenia oceny, następuje druga faza postępowania, której podstawą jest dokumentacja zwana w ustawie polskiej raportem i jej ocena, bardziej w ustawach czeskiej i słowackiej sformalizowana, gdyż obejmuje także opinię o dokumentacji. Nie wchodząc już w bliższe szczegóły, porzucamy na kwestii najważniejszej, mianowicie na wyniku postępowania w sprawie oceny. W Polsce jest nim decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 82 ustawy polskiej), w Czechach jest to *závažné stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí* (§ 9a ustawy czeskiej), które nie jest decyzją administracyjną, lecz wiążącym stanowiskiem w rozumieniu § 149 SprŘ, a na Słowacji jest to *záverečné stanovisko* (§ 37 ustawy słowackiej). Według trzech ustaw ten akt jest wiążący w dalszym postępowaniu prowadzącym do realizacji przedsięwzięcia, które w ustawie czeskiej nosi nazwę *navazující řízení*, a w ustawie słowackiej – *povol'ovacie konanie*.

Czeskie *navazující řízení* zostało zdefiniowane w § 3 lit. g) ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko jako takie postępowanie, w którym wydaje się decyzję według szczególnych przepisów prawnych pozwalającą na lokalizację lub przeprowadzenie przedsięwzięcia ocenianego według ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko.

Słowackie *povol'ovacie konanie* zostało zdefiniowane w § 3 lit. h) ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko jako postępowanie, w którym decyduje się o wniosku o wydanie pozwolenia na projektowane działanie lub jego zmianę według przepisów szczególnych.

2.13. Udział społeczeństwa w postępowaniach z zakresu ochrony przyrody

Podejmując problematykę udziału społeczeństwa w postępowaniach prowadzonych w zakresie ochrony przyrody, należy uwzględnić z jednej strony postępowania prowadzone na podstawie samych ustaw o ochronie przyrody, z drugiej zaś – prowadzone na podstawie ustaw o ocenach oddziaływania na środowisko, gdyż reguły są tu odmienne.

Zacniemy od **czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu** w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2015 r. Jej § 70 noszący tytułik *Účast občanů* w ust. 1 stanowi, że ochrona przyrody według tej ustawy jest realizowana przy bezpośrednim uczestnictwie obywateli za pośrednictwem ich stowarzyszeń obywatelskich¹⁴⁰

¹⁴⁰ W tym miejscu ustawa czeska odsyłała do ustawy o stowarzyszeniach – zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Ustawa ta została uchylona czeskim kodeksem cywilnym – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, w miejsce stowarzyszenia pojawił się termin *spolek* oznaczający „związek”.

i dobrowolnych grup lub działaczy. Według § 70 ust. 2 stowarzyszenie obywatelskie (lub jego jednostka organizacyjna), którego głównym zadaniem według statutu jest ochrona przyrody i krajobrazu, jest uprawnione, jeżeli ma osobowość prawną, wystąpić do właściwych organów administracji państwowej z wnioskiem, aby było uprzednio informowane o wszystkich projektowanych ingerencjach i wszczętych postępowaniach administracyjnych, przy których mogą być dotknięte interesy ochrony przyrody i krajobrazu chronione tą ustawą. Ten wniosek zachowuje moc przez rok od wystąpienia z nim, można go powtarzać, musi być rzeczowo i miejscowo uszczegółowiony. W myśl § 70 ust. 3 stowarzyszenie obywatelskie jest uprawnione w warunkach i w przypadkach określonych w ust. 2 uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym, jeżeli oznajmi swoje uczestnictwo pisemnie do 8 dni od dnia, w którym właściwy organ administracyjny zawiadomił je o wszczęciu postępowania; w tym przypadku ma pozycję uczestnika postępowania w rozumieniu SprŘ.

Przesłanki uczestnictwa stowarzyszenia w postępowaniu z zakresu ochrony przyrody są przeto następujące:

- podmiotowość prawna stowarzyszenia,
- statutowe zainteresowanie ochroną przyrody i krajobrazu,
- wystąpienie o nadsyłanie zawiadomień o wszczętych postępowaniach,
- zgłoszenie się do postępowania w ciągu 8 dni od otrzymania zawiadomienia.

Spełnienie tych przesłanek nakazuje uznać stowarzyszenie za uczestnika postępowania w rozumieniu § 27 SprŘ ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami.

Przejdźmy do **słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu** w brzmieniu pierwotnym. Przyjęte w niej rozwiązanie było merytorycznie podobne do czeskiego, ale różniące się formalnie. Znalazło ono miejsce w § 82 części szóstej „Postępowanie” (*Konanie*). Zgodnie z § 82 ust. 3 uczestnikiem postępowania jest także stowarzyszenie obywatelskie, którego celem, według statutu lub jego zmian obowiązujących co najmniej od roku, jest ochrona przyrody i krajobrazu, które pisemnie oznajmi swoje uczestnictwo w postępowaniu w terminie 7 dni od zawiadomienia według ust. 6. Stosownie do § 82 ust. 6 stowarzyszenie obywatelskie może pisemnie zawnioskować do organu ochrony przyrody, aby ten zawiadamiał je pisemnie o wszczętych postępowaniach administracyjnych, w których mogą być dotknięte interesy ochrony przyrody i krajobrazu. W myśl § 82 ust. 7 organ ochrony przyrody ma obowiązek takie zawiadomienia przedstawiać. Porównując rozwiązanie słowackie z czeskim, trzeba zwrócić uwagę na wprowadzony przez ustawodawcę słowackiego wymóg co najmniej rocznego obowiązywania statutu, który wskazuje na zainteresowanie stowarzyszenia ochroną przyrody i krajobrazu.

Żadna z czterech **polskich ustaw o ochronie przyrody** nie zawierała regulacji odpowiadających § 70 ustawy czeskiej bądź § 82 ustawy słowackiej, co wszakże

nie znaczy, że udział organizacji społecznych w postępowaniach z zakresu ochrony przyrody nie był możliwy. Zawsze bowiem można sięgnąć do regulacji art. 31 k.p.a., zgodnie z którym organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

- 1) wszczęcia postępowania,
- 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,

jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

W odróżnieniu wszakże od regulacji czeskiej i słowackiej dopuszczenie organizacji społecznej do postępowania zależy od organu. Zgodnie bowiem z art. 31 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Organ może więc uznać, że żądanie organizacji społecznej nie jest uzasadnione – albo dlatego, że nie przemawiają za nim cele statutowe tej organizacji, albo dlatego, że za udziałem nie przemawia interes społeczny. Wprawdzie na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie, a jeżeli zażalenie, to tym samym skarga do sądu administracyjnego, ale wynik postępowania jest niepewny i nie ma tu takiego automatyzmu, jaki obserwujemy w prawie czeskim i słowackim. Dopiero dopuszczenie organizacji społecznej pozwala jej uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony (art. 31 § 3 k.p.a.).

Warto zwrócić uwagę na art. 31 § 4 k.p.a., według którego organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może być ona zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny. Zrozumiałe jest, że ten przepis może odnosić się także do postępowań z zakresu ochrony przyrody. Jego odpowiednika nie ma w prawie czeskim ani słowackim, skoro intencją zarówno § 70 ustawy czeskiej, jak i § 82 ustawy słowackiej jest, że propozycja uczestnictwa musi wyjść od samej organizacji społecznej. Mogłoby się wydawać, że w Polsce jest inaczej, skoro z art. 31 § 4 k.p.a. wynika, że inicjatywa wychodzi od organu administracji, a samo sformułowanie przepisu jest kategoryczne: „Organ zawiadamia organizację społeczną”, czyli musi ją zawiadomić. Ale organ ma taki obowiązek tylko wtedy, gdy w jego ocenie organizacja jest zainteresowana udziałem ze względu na jej cele statutowe i za takim udziałem przemawia interes społeczny. Wystarczy przeto, aby organ nie uznał, że za udziałem organizacji przemawia interes społeczny, aby obowiązek z art. 31 § 4 k.p.a. stał się iluzoryczny.

Znacznie dalej idące uprawnienia przyznają społeczeństwu, a przede wszystkim organizacjom społecznym przepisy o ocenach oddziaływania na środowisko. Zaczniemy tym razem od **prawa polskiego**, a dokładnie od ustawy Prawo

ochrony środowiska, która wprowadziła pojęcie organizacji ekologicznej (art. 3 pkt 16), nakazując przez to rozumieć organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona środowiska. Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska był przedmiotem regulacji działu V tytułu I Prawa ochrony środowiska (art. 31–39). Wraz z wejściem w życie ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko odnośne przepisy Prawa ochrony środowiska zostały uchylone a ich treść została – z pewnymi zmianami – przejęta przepisami tej ustawy. Zasada art. 5 ustawy z 3 października 2008 r. głosi, że każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Żaden obowiązujący przepis prawny nie definiuje wprost postępowania wymagającego udziału społeczeństwa. W literaturze rozróżnia się:

- decyzje wymagające udziału społeczeństwa, tj. decyzje, w przypadku których przepisy ustaw nakazują organowi administracji zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Obowiązek ten dotyczy wszystkich decyzji, z którymi związane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub na obszar Natura 2000, a także niektórych innych decyzji z dziedziny ochrony środowiska, w tym pozwolenia zintegrowanego¹⁴¹;
- dokumenty wymagające udziału społeczeństwa, tj. dokumenty, w przypadku opracowywania których przepisy ustaw nakazują organowi administracji zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu. Obowiązek ten dotyczy wszystkich dokumentów (polityk, strategii, planów, programów i im podobnych. dokumentów strategicznych), dla których jest przeprowadzana strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, a także szeregu innych dokumentów, np. polityki ekologicznej państwa, programów ochrony środowiska, planów ochrony i kilku innych¹⁴².

Najistotniejsze z tego punktu widzenia uprawnienia mają organizacje społeczne zainteresowane ochroną środowiska, zwane w Polsce organizacjami ekologicznymi. Wymienia je art. 44 ustawy z 3 października 2008 r. znowelizowany w 2014 r. Zgodnie z treścią art. 44 ust. 1 organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Jednocześnie przepis ten wyłączył stosowanie art. 31 § 4 k.p.a., co oznacza, że inicjatywa musi wyjść od organizacji, a organ nie musi jej poszukiwać.

¹⁴¹ J. Jendrośka (red.), *Leksykon prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2012, s. 23.

¹⁴² Tamże, s. 25.

Zgodnie z art. 44 ust. 2 organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony.

Jeszcze dalej idące uprawnienia przyznaje organizacji art. 44 ust. 3, zgodnie z którym organizacji ekologicznej służy skarga do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

Wreszcie art. 44 ust. 4 przyznaje organizacji ekologicznej zażalenie na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu, a jeżeli zażalenie, to tym samym skargę do sądu administracyjnego.

Porównajmy te rozwiązania z przyjmowanymi w ustawodawstwie czeskim i słowackim. **Czeska ustawa o ocenach oddziaływania** po zmianach z 2015 r. w § 3 zawierającym podstawowe pojęcia definiuje:

- pod lit. h) – społeczeństwo¹⁴³ (*veřejnost*) jako jedną lub więcej osób;
- pod lit. i) – zainteresowaną społeczność (*dotčená veřejnost*) jako:
 - 1) osobę, która może być decyzją wydaną w nawiązującym postępowaniu dotknięta w swych prawach lub obowiązkach,
 - 2) osobę prawną prawa publicznego, której przedmiotem działania jest według czynności prawnej zakładającej ją ochrona środowiska lub zdrowia publicznego, a której głównym działaniem nie jest prowadzenie przedsiębiorstwa ani inne działanie zarobkowe i która istnieje już co najmniej 3 lata przed dniem upublicznienia informacji o postępowaniu nawiązującym bądź przed dniem wydania decyzji o tym, że postępowanie w sprawie oceny nie będzie prowadzone, albo jeżeli chodzi o osobę prawną, którą wspiera swoimi podpisami co najmniej 200 osób.

Co do pierwszej kategorii zainteresowanej społeczności (§ 3 lit. i pkt 1), to zdaniem komentatorów chodzi nie tylko o uczestników nawiązującego postępowania w rozumieniu § 27 SprŘ, ale również o osoby dotknięte pośrednio albo dotknięte na innym niż rzeczowe prawo, np. na prawie do sprzyjającego środowiska¹⁴⁴. Co

¹⁴³ Polskie nazewnictwo przyjmujemy za polskim tłumaczeniem konwencji z Aarhus sporządzonej 25 czerwca 1998 r. w sprawie dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).

¹⁴⁴ L. Bahyl'ová, T. Kocourek, V. Vomáčka, *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*, Praha 2014, s. 21.

do drugiej kategorii (§ 3 lit. i pkt 2), to komentatorzy czescy posługują się pojęciem *environmentální právnické osoby*, którymi najczęściej będą związki (*spolky*), które są – obok spółek handlowych i spółdzielni – korporacjami prywatno-prawnymi¹⁴⁵.

Zgodnie z § 214 czeskiego kodeksu cywilnego co najmniej trzy osoby kierujące się wspólnym interesem mogą utworzyć dla jego realizacji *spolek* jako samorządny i dobrowolny związek członków. Zgodnie z § 217 tegoż kodeksu głównym działaniem związku może być tylko zaspokajanie i ochrona tych interesów, dla których związek został założony. Prowadzenie przedsiębiorstwa (*podnikání*) lub inne działanie zarobkowe nie może być głównym działaniem związku.

Tak zdefiniowane osoby prawne prawa prywatnego mogą być zainteresowaną społecznością w dwóch przypadkach: albo istnieją przez określony czas, albo ich działalność jest wspierana podpisami co najmniej 200 osób. W tym drugim przypadku chodzi o związek powołany *ad hoc*.

Jak podsumowuje komentator, *environmentální právnické osoby* zdefiniowane w § 3 lit. i pkt 2 mają według ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko stosunkowo szerokie prawa. Mogą:

- wnieść odwołanie od *závěru zjišťovacího řízení*, którym właściwy organ stanowi, że *záměr* lub jego zmiana nie będą oceniane w procesie EIA (§ 7 ust. 6 zdanie czwarte),
- domagać się skargą uchylenia *závěru zjišťovacího řízení*, kwestionując materialną lub proceduralną zgodność z prawem takiej decyzji (§ 7 ust. 9),
- stać się uczestnikiem nawiązującego postępowania (§ 9c ust. 3),
- wnieść odwołanie od decyzji wydanej w nawiązującym postępowaniu także w przypadku, gdy nie były uczestnikami postępowania w pierwszej instancji (§ 9c ust. 4),
- domagać się skargą uchylenia decyzji wydanej w nawiązującym postępowaniu i kwestionować jej materialną lub proceduralną zgodność z prawem (§ 9d ust. 1)¹⁴⁶.

Dodać w tym miejscu należy, że *zákon č. 39/2015 Sb.*, nowelizując czeską ustawę o ocenach oddziaływania, nowelizował także § 70 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu w ten sposób, że wyłączył stosowanie jego ust. 2 w postępowaniach nawiązujących do postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Oznacza to, że w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko stosuje się tylko jej przepisy, a nie § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

¹⁴⁵ L. Dvořák, *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*, Praha 2015, s. 14.

¹⁴⁶ Tamże, s. 15.

Słowacka ustawa o ocenach oddziaływania w § 3 określającym znaczenie używanych w niej pojęć definiuje:

- pod lit. r) – społeczeństwo (*verejnost'*) jako jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych, ich organizacje albo grupy,
- pod lit. s) – zainteresowaną społeczność (*dotknutá verejnost'*) jako społeczność, która jest dotknięta albo prawdopodobnie zostanie dotknięta postępowaniem dotyczącym środowiska, albo ma interes w takim postępowaniu; przyjmuje się, że pozarządowa organizacja wspierająca ochronę środowiska i spełniająca wymagania określone tą ustawą ma interes w takim postępowaniu,
- pod lit. t) – organizację pozarządową wspierającą ochronę środowiska (*mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia*) jako stowarzyszenie obywatelskie, nieinwestycyjny fundusz, nienastawioną na zysk organizację świadczącą powszechnie użyteczne służby, z wyjątkiem powołanej przez państwo, albo fundację założoną w celu kształtowania lub ochrony środowiska albo zachowania wartości przyrodniczych.

Zgodnie z § 24 ustawy słowackiej zainteresowana społeczność, jeżeli przejawia zainteresowanie postępowaniem (a może to uczynić choćby wniesieniem uwag), może odwołać się zarówno od decyzji stwierdzającej, że *zámer* nie będzie podlegał ocenie oddziaływania, jak i od decyzji kończącej postępowanie w sprawie oceny, nawet jeżeli nie była uczestnikiem postępowania, co tym samym otwiera jej drogę do postępowania sądowego. W tym samym § 24 ust. 2 ustawodawca słowacki uznał, że prawo zainteresowanej społeczności do sprzyjającego środowiska (*na priaznivé životné prostredie*), która przejawiała zainteresowanie projektowanym działaniem albo jego zmianą, może być pozwoleniem na działanie lub następną realizacją bezpośrednio dotknięte. Rozwiązanie to spotkało się z wielce pozytywną oceną w piśmiennictwie jako realizujące wprost konstytucyjne prawo do środowiska¹⁴⁷.

Wszystkie trzy ustawy przyznają organizacjom społecznym zainteresowanym ochroną środowiska uprawnienie do kwestionowania decyzji podejmowanych w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania, ale zasadnicza różnica polega na tym, że w Czechach i na Słowacji organizacja społeczna może w trybie prawnym kwestionować decyzję stwierdzającą, że przedsięwzięcie nie będzie oceniane w pełnej procedurze EIA. W Polsce jest to niemożliwe, ponieważ o tym, że pełna procedura oceny nie będzie prowadzona, przesądza nie decyzja, lecz niezaskarżalne postanowienie, a uprawnienia określone w art. 44 ustawy polskiej ograniczają się do kwestionowania decyzji.

¹⁴⁷ M. Maslen, *Právne postavenie verejnosti v právnej úprave posudzovania vplyvov na životné prostredie v Slovenskej republike*, [w:] V. Vomáčka, D. Židek a kolektiv, *Posuzování vlivů záměrů a koncept na životní prostředí*, Brno 2016, s. 301–302.

2.14. Odpowiedzialność prawna w ochronie przyrody

2.14.1. Wprowadzenie

Prawo środowiska (prawo ochrony środowiska w języku polskim, *právo životního prostředí* w języku czeskim, *právo životného prostredia* w języku słowackim, przy czym w literaturze słowackiej coraz częściej operuje się anglicyzmem *environmentálne právo*), obejmujące także prawo ochrony przyrody, zaliczane jest zasadniczo do prawa publicznego. Dlatego w dziedzinie odpowiedzialności podstawowe znaczenie mają instrumenty odpowiedzialności administracyjnej i karnej, które w doktrynie czeskiej i słowackiej ujmowane są łącznie jako odpowiedzialność deliktowa (*deliktní odpovědnost* – w języku czeskim, *deliktualná zodpovednosť* – w języku słowackim) niemająca nic wspólnego z polską koncepcją odpowiedzialności deliktowej jako jednego z wariantów cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej. Obok odpowiedzialności o charakterze przede wszystkim penalnym (administracyjnej i karnej) w systemach prawnych badanych państw występuje odpowiedzialność za szkody w środowisku, należąca w zasadzie do odpowiedzialności regulowanej prawem prywatnym, czyli odpowiedzialności cywilnej, aczkolwiek najważniejsze od strony teoretycznej warianty tej odpowiedzialności nasycone są elementami prawa publicznego, tworząc formy hybrydowe odpowiedzialności cywilnej i administracyjnej.

2.14.2. Koncepcje odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska

Jednym z ważkich problemów teoretycznych jest wypracowanie koncepcji odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska, a tym samym w ochronie przyrody.

W Polsce według powszechnie akceptowanej definicji odpowiedzialność prawną określa się jako ponoszenie przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalne prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym¹⁴⁸. Odnosząc elementy odpowiedzialności do sfery ochrony środowiska, możemy wyróżnić:

- 1) podmiot ponoszący odpowiedzialność, którym może być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej,

¹⁴⁸ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, ZNUMK, z. 31 – Prawo VIII, Toruń 1968, s. 12.

- 2) zdarzenie lub stan rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej; może to być szkoda w środowisku, niebezpieczeństwo powstania takiej szkody albo samo tylko naruszenie wymagań ochrony środowiska,
- 3) zasadę, według której przypisuje się to zdarzenie lub stan rzeczy podmiotowi ponoszącemu odpowiedzialność; może nią być zasada winy jako podstawa odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia, zasada ryzyka charakterystyczna dla niektórych form odpowiedzialności cywilnej bądź zasada obiektywnego przypisania właściwej formy odpowiedzialności administracyjnej,
- 4) ujemne konsekwencje dotyczące podmiot ponoszący odpowiedzialność, które mogą mieć charakter osobisty (np. pozbawienie wolności za przestępstwo) lub majątkowy (np. danie odszkodowania cywilnego, zapłacenie kary pieniężnej czy też wstrzymanie działalności zagrażającej środowisku).

Najbardziej charakterystyczną cechą odpowiedzialności prawnej jest swoista „podwójna ujemność” polegająca na tym, że:

- ujemna jest ocena normatywna określonego zdarzenia lub stanu rzeczy,
- ujemne dla podmiotu ponoszącego odpowiedzialność są konsekwencje owego zdarzenia lub stanu rzeczy.

Prawo ochrony środowiska, które według dominującej opinii nie jest jeszcze gałęzią prawa, nie wykształciło własnej formy odpowiedzialności prawnej. To, co nazywamy odpowiedzialnością prawną w ochronie środowiska, jest w istocie kombinacją trzech podstawowych postaci takiej odpowiedzialności: cywilnej, karnej i administracyjnej. Owszem, można dodawać jeszcze, jak się niekiedy proponuje, odpowiedzialność pracowniczą, zawodową, organizacyjną (statutową w organizacjach społecznych), konstytucyjną (przed Trybunałem Stanu) i międzynarodową¹⁴⁹, ale:

- odpowiedzialność międzynarodowa jest swoistym problemem prawa międzynarodowego,
- odpowiedzialność konstytucyjna jest nie tylko w Polsce instytucją całkowicie martwą, tak jak martwy jest Trybunał Stanu,
- czy odpowiedzialność organizacyjna (statutowa) jest odpowiedzialnością prawną, to kwestia mocno dyskusyjna,
- jeśli zaś chodzi o odpowiedzialność pracowniczą (w tym zawodową), to wprawdzie w okresie obowiązywania poprzednich przepisów poświęcono jej w Polsce odrębną monografię¹⁵⁰, ale w obowiązującym stanie prawnym nikt już do tego zagadnienia nie wraca.

¹⁴⁹ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 136.

¹⁵⁰ W. Radecki, *Ochrona środowiska jako obowiązek pracowniczy w świetle obowiązującego w PRL ustawodawstwa*, Bydgoszcz 1987, zwłaszcza rozdział 7 *Odpowiedzialność prawna za naruszenie pracowniczego obowiązku ochrony środowiska*, s. 40–68.

Dlatego wypadnie pozostać przy trzech, wyróżnianych w tytule VI polskiego Prawa ochrony środowiska, postaciach odpowiedzialności: cywilnej, karnej i administracyjnej, aczkolwiek ten schemat można jeszcze rozbudować, rozróżniając:

- w ramach odpowiedzialności cywilnej: odpowiedzialność odszkodowawczą (za szkodę powstałą) i odpowiedzialność prewencyjną (w obliczu szkody grożącej),
- w ramach odpowiedzialności karnej: odpowiedzialność za przestępstwa i odpowiedzialność za wykroczenia,
- w ramach odpowiedzialności administracyjnej: odpowiedzialność z tytułu administracyjnych kar pieniężnych oraz inne formy odpowiedzialności administracyjnej.

Pozornie mogłoby się wydawać, że prawo ochrony środowiska wykształciło własną formę odpowiedzialności prawnej w postaci odpowiedzialności za zapobieganie i naprawianie niektórych szkód w środowisku (w chronionych gatunkach, wodzie i ziemi). Jest to problematyka wydanych w trzech badanych państwach ustaw wdrażających dyrektywę 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzanym środowisku naturalnemu. W istocie nie jest to nowa forma odpowiedzialności, lecz według dominującego stanowiska teorii polskiej jest to odpowiedzialność administracyjna¹⁵¹, a według innego – cywilna w treści, a administracyjna w formie¹⁵². Z tym ostatnim koresponduje pogląd wyrażony w literaturze czeskiej, że wdrażająca tę dyrektywę ustawa czeska przedstawia *jakysi hybrid* odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkody w środowisku i odpowiedzialności administracyjnoprawnej¹⁵³.

W literaturze czeskiej przyjmuje się niejako klasyczną koncepcję odpowiedzialności w jej retrospektywnym ujęciu rozumianą jako obowiązek wtórny powstający u podmiotu w następstwie naruszenia obowiązku pierwotnego. Tak pojęta odpowiedzialność pełni funkcje prewencyjną, ochronną, reparacyjną bądź restytucyjną, represyjną i wychowawczą¹⁵⁴. System odpowiedzialności w ochronie środowiska buduje się według następującego schematu:

- 1) odpowiedzialność deliktowa:
 - a) za przestępstwa,
 - b) za delikty administracyjne:

¹⁵¹ M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 22 i n.

¹⁵² W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 18.

¹⁵³ I. Jančářová, *Právní prostředky a cesty k řešení ekologických zatěží*, Brno 2008, s. 196.

¹⁵⁴ I. Jančářová, *Zakladni vychodiska*, [w:] I. Jančářová, L. Bahyl'ová, M. Pekárek, I. Průchová, V. Vomáčka, *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*, Brno 2013, s. 15.

- za wykroczenia,
- za inne delikty administracyjne;
- 2) odpowiedzialność za straty w środowisku:
 - a) za szkody materialne w środowisku,
 - b) za szkodę ekologiczną,
- 3) odpowiedzialność za historyczne szkody w środowisku¹⁵⁵.

W literaturze słowackiej także podtrzymuje się klasyczną koncepcję odpowiedzialności prawnej jako obowiązku odcierpienia prawnie ustanowionych następstw bezprawnego zachowania. Powstanie odpowiedzialności prawnej łączy się z reguły z naruszeniem prawa i jego następstwem. Na podstawie naruszenia obowiązku prawnego dochodzi do powstania nowego obowiązku prawnego, który przeważnie ma charakter sankcji. Odpowiedzialność jako sekundarny obowiązek ma też sekundarne cele: restytucję, reparacje i satysfakcję w sferze prawa prywatnego oraz represję w prawie publicznym¹⁵⁶.

Odpowiedzialność prawną w ochronie środowiska koncyduje się według następującego schematu:

- 1) odpowiedzialność karna;
- 2) odpowiedzialność administracyjnoprawna:
 - a) za wykroczenia,
 - b) za inne delikty administracyjne;
- 3) odpowiedzialność za szkodę ekologiczną;
- 4) odpowiedzialność za szkodę environmentalną;
- 5) odpowiedzialność za stare obciążenia environmentalne;
- 6) odpowiedzialność cywilnoprawna¹⁵⁷.

Na tym tle należy zaakcentować trzy podstawowe różnice między badanymi systemami prawnymi:

- po pierwsze, zarówno w Czechach, jak i na Słowacji odpowiedzialność jest zawsze łączona z bezprawiem i jest traktowana jako obowiązek wtórny wynikający z bezprawnego naruszenia obowiązku pierwotnego, podczas gdy w Polsce odpowiedzialność nie zawsze jest wiązana z bezprawnością, czego najwyraźniejszym przykładem jest cywilna odpowiedzialność odszkodowawcza na zasadzie ryzyka;
- po drugie, w Czechach i na Słowacji odpowiedzialność karna obejmuje tylko odpowiedzialność za przestępstwa, a odpowiedzialność za wykroczenia łączona jest z odpowiedzialnością za inne delikty administracyjne w ramach

¹⁵⁵ M. Damohorský a kolektiv, *Právo životního prostředí*, Praha 2010, s. 72 i n. Zob. także M. Damohorský, *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, Praha 1999, *passim*.

¹⁵⁶ E. Ottová, *Teoria práva*, Šamorin 2010, s. 283-284.

¹⁵⁷ S. Košičiarová a kolektiv, *Právo životného prostredia*, Bratislava 2009, s. 267 i n.

„administracyjnego prawa karnego” (*správní právo trestní*) pozostającego w ramach prawa administracyjnego, co jeden z autorów czeskich skwitował zdaniem, że prawo administracyjne jest jedyną gałęzią prawa, która ma własne prawo karne (*vlastní „trestní právo”*)¹⁵⁸, podczas gdy w Polsce w ramach odpowiedzialności karnej mieści się odpowiedzialność za przestępstwa i odpowiedzialność za wykroczenia; jak czytamy w najpoważniejszym dziele teoretycznym, odpowiedzialność za wykroczenia jest także odpowiedzialnością karną, aczkolwiek o zredukowanych konsekwencjach prawnych¹⁵⁹, dopiero odpowiedzialność za delikty administracyjne jest traktowana co do zasady jako jedna z form odpowiedzialności administracyjnej, aczkolwiek w literaturze polskiej pojawił się pogląd o możliwości trójpodziału prawa karnego środowiska na: *sensu stricto* (odpowiedzialność za przestępstwa), *sensu largo* (odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia) i *sensu largissimo* (odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne)¹⁶⁰; dodajmy od razu, że pojęcie prawa karnego środowiska pojawiło się także w literaturze czeskiej (*trestní právo životního prostředí*)¹⁶¹, ale na oznaczenie wyłącznie przepisów o odpowiedzialności za przestępstwa przeciwko środowisku;

- po trzecie, zarówno w czeskim, jak i słowackim prawie środowiska istotne jest rozróżnienie między *újma* i szkodą, które praktycznie w prawie polskim nie pojawia się, gdyż nie jest jego dokładnym odpowiednikiem polskie rozróżnienie między szkodą a krzywdą.

W czeskiej literaturze cywilistycznej przyjmuje się, że *újma* to strata, którą ktoś ponosi na dobru chronionym prawem, tedy strata, którą prawo uznaje za wymagającą naprawy. Może to być *újma na osobě*, *újma na právech*, *újma na majetku*. W zasadzie owa *újma* dzieli się na szkodę materialną i uszczerbek niemajątkowy. *Škoda* jest rozumiana jako strata na mieniu, która daje się wyrazić w pieniądzu. Szkodę naprawia się zawsze, niemajątkowy uszczerbek tylko wtedy, gdy przepis tak stanowi lub gdy strony tak się umówiły¹⁶².

¹⁵⁸ P. Průcha, *Správní právo. Obecná část*, Plzeň 2012, s. 386.

¹⁵⁹ A. Marek [w:] *System Prawa Karnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne*, pod red. A. Marka, Warszawa 2010, s. 46.

¹⁶⁰ W. Radecki, *Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego*, „Ius Novum” 2009, nr 1, s. 70.

¹⁶¹ T. Tícha, *Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vyvoj v evropském právním prostředí*, ČPŽP 2005, č. 2, s. 26.

¹⁶² K. Eliáš, B. Havel, P. Bezouška, D. Šustrová, *Občanské právo pro každého. Pohledem (nejen) tvůrců nového občanského zákoníku*, Praha 2013, s. 259–260.

2.14.3. Pierwsze ustawy o ochronie przyrody

We wczesnym etapie rozwojowym ochrony przyrody ustawodawca polski w ustawach o ochronie przyrody z lat 1934 i 1949 przyjął konstrukcję normatywną, która wytrzymała próbę czasu i została w istocie powtórzona w ustawach z lat 1991 i 2004, że naruszenie przepisów wyznaczających reżim prawny chronionych obszarów i obiektów przyrodniczych jest wykroczeniem. Znamienne, że w Czechosłowacji w ustawach o państwowej ochronie przyrody słowackiej z 1955 r. i czeskiej z 1956 r. w wersji pierwotnej nie było nawet tego, dopiero w 1987 r. uzupełniono je przepisami penalnymi, uznając naruszenia przepisów o ochronie przyrody za wykroczenia, jeżeli dopuszczały się ich osoby fizyczne, a za delikty administracyjne, jeżeli dopuszczały się ich organizacje, co było związane z zarysowującym się już w latach 50. XX wieku podziałem deliktów administracyjnych (*správní delikty*) na dwie kategorie: wykroczenia (*přestupky*), jeżeli odpowiadać miały osoby fizyczne, i inne delikty administracyjne (*jíné správní delikty*), jeżeli odpowiadać miały podmioty inne niż osoby fizyczne¹⁶³.

2.14.4. Reforma czechosłowackiego prawa penalnego

Zasadnicza reforma czechosłowackiego prawa penalnego nastąpiła w 1961 r., w którym ukazały się trzy fundamentalne akty prawne w następującej kolejności:

- 1) ustawa z 18 kwietnia 1961 r. o miejscowych sądach ludowych¹⁶⁴, która była jakąś hybrydą łączącą odpowiedzialność za wykroczenia z odpowiedzialnością za przewinienia pracownicze; po kilku latach została uchylona,
- 2) ustawa z 26 czerwca 1961 r. o zadaniach rad narodowych przy zapewnieniu porządku socjalistycznego¹⁶⁵, obowiązująca do 1990 r.,
- 3) ustawa z 29 listopada 1961 r. – Kodeks karny¹⁶⁶, obowiązujący z licznymi zmianami do końca 2009 r.

Wraz z wejściem w życie tych ustaw nastąpiło definitywne i już ostateczne rozdzielenie odpowiedzialności za wykroczenia (prawo administracyjne) i odpowiedzialności za przestępstwa (prawo karne). Druga ze wskazanych ustaw była w istocie ustawą o odpowiedzialności za wykroczenia. Jeśli zważyć, że w ustawach o państwowej ochronie przyrody z lat 1955 i 1956 przepisów penalnych jeszcze nie było, jedynym przepisem umożliwiającym sankcjonowanie zamachów

¹⁶³ P. Mates a kolektiv, *Základy správního práva trestního*, Praha 2010, s. 11.

¹⁶⁴ Zákon č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech.

¹⁶⁵ Zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku.

¹⁶⁶ Trestní zákon č. 140/1961 Sb.

na przyrodę był § 11 lit. d *zákona č. 60/1961 Sb.*, który groził upomnieniem albo niewielką karą pieniężną (*pokuta* – w obu językach) za uszkodzenie chronionej części przyrody lub niewykonanie obowiązków ustanowionych dla ochrony przyrody. Żadnych przepisów dotyczących ochrony przyrody w kodeksie karnym z 1961 r. nie było.

2.14.5. Kodeksy cywilne z 1964 roku

W 1964 r. zostały uchwalone kodeksy cywilne zarówno w Polsce¹⁶⁷, jak i w Czechosłowacji¹⁶⁸. Żadnych przepisów dotyczących bezpośrednio ochrony przyrody bądź środowiska w nich nie było. Nie znaczy to, że w kodeksach nie było przepisów pozwalających uruchomić mechanizmy odpowiedzialności za powstałą, a nawet tylko grożącą szkodę w środowisku. Zaliczać do nich można zarówno przepisy prawa sąsiedzkiego, jak i przepisy o zobowiązaniach z tytułu wyrządzenia szkody, jak wreszcie przepisy o ochronie dóbr osobistych. Na podstawie tych trzech grup przepisów można było zbudować całkiem sensowną koncepcję odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska¹⁶⁹.

2.14.6. Polskie kodeksy z lat 1969 i 1971

Dla uzupełnienia obrazu wspomnimy jeszcze o dwóch aktach normatywnych z zakresu polskiego prawa karnego: kodeksie karnym¹⁷⁰ i kodeksie wykroczeń¹⁷¹. Pierwszy z nich a art. 140 § 1 pkt 2 typizował przestępstwo powszechnie niebezpiecznego zanieczyszczenia wody, powietrza lub ziemi, drugi żadnych przepisów dotyczących bezpośrednio ochrony środowiska lub przyrody nie zawierał, aczkolwiek zwłaszcza rozdział XIX „Szkodnictwo leśne, polne i ogrodowe” stanowił swoistą kodyfikację wykroczeń leśnych, czyli wykroczeń z istoty swej „przyrodniczych”.

¹⁶⁷ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93), nadal z wieloma zmianami obowiązująca.

¹⁶⁸ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, zastąpiony w Czechach z dniem 1 stycznia 2014 r. zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ale w Słowacji nadal z wieloma zmianami obowiązujący.

¹⁶⁹ W szczególności zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Ossolineum, 1987.

¹⁷⁰ Ustawa z 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94), zastąpiona nową w 1997 r.

¹⁷¹ Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. Nr 12, poz. 114), nadal obowiązująca w brzmieniu tekstu jednolitego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.).

2.14.7. Polska ustawa o ochronie środowiska z 1980 roku

Pierwszym aktem prawnym, który szeroko odniósł się do problematyki odpowiedzialności w ochronie środowiska, była polska ustawa z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁷². Zawierała ona dział IV „Odpowiedzialność za skutki naruszenia stanu środowiska”, a w nim dwa przepisy o charakterze bezspornie cywilistycznym:

- art. 80, według którego jednostka organizacyjna oraz osoba fizyczna ponosiły przewidzianą prawem cywilnym odpowiedzialność za szkody wynikające z działań lub zaniechań wpływających szkodliwie na środowisko,
- art. 81 ust. 1, według którego właściciel lub posiadacz nieruchomości, z której korzystanie było połączone z uciążliwościami powodowanymi naruszeniem przepisów o ochronie środowiska, mógł wystąpić do sądu z roszczeniem o zaniechanie takiego naruszenia przeciwko jednostce organizacyjnej lub osobie fizycznej dopuszczającej się naruszenia.

Pierwszy z nich został oceniony w doktrynie jako całkowicie zbędny, gdyż niewnoszący niczego nowego w porównaniu z tym, co i tak wynika z przepisów k.c.¹⁷³. Drugi tak mocno przypominał klasyczne kodeksowe roszczenie negatoryjne, że nawet został nazwany przepisem przewidującym roszczenie quasi-negatoryjne¹⁷⁴, ale dawał uprawnionemu mniej niż art. 222 § 2 k.c., skoro przepis kodeksowy pozwalał zagrożonemu żądać przywrócenia stanu zgodnego z prawem, czego art. 81 ust. 1 ustawy nie przewidywał.

Uzupełnieniem regulacji cywilistycznych były kolejne przepisy tej ustawy dotyczące odpowiedzialności prawnej:

- pracowniczej (art. 81 ust. 2),
- administracyjnej – w postaci uiszczenia odpowiedniej kwoty pieniężnej na rzecz funduszu ochronnego w razie braku możliwości wykonania obowiązku usunięcia przyczyn szkodliwego oddziaływania na środowisko i przywrócenia do stanu właściwego (art. 82),
- administracyjnej – w postaci wstrzymania działalności zagrażającej środowisku (art. 83).

Dział VII tej ustawy „Przepisy karne” przewidywał odpowiedzialność za wykroczenia (art. 106), przestępstwa (art. 107–109) i delikty administracyjne (art. 110).

¹⁷² Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6, późniejszy tekst jednolity Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.).

¹⁷³ A. Agopszowicz, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, Katowice 1981, s. 28.

¹⁷⁴ G. Domański, *Roszczenie quasi-negatoryjne z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, „Nowe Prawo” 1982, nr 1–2, s. 3.

Zwłaszcza wśród wykroczeń znalazły się takie, które miały istotne znaczenie dla ochrony przyrody, mianowicie:

- stypizowane w art. 106 ust. 1 pkt 3 wykroczenie naruszenia zakazów lub nakazów mających na celu ochronę walorów wypoczynkowych i krajobrazowych, co pozwalało na sankcjonowanie zamachów na wartości przyrodnicze parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu,
- stypizowane w art. 106 ust. 1 pkt 4 wykroczenie niszczenia roślinności służącej wiązaniu gleby albo roślin lub zwierząt przyczyniających się do oczyszczania środowiska.

Wśród deliktów administracyjnych ustawodawca przewidział kary pieniężne za niszczenie terenów zieleni lub drzew i krzewów powodowane niewłaściwym wykonywaniem określonych robót (art. 110 ust. 1 pkt 4) oraz za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganej zgody organu administracji (art. 110 ust. 1 pkt 5).

2.14.8. Nowelizacje czechosłowackich kodeksów karnego i cywilnego

Po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia na nowe spojrzenie na ochronę środowiska i przyrody najszybciej zareagował ustawodawca czechosłowacki, który już ustawą z 13 grudnia 1989 r.¹⁷⁵ wprowadził do rozdziału o przestępstwach powszechnie niebezpiecznych czechosłowackiego kodeksu nowe przepisy § 181a i § 181 o przestępnym zagrożeniu środowiska (*ohrození životního prostředí*) tak szeroko ujęte, że obejmowały także zagrożenie wartości przyrodniczych. W roku następnym nastąpiła obszerna nowelizacja czechosłowackiego kodeksu cywilnego¹⁷⁶, która m.in. wprowadziła generalną normę prewencyjną do § 415 tego kodeksu, według którego każdy był zobowiązany poczynać sobie tak, aby nie dochodziło do szkód na zdrowiu, w mieniu, w przyrodzie i środowisku.

2.14.9. Polska ustawa o ochronie przyrody z 1991 roku

Zmiana spojrzenia na prawnokarną ochronę przyrody nastąpiła w trzeciej polskiej ustawie o ochronie przyrody z 1991 r. Ustawodawca polski, nie odstępując od konstrukcji „wykroczeniowej” znanej ustawom o ochronie przyrody z lat 1934

¹⁷⁵ Zákon č. 159/1989 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon, zákon o přečinech a trestní řád.

¹⁷⁶ Zákon č. 509/1991 Sb.

i 1949, polegającej na odpowiedzialności za samo naruszeniu zakazów i ograniczeń (art. 58 ustawy z 1991 r.), wprowadził po raz pierwszy w ustawodawstwie polskim odpowiedzialność nie tylko za wykroczenia, ale i za cztery przestępstwa w zakresie ochrony przyrody:

- 1) niszczenie, poważne uszkadzanie lub istotne zmniejszanie wartości przyrodniczej chronionego terenu lub obiektu przyrodniczego (art. 54),
- 2) powodowanie poważnej szkody przyrodniczej w następstwie pozyskiwania, niszczenia lub uszkadzania roślin lub zwierząt na terenie chronionym lub pozostających pod ochroną gatunkową (art. 55),
- 3) bezprawne budownictwo lub prowadzenie działalności gospodarczej na obszarze chronionym lub w jego otulinie (art. 56),
- 4) zabijanie lub łowienie chronionych gatunków fauny bez wymaganego zezwolenia (art. 57).

2.14.10. Czechosłowacka ustawa o środowisku

Nader istotną zmianę w problematyce odpowiedzialności prawnej przyniosła czechosłowacka ustawa o środowisku z 5 grudnia 1991 r. Wprowadziła ona pojęcie szkody dookreślonej przymiotnikiem jako szkoda „ekologiczna” (*ekologická újma* – w obu językach), definiując ją w § 10 jako utratę lub osłabienie naturalnych funkcji ekosystemów, powstające przez uszkodzenie ich komponentów lub naruszenie wewnętrznych więzi i procesów w następstwie działania człowieka.

Najważniejszym w tej ustawie przepisem o charakterze odszkodowawczym jest § 27 składający się z pięciu ustępów. § 27 ust. 1 zobowiązuje każdego, kto uszkodzeniem środowiska lub innym bezprawnym działaniem wyrządził szkodę ekologiczną, do odnowienia naturalnych funkcji naruszonego ekosystemu lub jego części. Jeżeli nie jest to możliwe lub z ważnych przyczyn nie jest celowe, jest zobowiązany zrekompensować szkodę ekologiczną w inny sposób (wykonanie zastępcze – *nahradni plnění*), a jeżeli i to nie jest możliwe, powinien naprawić szkodę w pieniądzu. Nie wyłącza się zbiegu tych trzech postaci. W ostatnim zdaniu ten ust. 1 w § 27 zapowiada, że sposób wyliczenia szkody ekologicznej oraz dalsze szczegóły zostaną określone odrębnym aktem prawnym. Kolejny ust. 2 w § 27 stanowi, że o nałożeniu obowiązku wskazanego w ust. 1 rozstrzyga właściwy organ administracji państwowej. § 27 ust. 3 wskazuje, że uprawnione do domagania się naprawy szkody ekologicznej jest państwo, a szczegóły określają ustawy Czeskiej Rady Narodowej i Słowackiej Rady Narodowej. Według § 27 ust. 4 w odniesieniu do szkody ekologicznej stosuje się ogólne przepisy o odpowiedzialności za szkodę, jeżeli ust. 1–3 nie stanowią inaczej. Wreszcie ostatni ust. 5 w § 27

wskazuje, że regulacjami ust. 1–3 nie są dotknięte przepisy o odpowiedzialności za szkodę i o naprawianiu szkód.

Przepisy te pozostały w zasadzie martwą literą prawa i nie są stosowane ani w Czechach, ani na Słowacji. Przyczyna jest prosta – nigdy nie ukazały się przepisy wykonawcze zapowiedziane w § 27 ust. 1 i 3. Jak wskazuje autor słowacki, rolę § 27 tej ustawy przejęły przepisy ustaw szczególnych wiążące odpowiedzialność administracyjną z obowiązkiem naprawiania szkód¹⁷⁷.

Czechosłowacka ustawa o środowisku w § 28–30 reguluje kary administracyjne i inne sankcje mogące znaleźć zastosowanie w ochronie środowiska (*sankce za poškodení životního prostředí* – w języku czeskim, *sankcie za poškodovanie životného prostredia* – w języku słowackim). Przepisy te utraciły znaczenie praktyczne w związku z regulacją tych samych zagadnień w ustawach szczególnych, w tym w ustawach o ochronie przyrody.

Przed przedstawieniem tych rozwiązań należy jeszcze zwrócić uwagę na to, że po roku 1989 w Czechosłowacji, a następnie w Czechach i na Słowacji została przywrócona możliwość prowadzenia działalności gospodarczej (*podnikaní*) przez osoby fizyczne. W konsekwencji została zrównana odpowiedzialność za delikty administracyjne osób prawnych i osób fizycznych będących przedsiębiorcami. W obowiązującym stanie prawnym wyraża się to w tym, że odpowiedzialność za takie same lub podobne naruszenia prawa została zróżnicowana od strony podmiotowej:

- jeżeli sprawcą jest „zwykła” osoba fizyczna – odpowiada za wykroczenie pod warunkiem przypisania jej winy,
- jeżeli sprawcą jest osoba prawna albo osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą – odpowiada za inny delikt administracyjny na podstawach obiektywnych, bez względu na winę¹⁷⁸.

2.14.11. Nowe ustawy o ochronie przyrody

Odpowiedzialność administracyjna jest przedmiotem regulacji ustaw o ochronie przyrody. Przedstawimy ją w kolejności chronologicznej.

¹⁷⁷ B. Cepek, *Zodpovednost' za ekologickú ujmu a škodu v životnom prostredí*, Bratislava 2010, s. 131.

¹⁷⁸ W szczególności zob. H. Prášková, *Základy odpovědnosti za správní delikty*, Praha 2013, s. 161 i n. Dla porządku dodamy, że stan prawny w Czechach zmienia się 1 lipca 2017 r. wraz z wejściem w życie zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Znika pojęcie innego deliktu administracyjnego zastąpione pojęciem wykroczenia, ale utrzymana zostaje zasada, że odpowiedzialność „zwykłych” osób fizycznych jest uzależniona od winy, odpowiedzialność osób prawnych i osób fizycznych będących przedsiębiorcami ma charakter obiektywny. Na Słowacji nie zmienia się nic.

Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu z 1992 r. zawiera część ósmą zatytułowaną *Odpovědnost na úseku ochrany přírody*, złożoną z pięciu paragrafów, spośród których:

- § 86 dotyczy usuwania następstw bezprawnych ingerencji w przyrodę (*odstranění následků neoprávněných zásahů*),
- § 87 typizuje wykroczenia (*přestupky*) „zwykłych” osób fizycznych,
- § 88 typizuje inne delikty administracyjne (*pokuty právníkům osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikatelské činnosti*),
- § 88a dotyczy kwestii proceduralnych związanych z wymierzaniem grzywien osobom prawnym i osobom fizycznym będącym przedsiębiorcami,
- § 89 reguluje odbieranie egzemplarzy gatunków chronionych.

Szczególnie znaczący jest § 86, który stanowi, że kto uszkodzi, zniszczy lub bezprawnie zmieni część przyrody chronioną tą ustawą, jest zobowiązany przywrócić ją do stanu pierwotnego (*do původního stavu*), jeżeli jest to możliwe i celowe. O możliwości i warunkach przywrócenia do stanu pierwotnego rozstrzyga organ ochrony przyrody. Jeżeli przywrócenie do stanu pierwotnego nie jest możliwe i celowe, organ ochrony przyrody może nakazać zobowiązanemu, aby wykonał odpowiednie środki naprawcze (*opatření k napravě*). Ich celem jest zrekomensowanie, choćby w części, następstw bezprawnego działania. Nałożeniem obowiązku przywrócenia stanu pierwotnego albo wykonania środków naprawczych nie jest dotknięty obowiązek naprawienia szkody według innych przepisów ani możliwość ścigania za wykroczenie, inne bezprawne działanie lub przestępstwo.

Jak wskazuje komentator, § 86 ust. 1 wyraża powszechny obowiązek każdego podmiotu usunięcia następstw i strat w przyrodzie i krajobrazie. Jest odpowiednikiem zasady odpowiedzialności sprawcy w ramach systemu prawa środowiska¹⁷⁹. Zwróćmy od razu uwagę, że zgodnie z § 90 ust. 4 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu jej § 86 nie stosuje się, jeżeli znajduje zastosowanie specjalna ustawa o szkodach w środowisku.

Spoglądając na przepisy o wykroczeniach (§ 87) i innych deliktach administracyjnych (§ 88), zauważamy z jednej strony niezwykle kazuistykę (każdy z nich przewiduje po kilkadziesiąt typów czynów zabronionych pod groźbą grzywny), z drugiej – zasadniczą różnicę w surowości owych grzywien w zależności od tego, kto dopuszcza się czynu. Wystarczy wskazać, że § 87 dzieli wykroczenia na trzy grupy zagrożone grzywną do 10 000, 20 000 i 100 000 koron, kolejny § 88 dzieli inne delikty administracyjne zagrożone grzywną do 1 000 000 i 2 000 000 koron, a przecież ustawowe znamiona czynów z § 87 i § 88 w dużym stopniu się pokrywają. Sancjonowanie wykroczeń i innych deliktów administracyjnych jest obligatoryjne, ponieważ w obu przepisach ustawodawca czeski posługuje się zwrotem: *organ uloží pokutu* (a nie, że jedynie może ją wymierzyć).

¹⁷⁹ V. Stejskal, *Zakon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2016, s. 427.

Drugą chronologicznie była nieobowiązująca już ustawa słowacka z 1994 r. o ochronie przyrody i krajobrazu. Zapewne ustawodawca słowacki korzystał z wzoru czeskiego, gdyż część szósta tej ustawy *Zodpovednost' za porušenie povinnosti na úseku ochrany prírody a krajiny* składała się z analogicznych pięciu paragrafów. Różnice polegały na tym, że § 63 *Odstánenie následkov protiprávneho konania* przewidywał tylko obowiązek przywrócenia stanu pierwotnego, jeżeli było to możliwe i celowe, ale już nie było w nim mowy o środkach kompensacyjnych. Kolejność typizacji czynów zabronionych była w stosunku do ustawy czeskiej odwrócona, najpierw w § 64 *Pokuty právnickým osobám a fyzickým osobám oprávneným na podnikanie* i w § 65 zasady ich wymierzenia, potem w § 66 wykroczenia (*priestupky*), w ostatnim § 67 regulacje dotyczące odbierania bezprawnie posiadanych egzemplarzy gatunków chronionych. Ta różnica miała charakter czysto formalny, merytorycznie natomiast istotne było to, że ustawodawca słowacki, posługując się w § 64 i 66 zwrotem *orgán môže uložiť pokutu*, uznał wymierzanie grzywien za fakultatywne, a nie obligatoryjne, jak w Czechach. Znamiona wykroczeń i innych deliktów administracyjnych zostały ujęte kazuistycznie, podobnie jak w Czechach grzywny za delikty były znacznie wyższe niż za odpowiadające im wykroczenia.

W odniesieniu do odpowiedzialności osób prawnych i osób fizycznych będących przedsiębiorcami ustawodawca słowacki wprowadził w § 65 ust. 2 rozwiązanie pozwalające jednocześnie z wymierzeniem grzywny zobowiązać sprawcę, aby w określonym terminie podjął działania zmierzające do naprawienia następstw bezprawnego działania. Jeżeli ich w tym terminie nie wykona, można mu wymierzyć kolejną grzywnę do podwójnej wysokości tej pierwszej.

Ustawa słowacka została po ośmiu latach zastąpiona nową, nadal obowiązującą ustawą z 2002 r. o ochronie przyrody i krajobrazu. Siódma część o odpowiedzialności po części przejmując koncepcję swej poprzedniczki. Przepisy § 90 i 91 przewidują odpowiedzialność osób fizycznych i osób prawnych będących przedsiębiorcami, przepis § 92 typizuje wykroczenia „zwykłych” osób fizycznych, przy czym podobnie jak w 1994 r. organ może (a nie musi) wymierzać sankcje wzbogacone o możliwość orzeczenia przepadku rzeczy, czemu ustawa poświęca osobne przepisy § 93–96. Regulacje są jeszcze bardziej kazuistyczne niż w ustawie z 1994 r. Utrzymano założenie, że grzywny za inne delikty administracyjne są znacznie surowsze niż za wykroczenia. Nie ma w nowej ustawie odpowiednika § 63 ustawy z 1994 r., ale niejako w zamian ustawa pozwala przy wymierzeniu grzywny jednocześnie zobowiązać sprawcę, nie tylko osobę prawną i osobę fizyczną będącą przedsiębiorcą (§ 91 ust. 7), lecz także sprawcę wykroczenia (§ 92 ust. 6) do usunięcia w określonym terminie następstw swego działania. Jeżeli tego w tym terminie nie dokona, można mu wymierzyć kolejną grzywnę do podwójnej wysokości tej pierwszej.

Ostatnia w kolejności to polska ustawa z 2004 r. o ochronie przyrody. Zawiera ona rozdział 11 „Przepisy karne”, a w nim:

- typizacje wykroczeń (art. 127 i 131),
- typizacje przestępstw (art. 127a, 128 i 128a),
- przepisy regulujące skutki skazania za przestępstwo lub wykroczenie (art. 129, 130 i 131a),
- przepis proceduralny (art. 132).

Porównując polskie regulacje dotyczące odpowiedzialności penalnej w ochronie przyrody z czeskimi i słowackimi, zauważamy kilka istotnych różnic:

- w rozdziale 11 mamy regulacje dotyczące wykroczeń i przestępstw, ale już nie deliktów administracyjnych, prawo polskie nie zna tego znaczącego dla prawa czeskiego i słowackiego rozróżnienia na wykroczenia „zwykłych” osób fizycznych i inne delikty administracyjne osób prawnych i osób fizycznych będących przedsiębiorcami; wprawdzie ustawa polska także zna odpowiedzialność za delikty administracyjne, lecz ograniczoną do usuwania bez zezwolenia oraz niszczenia drzew i krzewów, uregulowaną nie w rozdziale 11, ale w rozdziale 4 o ochronie terenów zieleni i zadrzewień;
- zamieszczone w rozdziale 11 regulacje dotyczące wykroczeń odznaczają się daleko posuniętą syntetycznością widoczną zwłaszcza w art. 127 pkt 1 i 2, który za wykroczenie uznaje umyślne naruszenie zakazów obowiązujących w parkach narodowych, rezerwatach przyrody, parkach krajobrazowych, obszarach chronionego krajobrazu, obszarach Natura 2000 oraz obowiązujących w stosunku do pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych; raczej syntetycznie są ujęte również inne wykroczenia z art. 127 pkt 3, 5 i 6 oraz z art. 131 pkt 1–14;
- wykroczenia z art. 127 mogą być popełnione tylko umyślnie, co jest mało zrozumiałym wyjątkiem od zasady art. 5 k.w., dopiero wykroczenia z art. 131 mogą być popełnione umyślnie lub nieumyślnie, tak jak w prawie czeskim i słowackim, ale tam inne delikty administracyjne mogą być popełnione w ogóle bez zawinienia;
- art. 129 pkt 2 ustawy polskiej przewiduje, że w razie ukarania za wykroczenie (lecz także skazania za przestępstwo) sąd może orzec obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego, a jeżeli obowiązek taki nie byłby wykonalny – nawiązkę do 10 000 zł na rzecz organizacji społecznej działającej w zakresie ochrony przyrody lub wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej; rozwiązanie to nieco przypomina przyjęte w § 91 ust. 7 i § 92 ust. 6 ustawy słowackiej, z tym wszakże, że ustawodawca polski przewiduje nawiązkę, gdyby obowiązek restytucyjny okazał się niewykonalny, nie ma natomiast, inaczej niż w prawie słowackim, możliwości

orzeczenia dodatkowej sankcji w razie niewykonania obowiązku restytucyjnego;

- wykroczenia z art. 127 i 131 ustawy polskiej są zagrożone nie tylko karą grzywny, ale również karą aresztu, co w prawie czeskim i słowackim jest nie do pomyślenia, skoro tam odpowiedzialność za wykroczenia należy do odpowiedzialności administracyjnej, a nie karnej;
- przestępstwa z art. 127a, 128 i 128a dotyczą międzynarodowej ochrony gatunków roślinnych i zwierzęcych, w ustawach czeskiej i słowackiej regulacja odpowiedzialności za przestępstwa jest wykluczona.

2.14.12. Kodeksy karne

W trzech badanych państwach stopniowo dojrzewała myśl, że przestępstwa przeciwko środowisku powinny znaleźć swoje miejsce w kodeksach karnych. Trzeba jednak podkreślić zasadniczą różnicę między prawem czeskim i słowackim z jednej strony a prawem polskim z drugiej. Otóż jeszcze w okresie czechosłowackim przyjęto w 1961 r. zasadę, konsekwentnie utrzymywaną w Czechach i na Słowacji, że jedynym aktem prawnym, w którym mogą się znaleźć znamiona przestępstw, jest kodeks karny, w związku z czym to, co w prawie polskim nazywa się „pozakodeksowym prawem karnym”, w prawie czeskim i słowackim po prostu nie istnieje. Ta różnica wyjaśnia, dlaczego w prawie polskim przestępstwa przeciwko środowisku były wprowadzane najpierw ustawą z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, kolejnymi nowelizacjami tej ustawy oraz ustawą z 1991 r. o ochronie przyrody, natomiast w Czechosłowacji, a następnie w Czechach i na Słowacji mogły być one wprowadzane tylko nowelizacjami czechosłowackiego kodeksu karnego w latach 1989, 1990 i 2002. Ostatecznie wszakże zmiany te prowadziły do wyodrębnienia w nowych kodeksach karnych grupy przestępstw przeciwko środowisku. Kolejność chronologiczna była następująca:

- polski kodeks karny z 6 czerwca 1997 r.¹⁸⁰ zawiera rozdział XXII „Przestępstwa przeciwko środowisku” złożony z art. 181-188, przy czym przestępstwa „przyrodnicze” to: powodowanie zniszczeń środowiska przyrodniczego (art. 181), niszczenie, uszkodzanie, zmniejszanie wartości przyrodniczych chronionego terenu lub obiektu (art. 187), bezprawne budownictwo i prowadzenie działalności gospodarczej na obszarze chronionym (art. 188);

¹⁸⁰ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553), obowiązujący w brzmieniu tekstu jednolitego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.).

- słowacki kodeks karny z 20 maja 2005 r.¹⁸¹ w rozdziale szóstym części szczególnej typizuje przestępstwa powszechnie niebezpieczne i przeciwko środowisku (*Trestné činy všeobecne nebezpečné a proti životnému prostrediu*), który dzieli się na dwa oddziały; oddział drugi „Przestępstwa przeciwko środowisku” (*Trestné činy proti životnému prostrediu*) obejmuje § 300–310, spośród których przestępstwa „przyrodnicze” to zwłaszcza zagrożenie i uszkodzenie środowiska (§ 300 i 301), naruszenie ochrony roślin i zwierząt (§ 305) oraz naruszenie ochrony drzew i krzewów (§ 306);
- czeski kodeks karny z 8 stycznia 2009 r.¹⁸² w rozdziale VIII części szczególnej typizuje przestępstwa przeciwko środowisku (*Trestné činy proti životnímu prostředí*) w § 293–308, spośród których przestępstwa „przyrodnicze” to zwłaszcza uszkodzenie i zagrożenie środowiska (§ 293 i 294), bezprawne postępowanie z gatunkami chronionymi (§ 299 i 300) oraz uszkodzenie chronionych części przyrody (§ 301).

Dodać należy, że w trzech badanych państwach obowiązują ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych (podmiotów kolektywnych)¹⁸³. Wszystkie kodeksowe przestępstwa „przyrodnicze” mogą być popełnione – w warunkach określonych tymi ustawami – także przez osoby prawne (podmioty kolektywne), co jest dodatkowym wzmocnieniem prawnokarnej ochrony przyrody w Polsce, Czechach i na Słowacji.

2.14.13. Polska ustawa – Prawo ochrony środowiska

Tytuł VI tej ustawy „Odpowiedzialność w ochronie środowiska” składa się z trzech działów:

- dział I. Odpowiedzialność cywilna (art. 322–328),
- dział II. Odpowiedzialność karna (art. 329–361),
- dział III. Odpowiedzialność administracyjna (art. 362–375).

W odniesieniu do odpowiedzialności cywilnej przyjęte przez ustawodawcę założenie jest klarowne: do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy k.c., jeżeli ustawa (tj. ustawa – Prawo ochrony środowiska) nie stanowi inaczej (art. 322 Prawa ochrony środowiska).

¹⁸¹ Zákon č. 300/2005 Z.z. – Trestný zákon.

¹⁸² Zákon č. 40/2009 Sb. – Trestní zákoník.

¹⁸³ W Polsce – ustawa z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2016 r. poz. 1541), w Czechach – zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, na Słowacji – zákon č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb.

Kolejny art. 323 w ust. 1 przewiduje roszczenie mocno przypominające kodeksowe roszczenie negatoryjne połączone z roszczeniem odszkodowawczym. Ustawodawca przyznaje je każdemu, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda. Uprawniony może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za szkodę:

- 1) przywrócenia stanu zgodnego z prawem i
- 2) podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przez zagrożeniem lub naruszeniem, albo
- 3) jeżeli jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione – zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie.

Stosownie do art. 323 ust. 2, jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, z roszczeniem może wystąpić:

- Skarb Państwa,
- jednostka samorządu terytorialnego,
- organizacja ekologiczna.

Następny art. 324 Prawa ochrony środowiska nawiązuje do art. 435 § 1 k.c., który odpowiedzialność na zasadzie ryzyka wiąże z tym, aby zakład odpowiedzialny za szkodę był wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody. Oznacza to, że na gruncie kodeksu cywilnego zakład wyrządzający szkodę w środowisku odpowiada:

- na zasadzie ryzyka według art. 435 § 1 k.c., jeżeli jest wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody,
- na zasadzie winy według art. 415 k.c., jeżeli nie jest wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody.

Artykuł 324 Prawa ochrony środowiska zmienia tę regulację w ten sposób, że jeżeli zakład wyrządzający szkodę należy do kategorii zakładów o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku wystąpienia awarii przemysłowej w rozumieniu art. 248 Prawa ochrony środowiska (kwalifikacja ta jest uzależniona od rodzaju, kategorii i ilości substancji niebezpiecznej znajdującej się w zakładzie i doprecyzowana w przepisach wykonawczych), to odpowiada na zasadzie ryzyka z art. 435 § 1 k.c., nawet jeżeli nie jest wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody.

Wreszcie art. 325 Prawa ochrony środowiska statuuje zasadę, że odpowiedzialności za szkody wyrządzone oddziaływaniem na środowisko nie wyłącza okoliczność, że działalność będąca przyczyną powstania szkód jest prowadzona na podstawie decyzji i w jej granicach, co w istocie oznacza, że bezprawność nie jest przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej.

Te trzy przepisy to trzon polskiej koncepcji odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska, dopełnionej kolejnymi art. 326–328.

Jeśli chodzi o dział II Prawa ochrony środowiska, to przewiduje on wyłącznie odpowiedzialność za wykroczenia, co jest zgodne z polską koncepcją, że odpowiedzialność za wykroczenia jest także odpowiedzialnością karną. Wśród tych wykroczeń nie ma takich, które miałyby bezpośrednie odniesienie do ochrony przyrody w przyjmowanym tu rozumieniu.

Wreszcie dział III Prawa ochrony środowiska reguluje różne instrumenty odpowiedzialności administracyjnej, spośród których najistotniejsze znaczenie ma wstrzymywanie działalności zagrażającej środowisku, co może mieć znaczenie także dla ochrony przyrody. Warto w tym miejscu wspomnieć, że § 66 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu daje organowi ochrony przyrody uprawnienie do określenia warunków prowadzenia działalności, która by mogła spowodować niedozwoloną zmianę powszechnie lub szczególnie chronionej części przyrody, a nawet do zakazania takiej działalności. W polskiej ustawie o ochronie przyrody nie ma jakiegoś odpowiednika takiego przepisu, ale jego rolę może w szczególnych sytuacjach przejąć art. 364 Prawa ochrony środowiska nakazujący wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska wstrzymanie działalności powodującej pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach, co może także odnosić się do pogorszenia stanu przyrody.

2.14.14. Nowy czeski kodeks cywilny

Uchwalony 22 marca 2012 r. i obowiązujący od 1 stycznia 2014 r. nowy czeski kodeks cywilny¹⁸⁴ w części pierwszej ogólnej w rozdziale II poświęconym osobom zawiera oddział 6 odnoszący się do praw osobistości. Stosownie do § 81 ust. 1 chroniona jest osobistość człowieka, w tym jego wszystkie przyrodzone prawa. Każdy jest zobowiązany szanować swobodne decyzje człowieka wybierającego swój sposób życia. W tym kontekście pojawia się wzmianka o środowisku w § 81 ust. 2, który stanowi, że z ochrony korzystają zwłaszcza życie i godność człowieka, jego zdrowie, prawo do życia w sprzyjającym środowisku¹⁸⁵, jego poważanie, cześć, prywatność i przejawy o charakterze osobistym. Według § 82 ust. 1 człowiek, którego osobistość została dotknięta, ma prawo domagać się tego, aby odstąpiono od nieusprawiedliwionego zamachu albo aby zostało usunięte jego

¹⁸⁴ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹⁸⁵ Stanowiąca część konstytucyjnego porządku zarówno Republiki Czeskiej, jak i Republiki Słowackiej, przyjęta jeszcze w czasie istnienia państwa federalnego w 1991 r. Karta Podstawowych Praw i Wolności (*Listina základních prav a svobod*) proklamuje w art. 35 prawo podmiotowe każdego do środowiska, określonego w tekście czeskim przymiotnikiem *příznivé*, w tekście słowackim – *priaznivé*, co przekładać można jako środowisko sprzyjające, korzystne, odpowiednie, właściwe.

następstwo. Do tych regulacji nawiązuje § 2956 zamieszczony wśród przepisów o zobowiązaniach z deliktów. Zgodnie z jego treścią, jeżeli na sprawcy szkody ciąży obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej człowiekowi na jego prawach naturalnych chronionych przepisami części pierwszej (a więc także na prawie do środowiska), sprawca naprawia i szkodę, i niematerialny uszczerbek obejmujący również cierpienia duchowe.

Z regulacją § 81 i 82 czeskiego kodeksu cywilnego autorzy czescy wiążą duże nadzieje na większą skuteczność norm cywilnoprawnych w ochronie środowiska¹⁸⁶.

Nie są to, rzecz jasna, jedyne przepisy cywilistyczne, które mogą mieć znaczenie dla ochrony środowiska. Część trzecia kodeksu cywilnego reguluje absolutne prawa majątkowe, rozdział II tej części reguluje prawa rzeczowe, a oddział 3 tego rozdziału dotyczy własności. Dla ochrony środowiska może mieć znaczenie klasyczne roszczenie negatoryjne umieszczone w § 1013, według którego właściciel jest zobowiązany do powstrzymywania się od wszystkiego, co sprawia, że odpad, woda, dym, pył, gaz, światło, cień, hałas, wstrząsy i inne podobne działania (immisje) przenikają na grunt innego właściciela (sąsiada) w stopniu nieodpowiadającym stosunkom miejscowym i znacząco ograniczają zwykłe korzystanie z gruntu. Jeżeli jednak immisje są następstwem prowadzenia zakładu lub podobnego urządzenia, które było urzędowo aprobowane, sąsiad ma prawo tylko do wynagrodzenia szkody w pieniądzu, nawet jeżeli szkoda była wyrządzona okolicznościami, które nie były brane pod uwagę w postępowaniu urzędowym. To ograniczenie nie obowiązuje, jeżeli przy eksploatacji zakładu lub urządzenia został przekroczony zakres urzędowo aprobowany.

Część czwarta kodeksu cywilnego jest poświęcona względnym prawom majątkowym, rozdział III reguluje zobowiązania z deliktów cywilnych, oddział 1 tego rozdziału traktuje o wynagrodzeniu szkody majątkowej i niemajątkowej. Zasada § 2894 jest klarowna: obowiązek naprawienia wyrządzonej innemu szkody obejmuje zawsze obowiązek naprawienia uszczerbku w mieniu (*škody*). Jeżeli strony nie umówiły się wyraźnie, że będzie się odpowiadać także za uszczerbek niemajątkowy, to jego naprawienia można dochodzić tylko wtedy, jeżeli tak stanowi ustawa szczególna. W takich przypadkach obowiązek naprawienia szkody niemajątkowej realizuje się przez przyznanie zadośćuczynienia ocenianego według przepisów o obowiązku naprawienia szkody.

Podstawowa norma prewencyjna zamieszczona w § 2900 czeskiego kodeksu cywilnego głosi, że jeżeli tego wymagają okoliczności przypadku albo zwyczaje życia prywatnego, każdy powinien poczynić sobie tak, aby nie doszło do nieuzasadnionej

¹⁸⁶ Z. Horaček, *Nove základní východisko soukromoprávní odpovědnosti za škody na životním prostředí – příspěvek do diskuze nad tímto tematem*, [w:] I. Jančářová, V. Vomáčka (Eds.), *Odpovědnost v právu životního prostředí*, Brno 2012, s. 39.

szkody na wolności, życiu, zdrowiu lub własności innego. Jeżeli porównamy to sformułowanie z § 415 kodeksu z 1964 r. w brzmieniu nadanym mu nowelizacją z 1991 r., zauważymy, że kodyfikator czeski pominął w tej generalnej normie prewencyjnej wskazanie, że chodzi o niedopuszczanie do szkody w środowisku i przyrodzie. Pominięcie środowiska w tym przepisie spotkało się z krytyczną oceną w doktrynie czeskiej¹⁸⁷.

W przepisach o odpowiedzialności odszkodowawczej kodyfikator czeski różni odpowiedzialność, której przesłanką jest wina, przyjmując domniemanie niedbalstwa (§ 2911 i 2912), oraz odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem (*škoda z provozní činnosti* – § 2924), w tym ruchem szczególnie niebezpiecznym (*škoda způsobena provozem zvlášt' nebezpečným* – § 2925).

Według § 2924, kto prowadzi zakład lub inne urządzenie służące działalności zarobkowej, naprawi szkodę wynikłą z ruchu, niezależnie od tego, czy była wyrządzona samą działalnością eksploatacyjną, rzeczą przy niej użytą lub wpływem działalności na okolicę. Zwolni się od odpowiedzialności, jeżeli udowodni, że dołożył wszelkiej pieczy, której można rozsądnie wymagać, aby do szkody nie doszło.

Według § 2925 ust. 1, kto prowadzi zakład lub inne urządzenie szczególnie niebezpieczne, naprawi szkodę wyrządzoną źródłem zwiększonego niebezpieczeństwa; ruch jest szczególnie niebezpieczny, jeżeli nie można uprzednio rozumnie wykluczyć możliwości powstania poważnej szkody, nawet przy dołożeniu odpowiedniej troski. Zwolni się od odpowiedzialności, jeżeli udowodni, że szkodę wyrządziła zewnętrzna siła wyższa albo że ją wyrządziło własne zachowanie poszkodowanego lub nieodwracalne działanie osoby trzeciej; jeżeli uzgodniono inne powody zwolnienia od odpowiedzialności, nie uwzględnia się ich.

Według § 2925 ust. 2, jeżeli z okoliczności wynika jasno, że ruch zwiększył niebezpieczeństwo powstania szkody, aczkolwiek można zasadnie wskazać na inne możliwe przyczyny, sąd zobowiąże prowadzącego ruch do naprawienia szkody w rozmiarze, który odpowiada prawdopodobieństwu wyrządzenia szkody tym ruchem.

Wreszcie ostatni ust. 3 w § 2924 nakazuje uznać, że ruch jest szczególnie niebezpieczny, jeżeli jest prowadzony sposobem fabrycznym albo jeżeli przy nim używa się substancji wybuchowych lub podobnie niebezpiecznych.

Jak wskazuje się w literaturze, przy interpretacji pojęcia ruchu szczególnie niebezpiecznego w rozumieniu § 2925 należy respektować nie tylko dotychczasową judykaturę, ale również zawartość wybranych publicznoprawnych przepisów z zakresu ochrony środowiska, regulujących szczególnie „ryzykowne czynności”,

¹⁸⁷ I. Průchová, *Prevence environmentálních ujem z pohledu práva občanského*, [w:] I. Jančářová, L. Bahyl'ová, M. Pekárek, I. Průchová, V. Vornáčka, *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*, Brno 2013, s. 37.

jak np. ustawę o zintegrowanej prewencji i kontroli zanieczyszczeń czy też ustawę o zapobieganiu poważnym awariom przemysłowym¹⁸⁸.

Wszystkie wskazane przepisy mogą mieć znaczenie także w odniesieniu do ochrony przyrody.

2.14.15. Ustawy wdrażające dyrektywę 2004/35/WE o odpowiedzialności za szkody w środowisku

Trzy badane państwa wdrożyły tę dyrektywę odpowiednimi ustawami¹⁸⁹. Koncepcja przyjęta w dyrektywie spotkała się ze znacznym zainteresowaniem doktryny polskiej¹⁹⁰ i czeskiej¹⁹¹, nieco mniejszym – słowackiej, w której jedynie zaakcentowano, że instytucja zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku jest „dzieckiem” legislacji wspólnotowej, którą Republika Słowacka musiała przyjąć¹⁹².

Autor najobszerniejszej czeskiej monografii o odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska zdecydowanie akcentuje administracyjnoprawny, a nie cywilnoprawny charakter odpowiedzialności regulowanej ustawą wdrażającą tę dyrektywę¹⁹³, ale – jak wykazały badania praktyki – przez pierwsze trzy lata obowiązywania tej ustawy w Republice Czeskiej nie odnotowano ani jednego przypadku jej zastosowania¹⁹⁴.

Dla ochrony przyrody w ogóle, a dla obszarów Natura 2000 w szczególności ustawy te mają istotne znaczenie przede wszystkim dlatego, że jedną z postaci szkód podlegających reżimowi tych ustaw jest szkoda w przyrodzie, zdefiniowana:

- w ustawie polskiej jako negatywna, mierzalna zmiana stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, oceniana w stosunku do stanu początkowego,

¹⁸⁸ I. Průchová, *Odpovědnost občanskoprávní*, [w:] I. Jančářová, L. Bahyl'ová, M. Pekárek, I. Průchová, V. Vomáčka, *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*, Brno 2013, s. 232.

¹⁸⁹ Polska – ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2014 r. poz. 1789 ze zm.), Czechy – zákonem č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, Słowacja – zákonem č. 359/2007 Z.z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd.

¹⁹⁰ Zob. m.in. B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2008 oraz powoływany już komentarz W. Radeckiego i opracowanie M. Górskiego o odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska.

¹⁹¹ V. Stejskal, O. Vicha, *Zakon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisijícími předpisy a úvodem do problematiky ekologickoprávní odpovědnosti*, Praha 2009.

¹⁹² B. Cepek a kolektiv, *Environmentálne právo*, Plzeň 2015, s. 157–158.

¹⁹³ J. Psutka, *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*, Praha 2011, s. 58.

¹⁹⁴ P. Humlíčková, *Odpovědnost v životním prostředí – proč (ne)funguje?* [w:] I. Jančářová, V. Vomáčka (red.), *Odpovědnost v právu životního prostředí*, Brno 2012, s. 77.

która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, z tym że nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu, wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z przepisami zwalniającymi z takiej odpowiedzialności,

- w ustawie czeskiej jako *ekologická újma* – niekorzystna mierzalna zmiana zasobu przyrodniczego lub mierzalne pogorszenie jego funkcji, która może się przejawiać bezpośrednio lub pośrednio na chronionych gatunkach dziko bytujących roślin lub zwierząt lub siedliskach przyrodniczych, która ma poważne niekorzystne skutki dla osiągnięcia lub zachowania właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk, z wyjątkiem niekorzystnych skutków wynikających z działania, do którego prowadzący uzyskał uprawnienia na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu,
- w ustawie słowackiej jako *environmentálna škoda* na chronionych gatunkach i chronionych biotopach, która ma poważne niekorzystne skutki dla osiągnięcia lub utrzymania odpowiedniego stanu ochrony gatunków chronionych i biotopów chronionych, z wyjątkiem już wcześniej zidentyfikowanych niekorzystnych skutków powstałych wskutek działania, do którego prowadzący został wyraźnie upoważniony zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

Zauważmy, że ustawodawca czeski posługuje się w tym kontekście pojęciem *újma*, ale ustawodawca słowacki pojęciem *škoda*, co wiąże się ze wskazanym już rozróżnieniem w literaturze słowackiej odpowiedzialności za *ekologicku újmu* (§ 27 ustawy o środowisku) i *environmentalnu škodu* (ustawa z 2007 r.).

Nie wchodząc w szczegóły, zaznaczmy jedynie, że na podstawie trzech wskazanych ustaw chodzi nie tylko o naprawianie szkód już zaistniałych, ale i zapobieganie dopiero grożącym. Stąd ustawodawcy polski, czeski i słowacki rozróżniają środki zapobiegawcze podejmowane w obliczu grożącej szkody i środki naprawcze, kiedy szkoda już powstała.

Zauważyć należy, że według doktryny czeskiej ustawa z 2008 r. jest ustawą szczególną względem m.in. ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Oznacza to, że jeżeli niekorzystna zmiana w przyrodzie sięgnie progu szkody ekologicznej i organ właściwy do nakładania środków naprawczych obowiązek przeprowadzenia takich środków nałoży w reżimie ustawy z 2008 r., to już nie stosuje się przepisów innych ustaw, w tym ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu¹⁹⁵.

¹⁹⁵ I. Jančářová [w:] I. Jančářová a kolektiv, *Právo životního prostředí: Obecná část*, Brno 2016, s. 631.

2.14.16. Nowelizacja polskiej ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko

Ustawą z 9 października 2015 r. nowelizującą ustawę o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁹⁶ wprowadzono z dniem 1 stycznia 2017 r. nową postać odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska, mającą bezpośrednie odniesienie do Natury 2000. Do ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko został dodany nowy dział VIIA „Administracyjne kary pieniężne” złożony z art. 136a, 136b i 136c. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły, poprzestaniemy na wskazaniu, że przewidziane w art. 136a delikty administracyjne popełnia podmiot realizujący przedsięwzięcie podlegające ocenie, jeżeli narusza warunki, wymagania i obowiązki nałożone na niego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach lub innym aktem kończącym postępowanie w sprawie oceny. Grozi mu za to kara pieniężna od 500 zł do 1 000 000 zł.

Egzekwowanie tej odpowiedzialności zostało przekazane polskiej IOŚ. W pierwszej instancji karę wymierza wojewódzki inspektor ochrony środowiska, od jego decyzji odwołanie przysługuje do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Tego typu przepisów nie ma na razie w Czechach ani na Słowacji, będą wszakże musiały zostać wprowadzone także do porządków prawnych czeskiego i słowackiego jako następstwo nowelizacji unijnej dyrektywy EIA w terminie do 16 maja 2017 r.¹⁹⁷.

2.15. Podsumowanie

Kończąc rozważania nad ramami prawnymi Natury 2000 wytyczonymi polskimi, czeskimi i słowackimi ustawami o ochronie przyrody, należy postawić pytanie, czy wprowadzenie do systemów prawnych ochrony przyrody tych trzech państw sieci (systemu) obszarów chronionych o znaczeniu europejskim jest jakąś cezurą kończącą jeden etap prawnej ochrony przyrody i otwierającą następny. W tym znaczeniu zapewne nie. Przystąpienie do tworzenia systemu Natura 2000 nie zmienia polskiej, czeskiej i słowackiej prawnej ochrony przyrody, która rozwijana jest od stu kilkudziesięciu lat i w czasie, kiedy trzeba było przystąpić do wdrażania

¹⁹⁶ Ustawa z 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1936 i 2171).

¹⁹⁷ W szczególności zob. H. Müllerová, *Co nás čeká? Jaké změny přinese novela směrnice EIA od roku 2017*, [w:] V. Vomáčka, D. Židek a kolektiv, *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*, Brno 2016, s. 59 i n.

Natury 2000, była już w pełni ukształtowana. Niemniej jednak wprowadzenie Natury 2000 jest punktem znaczącym na drodze rozwojowej ochrony przyrody, ponieważ po raz pierwszy na ochronę przyrody należało spojrzeć nie tylko z perspektywy krajowej, lecz także europejskiej, zdając sobie sprawę z tego, że niektóre tereny i obiekty przyrodnicze mają być chronione właśnie w interesie europejskim. Ten motyw został doceniony w trzech badanych państwach, co znalazło wyraz w tym, że na Słowacji i w Polsce konieczność wdrożenia Natury 2000 była impulsem do przygotowania nowych ustaw o ochronie przyrody, w Czechach zaś, gdzie ustawodawca ograniczył się do nowelizacji ustawy obowiązującej, został zmieniony jej § 1 zaliczający utworzenie systemu Natura 2000 do celów ochrony przyrody.

Tylko w tym sensie Natura 2000 tworzy nową jakość w ochronie przyrody. Ale sprawą podstawową jest to, że obszary wchodzące w skład systemu Natura 2000 zostają wkomponowane w narodowe systemy ochrony przyrody, a ich ochrona następuje środkami wypracowanymi w tych systemach, czego może najdobitniejszym przykładem są oceny oddziaływania na środowisko i instrumenty odpowiedzialności prawnej, istotnie modyfikowane w odniesieniu do Natury 2000. W kolejnych rozdziałach naszej monografii będziemy poszukiwać odpowiedzi na pytanie, czy ustawodawcom polskiemu, czeskiemu i słowackiemu powiodło się wprowadzenie Natury 2000 do regulacji prawnych ochrony przyrody i w jakim stopniu instrumenty prawnej ochrony przyrody wypracowane w toku długiej ewolucji służą, mogą służyć lub powinny służyć także ochronie obszarów Natura 2000 w interesie europejskim.

Adam Habuda

Rozdział 3

NATURA 2000 W PRAWIE POLSKIM

3.1. Obszar Natura 2000 na tle prawnej koncepcji ochrony przyrody w Polsce

W Rzeczypospolitej Polskiej istota prawnej koncepcji obszaru Natura 2000 jest przedmiotem regulacji ustawy o ochronie przyrody. Wskazany akt prawny określa podstawowe definicje związane z tą formą ochrony przyrody: obszaru Natura 2000 (art. 5 pkt 2b), obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty¹⁹⁸ (art. 5 pkt 2c), integralności obszaru Natura 2000 (art. 5 pkt 1d), obszaru specjalnej ochrony ptaków (art. 5 pkt 3), siedliska przyrodniczego będącego przedmiotem zainteresowania Wspólnoty (art. 5 pkt 17a), siedliska przyrodniczego o znaczeniu priorytetowym (art. 5 pkt 17a), specjalnego obszaru ochrony siedlisk (art. 5 pkt 19).

Na obszar Natura 2000 mogą się składać trzy kategorie obszarów: 1) obszary specjalnej ochrony ptaków, 2) specjalne obszary ochrony siedlisk, 3) obszary mające znaczenie dla Wspólnoty¹⁹⁹, które łączy to, że zostały utworzone w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych, lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Ustawodawca podkreśla

¹⁹⁸ Pojęcie obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty pojawiło się w polskim prawie wskutek nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, która weszła w życie 15 listopada 2008 r. Wcześniej ustawodawstwo polskie nie знаło takiego pojęcia.

¹⁹⁹ Tamże.

potrzebę kompleksowego i całościowego traktowania poszczególnych obszarów Natura 2000, posługując się w art. 25 pojęciem sieci obszarów Natura 2000. Stanowi to niewątpliwie nawiązanie do występującego w dyrektywie siedliskowej sformułowania o spójnej, europejskiej sieci ekologicznej.

W ustawie o ochronie przyrody zawarte są zasady wyznaczania obszaru Natura 2000 (art. 26–27a), zasady i instrumenty zarządzania obszarem Natura 2000 (art. 28–32, art. 38), reguły podejmowania działalności mogącej oddziaływać na obszar Natura 2000 (art. 33–37d), zasady pokrywania kosztów związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem Natury 2000 (art. 39).

Polski prawodawca nie wyczerpuje regulacji prawnej Natury 2000 tylko poprzez ustawę o ochronie przyrody. Kluczowym aktem „dopełniającym” strukturę prawną Natury 2000 jest ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Rozdział 5 w dziale V tego aktu, zatytułowany „Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000” (art. 96–103), normuje najważniejszą procedurę mającą na celu stwierdzenie dopuszczalności prowadzenia określonej działalności, mogącej oddziaływać na obszar Natura 2000.

Obszar Natura 2000 usytuowany jest wśród innych form ochrony przyrody, co przemawia za podkreśleniem – jako najważniejszego – ochronnego motywu tej konstrukcji (art. 6 ust. 1 pkt 5). Traktowanie obszaru Natura 2000 jako instytucji ochrony przyrody znajduje potwierdzenie również w terminologii, a konkretnie w przepisach wskazujących skład sieci Natura 2000 (obszary specjalnej **ochrony** ptaków, specjalne obszary **ochrony** siedlisk, obszary mające znaczenie dla Wspólnoty) oraz przewidujące możliwość pokrywania się Natury 2000 z innymi formami ochrony (art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody).

Należy w tym miejscu podkreślić, że ustawodawca nie czyni motywu ochronnego jedyną racją ustawy o ochronie przyrody. Wbrew tytułowi aktu jego treść wskazuje, że reguluje on także korzystanie z zasobów przyrody. Wprawdzie w art. 1 ustawodawca stanowi o celach, zasadach i formach ochrony, to jednak w art. 2 precyzuje, że ochrona przyrody polega nie tylko na zachowaniu, lecz także zrównoważonym użytkowaniu zasobów, tworów i składników przyrody.

W tak zarysowanym kontekście normatywnym należy interpretować przepisy prawne dotyczące działalności na obszarze Natura 2000 – jest to jedna z form ochrony przyrody, ale nie *stricte* konserwatorskiej, lecz uwzględniającej potrzeby życiowe i gospodarcze człowieka. To uwzględnienie potrzeb człowieka powinno następować pewnie nawet w wyższym stopniu niż w przypadku innych, wskazanych w ustawie, form ochrony przyrody.

Przyjęty w Polsce model normatywny, w którym obszar Natura 2000 stanowi odrębną formę prawnej ochrony przyrody, nie jest jedynym możliwym i zgodnym z prawem Unii Europejskiej rozwiązaniem. Prawodawca europejski nie czyni przeszkód realizacji celów Natury 2000 za pomocą innych instrumentów prawnych, w tym dotychczasowych form ochrony przyrody²⁰⁰.

Dla ustawodawcy europejskiego liczy się ochrona siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków ważnych jako wspólne dziedzictwo naturalne Wspólnoty, ale przy uwzględnieniu wymagań gospodarczych, społecznych, kulturowych i regionalnych. Racjonalna wydaje się interpretacja, według której motywem przyświecającym prawodawcy europejskiemu było stworzenie spójnej sieci transgranicznych obszarów ochrony, tworzonych na podstawie tych samych przesłanek (siedliska ważne z ogólnoeuropejskiego, przyrodniczego punktu widzenia), gdzie działalność człowieka nie ma być co do zasady wyeliminowana (wręcz przeciwnie – zachowanie różnorodności biologicznej – jak stanowi dyrektywa siedliskowa – może wymagać utrzymania lub wręcz pobudzania działalności człowieka), ale powinna być kontrolowana z punktu widzenia jednolitych kryteriów uwzględniających także inne niż przyrodnicze uwarunkowania.

Warto podkreślić, że połączenie motywów: ochronnego i gospodarczego, nie jest cechą charakterystyczną tylko dla instytucji obszaru Natura 2000. Dobrą ilustracją takiego stwierdzenia będzie teren prawnie kwalifikowany jako las. W kluczowym dla prawa leśnego pojęciu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej mieści się zachowanie zasobów leśnych, lecz także korzystanie z lasu – czyli jego produkcyjność. Można to potraktować jako swoistą paralelę: zarówno las, jak i obszar Natura 2000 łączą w swojej konstrukcji prawnej elementy ochronne z gospodarczymi (użytkowymi).

Związek między motywem gospodarczym a motywem ochronnym jest wyraźnie widoczny zasadniczo w całej regulacji prawnej ochrony środowiska i znajduje trafne odzwierciedlenie w pojęciu zrównoważonego rozwoju²⁰¹. Gdy popatrzymy na akty prawne konwencjonalnie zaliczane czy to do prawa ochrony przyrody (ustawa o ochronie przyrody, ustawa o lasach, prawo łowieckie, ustawy o ochronie zwierząt), czy prawa ochrony środowiska²⁰² (w szczególności prawo ochrony środowiska, prawo wodne, prawo geologiczne i górnicze, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych), to skonstatujemy, że łączą one względy ochronne z regulacją

²⁰⁰ Zaraz po wejściu w życie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody pisał o tym J. Jerzmański: *Nowa ustawa o ochronie przyrody*, Zeszyty Komunalne, 2005, nr 1.

²⁰¹ Szeroką analizę prawną tego pojęcia prowadzi Z. Bukowski w pracy *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

²⁰² Na temat zakresu prawa ochrony środowiska zob. J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 39 i nast.

korzystania przez człowieka z zasobów środowiska. Na tej podstawie niektórzy proponują odróżnianie prawa środowiska (gospodarczego prawa środowiska), zawierającego normy regulujące korzystanie z zasobów środowiska od prawa ochrony środowiska, gdzie priorytet ma ochrona (konserwacja)²⁰³.

W odróżnieniu od pozostałych, wymienionych w ustawie o ochronie przyrody, form ochrony utworzenie obszaru Natura 2000 nie jest wewnętrzną sprawą państwa członkowskiego UE. W tym sensie ogólny cel wyznaczenia krajowej sieci obszarów Natura 2000 determinowany jest dyrektywami europejskimi, ocena zaś, czy dany obszar należy objąć ochroną „naturową”, wymyka się wyłącznej kompetencji organów krajowych.

3.2. Wprowadzenie Natury 2000 do polskiego porządku prawnego

Obszar Natura 2000 stał się instytucją polskiego prawa ochrony środowiska, w tym przyrody, na mocy ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody Akt wszedł w życie 1 maja 2004 r. Do dotychczasowego, który można określić jako „tradycyjny”, katalogu form ochrony przyrody (parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów) wprowadzono nową formę ochrony – obszar Natura 2000 (art. 6 ust. 1 pkt 5).

Podstawową przesłanką wprowadzenia Natury 2000 do prawa polskiego było spełnienie wymagań związanych z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej. Być może harmonizacja polskiego z unijnym prawem nie wymagała w tym przypadku nowej formy ochrony przyrody, aby realizować cele dyrektyw europejskich. W nauce prawa ochrony środowiska pojawiały się głosy, że Natura 2000 jako wyodrębniona prawnie w polskiej ustawie forma ochrony przyrody jest zbędna. Jan Jerzmański wskazywał, że najlepszym rozwiązaniem wydaje się taka konstrukcja niezbędnych przepisów krajowych, która pozwala je automatycznie zastosować w stosunku do obiektów, których status wynika z prawa europejskiego, a nie krajowego. Uzasadnione byłoby bezpośrednie stosowanie przepisów europejskich – w zasadzie uznanie ich bezpośredniego skutku obligującego administrację ochrony przyrody do realizacji celów dyrektywy. Stwierdzał też, że decyzja ustawodawcy o ustanowieniu nowej formy ochronnej prowadzić może do przynajmniej

²⁰³ A. Habuda, *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, (red.) A. Barczak i A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 74 i nast.

potencjalnie komplikujących relacji między nową a dotychczasowymi formami ochrony, na przykład w kontekście koordynowania planów ochrony²⁰⁴.

Polski ustawodawca pozostał jednak przy przyjętym w 2004 r. modelu.

3.3. Mechanizmy wyznaczenia obszaru Natura 2000 w Polsce

Wyznaczenie obszaru Natura 2000, jako że jest niezależne od zgody właściciela nieruchomości planowanej do objęcia tym obszarem, może rodzić konflikt między interesem publicznym (względny ochrony przyrody) a interesem indywidualnym (np. korzystanie z uprawnień właścicielskich). Jerzy Stelmasiak trafnie konstatuje, że obszar specjalny o charakterze ekologicznym (a do tej kategorii należy Natura 2000) cechuje prymat interesu publicznego nad interesem indywidualnym, w ramach procedury utworzenia obszaru specjalnego (chyba że ustawodawca stanowi inaczej)²⁰⁵.

Wyznaczaniu obszarów Natura 2000 poświęcone są bezpośrednio artykuły 26–27a ustawy o ochronie przyrody. Procedura tworzenia obszaru Natura 2000 składa się z kilku etapów.

Najpierw minister właściwy do spraw środowiska określa w drodze rozporządzenia typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, w tym siedliska i gatunki o znaczeniu priorytetowym, wymagające ochrony w formie Natury 2000. Wskazuje przy tym kryteria wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania za mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia jako specjalne obszary ochrony siedlisk oraz obszarów kwalifikujących się do wyznaczenia jako obszary specjalnej ochrony ptaków. Czyniąc to, bierze pod uwagę zachowanie cennych lub zagrożonych składników różnorodności biologicznej (art. 26).

Następnie Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska opracowuje projekt listy obszarów Natura 2000 zgodnie z przepisami wspólnotowymi. Zasięga przy tym opinii właściwych miejscowo rad gmin²⁰⁶. Rada gminy ma 30 dni na przedstawienie opinii; jeżeli nie skorzysta w tym czasie ze swojego uprawnienia, to uznaje się to za brak uwag (art. 27).

²⁰⁴ J. Jerzmański, *Nowa ustawa o ochronie przyrody*, Zeszyty Komunalne, 2005, nr 1, s. 42; tenże, *Ochrona przyrody w prawie międzynarodowym i europejskim*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, (red.) W. Radecki, Wrocław 2006, s. 414 i nast.

²⁰⁵ J. Stelmasiak, *Realizacja interesu publicznego w ochronie środowiska na przykładzie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, (red.) B. Jeżyńska i E. Kruk, Lublin 2016, s. 17.

²⁰⁶ Opinia w prawie nie ma charakteru wiążącego, tak więc choć przepis nakłada obowiązek jej zasięgnięcia, to jednak nie zobowiązuje do zachowania się zgodnego z treścią opinii. Z drugiej

Kolejny krok czyni minister właściwy do spraw środowiska. a na jego podjęcie wymagana jest zgoda Rady Ministrów. Jeżeli Rada Ministrów takiej zgody udzieli, to minister właściwy do spraw środowiska przekazuje Komisji Europejskiej listę proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, szacunek dotyczący współfinansowania przez Wspólnotę oraz listę obszarów specjalnej ochrony ptaków.

Formą prawną wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk jest rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska wydawane w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw rolnictwa, rozwoju wsi, rybołówstwa, gospodarki wodnej. Wydając rozporządzenie, minister kieruje się stanem siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt oraz koniecznością zachowania szczególnie cennych lub zagrożonych składników różnorodności biologicznej (art. 27a).

W tym momencie należy zwrócić uwagę, że postępowanie mające na celu wyznaczenie Natury 2000 w jej dwóch zasadniczych postaciach (obszary specjalnej ochrony ptaków i specjalne obszary ochrony siedlisk) wygląda inaczej.

Ostateczną formą prawną wyznaczenia obszaru Natura 2000 jest wymienione wyżej rozporządzenie Ministra Środowiska. Jednak droga prowadząca do aktu ministra nie przebiega tak samo. Jest ona nieco mniej „wyboista” wobec obszarów specjalnej ochrony ptaków. Procedura zmierzająca do wyznaczenia obszaru ptasiego jest krótsza i prostsza.

Wyznaczenie takiego obszaru jest wewnętrzną sprawą danego państwa członkowskiego. Jednak rozporządzenie krajowe wyznaczające obszar ochrony ptaków wcale nie jest „swobodne” – wydający je minister musi kierować się przepisami dyrektywy ptasiej oraz powinien brać pod uwagę orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Ponadto rozporządzenie krajowe dotyczące wyznaczenia obszarów ptasich jest dość „dynamicznym” aktem prawnym w takim rozumieniu, że powinno być modyfikowane wskutek zmian w przyrodzie i wiedzy przyrodniczej. Świadczą o tym zmiany, jakim podlegały dotychczasowe akty: rozporządzenie Ministra Środowiska z 21 lipca 2004 r. w sprawie specjalnej ochrony ptaków Natura 2000²⁰⁷ było dwukrotnie nowelizowane, najpierw rozporządzeniem Ministra Środowiska z 5 września 2007 r.²⁰⁸, następnie rozporządzeniem Ministra Środowiska z 27 października 2008 r.²⁰⁹. Rozporządzenie to zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem Ministra Środowiska z 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony

strony należy pamiętać, że organ musi liczyć się z koniecznością uzasadnienia, dlaczego opinię „zlekceważył”.

²⁰⁷ Dz.U. Nr 229, poz. 2313.

²⁰⁸ Dz.U. Nr 179, poz. 1275.

²⁰⁹ Dz.U. Nr 198, poz. 1226.

ptaków (też znowelizowanym)²¹⁰. Wskutek kolejnych nowelizacji liczba obszarów specjalnej ochrony ptaków wzrosła z 72 do 145.

Wyznaczenie specjalnego obszaru ochrony siedlisk następuje w formie rozporządzenia Ministra Środowiska, po uzgodnieniu z Komisją Europejską, w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia tego obszaru jako mającego znaczenie dla Wspólnoty. Jest to procedura dłuższa i bardziej złożona, jeśli porównać ją z tworzeniem obszarów specjalnej ochrony ptaków.

Warto podkreślić moment, od którego procedury wyznaczania obszarów specjalnej ochrony ptaków i specjalnych obszarów ochrony siedlisk zaczynają przebiegać w inny sposób. W istocie moment, o którym mowa, jest końcem procesu wyznaczania obszarów specjalnej ochrony ptaków i jedynie etapem pośrednim dla procesu wyznaczania specjalnych obszarów ochrony siedlisk. Jest to stan, gdy po przedłożeniu projektu listy obszarów Natura 2000 Radzie Ministrów wyraża ona zgodę na realizację tego projektu.

W odniesieniu do obszarów ptasich skutek prawny zgody Rady Ministrów sprowadza się do tego, że Minister Środowiska uzyskuje kompetencję do wydania wskazanego wyżej rozporządzenia wyznaczającego obszary ptasie.

W odniesieniu do obszarów siedliskowych zgoda RM oznacza dozwoleń, by Minister Środowiska przekazał Komisji Europejskiej listę proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty. Należy zwrócić uwagę, że nie jest to lista specjalnych obszarów ochrony siedlisk, ale „lista proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty”. To nie to samo, obie kategorie tych obszarów mają swoje ustawowe definicje.

Zgodnie z art. 5 pkt 2c ustawy o ochronie przyrody obszar mający znaczenie dla Wspólnoty to projektowany specjalny obszar ochrony siedlisk, zatwierdzony przez Komisję Europejską w drodze decyzji. Z kolei specjalny obszar ochrony siedlisk to „obszar wyznaczony, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, w celu trwałej ochrony siedlisk przyrodniczych lub populacji zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt lub w celu odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych lub właściwego stanu ochrony tych gatunków” (art. 5 pkt 19).

Z tych definicji wprost wynika, że obszar mający znaczenie dla Wspólnoty to etap przejściowy na drodze do celu, którym jest wyznaczenie specjalnego obszaru ochrony siedlisk. Można to ująć też w ten sposób, że obszar mający znaczenie dla Wspólnoty to również specjalny obszar ochrony siedlisk, ale będący jeszcze w fazie tworzenia, taki, który nie został jeszcze ostatecznie uformowany.

Następnie Komisja Europejska musi ustosunkować się do przedstawionej przez Ministra Środowiska listy, kwalifikując (lub odmawiając kwalifikacji) obszar jako

²¹⁰ Dz.U. Nr 25, poz. 133 ze zm.

mający znaczenie dla Wspólnoty. Formą prawną, w jakiej Komisja zajmuje w tym względzie stanowisko, jest decyzja. Tak stanowi polska ustawa o ochronie przyrody (art. 5 pkt 2c: zatwierdzony przez Komisję Europejską w drodze decyzji”).

Chodzi w istocie rzeczy o to, że z obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty jako realnie funkcjonującym bytem prawnym mamy do czynienia z chwilą, gdy Komisja zatwierdzi przedstawioną jej listę proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty. Wówczas przestajemy mówić o liście proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, a zaczynamy mieć do czynienia z obszarami mającymi znaczenie dla Wspólnoty.

Dyrektywa siedliskowa ujmuje to następująco: „Wykaz terenów wybranych jako mających znaczenie dla Wspólnoty, określający te spośród nich, które obejmują jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym, zostaje przyjęty przez Komisję zgodnie z procedurą określoną w art. 21” (dyrektywy siedliskowej).

W ustawie o ochronie przyrody o uformowaniu obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty mowa jest w kontekście przytoczonej już definicji zawartej w art. 5 pkt 2c oraz w świetle art. 27a ust. 4 (w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia tego obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty).

Nasuwa się więc wniosek, że w procedurze prowadzącej do utworzenia obszaru Natura 2000 w postaci specjalnych obszarów ochrony pojawiają się dwie, przejściowe, formy prawne:

1. Proponowane obszary mające znaczenie dla Wspólnoty – mamy z nimi do czynienia od wyrażenia zgody przez Radę Ministrów do czasu zatwierdzenia tej listy przez Komisję Europejską (wykaz stosownych terenów przygotowany przez państwo członkowskie, następnie projekt wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, opracowany przez Komisję w porozumieniu z państwem, oparty na wykazie przygotowanym przez państwo).
2. Obszary mające znaczenie dla Wspólnoty – po zatwierdzeniu wymienionego wcześniej wykazu przez Komisję.

Obszary mające znaczenie dla Wspólnoty mogą funkcjonować maksymalnie przez 6 lat. Termin ów bezpośrednio wynika z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej (możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu 6 lat), transponowanego przez art. 27a ust. 4 ustawy o ochronie przyrody (specjalne obszary ochrony siedlisk minister właściwy do spraw środowiska wyznacza po uzgodnieniu z Komisją Europejską w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia tego obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty). Rozporządzenie ministra środowiska ustanawiające specjalne obszary ochrony siedlisk kończy procedurę wyznaczania tej formy ochrony przyrody.

Trzeba zwrócić jeszcze uwagę na sposób sformułowania art. 27a ust. 4, który sugeruje, że po zatwierdzeniu obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty przez Komisję specjalny obszar ochrony siedlisk wyznaczany jest przez Ministra Środowiska. Tymczasem z dyrektywy wynika jasno, że porozumienie z Komisją (a więc w istocie jej zgoda) wymagane jest przy opracowywaniu projektu wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty. Dyrektywa nie wymaga natomiast, aby wyznaczenie specjalnego obszaru ochrony (czyli przemiana obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty w specjalny obszar ochrony siedlisk) miało dokonać się za zgodą Komisji.

Naturalną dla Natury 2000 sytuacją jest jej terytorialna jedność (całkowita bądź częściowa) z innymi formami ochrony przyrody. W konsekwencji można zapytać, czy procedura wyznaczania obszaru Natura 2000 będzie wyglądać inaczej ze względu na to, że dotyczy obszaru objętego jakimś innym reżimem ochronnym.

Analizę zarysowanej kwestii należy rozpocząć od zaznaczenia, że polski ustawodawca nie dywersyfikuje procedury wyznaczania obszaru Natura 2000. Jest ona jednolita i niezależna od tego, czy dany obszar stanowił już wcześniej jakąś formę ochrony przyrody. Mam na myśli to, że funkcjonowanie innej formy ochrony przyrody nie musi uchylać konieczności wyznaczania obszarów Natura 2000 z zastosowaniem odpowiedniej procedury. Zatem jeżeli ten sam obszar został uznany na przykład za park narodowy, to w niczym nie zmienia to procedury wyznaczenia na tym obszarze którejś z kategorii Natury 2000.

Powyższa uwaga dotyczy jednak sytuacji, w której cele stojące przed Naturą 2000 przez europejskiego ustawodawcę, i sprecyzowane przez wskazanie w stosownych załącznikach do dyrektyw typów siedlisk czy gatunków, nie są realizowane za pomocą ochrony wynikającej z już funkcjonującej prawnej formy ochrony przyrody, na przykład parku narodowego czy rezerwatu przyrody. Wyznaczenie obszaru Natura 2000 na przykład na terenie parku narodowego w niczym nie złągodzi reżimu prawnego parku narodowego.

3.3.1. Charakter prawny działań podejmowanych przy wyznaczaniu obszarów Natura 2000

W postępowaniu prowadzącym do wyznaczenia obszaru Natura 2000 poszczególne etapy są zwięzzone czynnościami podjętymi przez odpowiednie organy publiczne. Tymi czynnościami są: 1) sporządzenie przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska projektu listy obszarów Natura 2000, 2) zaopiniowanie tej listy przez właściwe miejscowo rady gmin, 3) zgoda Rady Ministrów na przedstawioną przez Ministra Środowiska listę proponowanych obszarów mających

znaczenie dla Wspólnoty oraz listę obszarów specjalnej ochrony ptaków, 4) projekt wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, oparty na wykazie państwa członkowskiego, opracowany przez Komisję w porozumieniu z państwem członkowskim, 5) decyzja Komisji Europejskiej zatwierdzająca wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, 6) rozporządzenie Ministra Środowiska (wydawane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa i z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej) wyznaczające obszar specjalnej ochrony ptaków lub specjalny obszar ochrony siedlisk.

Projekt listy obszarów Natura 2000 opracowany przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

Udział Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w wyznaczaniu obszarów Natura 2000 to przede wszystkim opracowanie projektu listy obszarów Natura 2000.

Jeżeli chodzi o charakter prawny tego dokumentu, to z pewnością nie jest to akt prawa powszechnie obowiązującego (nie mieści się bowiem w katalogu zawartym w art. 87 Konstytucji RP i nie ma charakteru normatywnego (nie da się z niego wyprowadzić żadnych norm postępowania).

Wydaje się, że w takim przypadku działanie organu zakwalifikować można jako formę działań faktycznych, a więc działań wprowadzie podejmowanych na podstawie i w granicach prawa, ale określonych prawem w sposób niewyczerpujący, omijający takie elementy owych działań, jak warunki ich podejmowania, treść, forma i tryb ich podejmowania, zasady kontroli ich prawidłowości. Wśród form działań faktycznych wykorzystywanych w stosowaniu prawa wyróżnić można między innymi działania polegające na projektowaniu wariantów przyszłych działań (np. propozycje rozstrzygnięć różnej treści; podstawą formułowania tych wariantów działań są informacje o aktualnym stanie rzeczywistości, której dotyczy ma przyszłe działanie, a także posiadane informacje o warunkach, w jakich będzie się ono w przyszłości odbywać)²¹¹. Projekt przygotowany przez GDOŚ mieści się w tym zbiorze.

Opinia właściwych miejscowo rad gmin

Przy wyznaczaniu obszaru Natura 2000 ustawodawca wyznacza organowi uchwałodawczemu gminy rolę opiniodawczą (projekt listy obszarów Natura 2000 wymaga zasięgnięcia opinii właściwych miejscowo rad gmin. Niezłożenie opinii w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu uznaje się za brak uwag – art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody).

²¹¹ A. Błaś [w:] J. Boć (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 339–343.

Należy postawić pytanie o prawny charakter opinii gminy. Trzeba pamiętać o pozytywnym domniemaniu kompetencji na rzecz rady gminy, w przeciwieństwie do wyłącznie szczegółowego upoważnienia wójta²¹² (art. 18 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²¹³ – do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej). Nie budzi sporów także to, że formą prawnej aktywności rady gminy jest przede wszystkim wydawanie uchwał. Niektóre z uchwał mają status aktów prawa miejscowego.

Jednak nie wszystkie – co może sprawiać trudności. Przepisy często nie dostarczają dostatecznych wskazówek co do materii aktu prawa miejscowego, pozwalających na jasne wyodrębnienie tych aktów spośród ogółu uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego²¹⁴. Kompetencja rady gminy do stanowienia prawa miejscowego uwarunkowana jest istnieniem stosownego upoważnienia ustawowego.

W przypadku opinii rady gminy w przedmiocie projektu listy obszarów Natura 2000 mamy do czynienia z uchwałą rady gminy niebędącą aktem prawa miejscowego. Można ją zakwalifikować jako „stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”, o czym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Ustawą, która zastrzega niniejszą sprawę do kompetencji rady gminy, jest art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

Mamy do czynienia z opinią, a nie uzgodnieniem, co oznacza, że treść opinii nie musi być respektowana przez organ podejmujący w sprawie rozstrzygnięcie. Taka opinia jest jednak instrumentem prawnym realizowanym przez władzę publiczną – organ samorządu terytorialnego. Wskutek tego, realizując normę konstytucyjną i normę kodeksu postępowania administracyjnego, musi być podjęta na podstawie i w granicach prawa. Poszanowanie podstaw i granic prawa to także przejrzystość i jasność przesłanek, którymi kieruje się organ podejmujący działanie prawne. Zasadne jest więc pytanie o motywy, którymi ma się kierować rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie opiniowania projektów listy obszarów Natura 2000.

W doktrynie zwraca się uwagę na akty planistyczne związane z zagospodarowaniem przestrzennym. Zdaniem Aleksandra Lipińskiego, skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, to stanowisko rady gminy w przedmiocie opiniowania projektu listy obszarów Natura 2000

²¹² Zob. W. Kisiel (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 216.

²¹³ Tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 446.

²¹⁴ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 274.

powinno być determinowane treścią planu²¹⁵. Pogląd jest co do zasady trafny, co nie wyklucza jednakże innych determinant. Może się zdarzyć, że dana gmina nie ma uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wydaje się, że rada gminy powinna kierować się również szeroką kategorią „spraw publicznych o znaczeniu lokalnym” oraz zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty, które wyznaczają jej zakres działania i wskazują przykłady zadań, które gmina ma obowiązek realizować. Z tego względu miejscowy plan może być podstawą do wydania negatywnej opinii, lecz po rozpatrzeniu także innych przesłanek.

Zgoda Rady Ministrów na kształt przedstawionej przez Ministra Środowiska listy proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty oraz listy obszarów specjalnej ochrony ptaków

Zgodnie z ustawą z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²¹⁶ działa kolegialnie, wykonuje ustanowione dla niej w Konstytucji i ustawach zadania i kompetencje, rozpatruje sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia na posiedzeniach (może też rozstrzygać poszczególne sprawy drogą obiegową, w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk). Organizację i tryb swojej pracy Rada Ministrów określa w regulaminie²¹⁷.

Konstytucyjnym instrumentem prawnym działania Rady Ministrów o charakterze powszechnie obowiązującego źródła prawa jest rozporządzenie, o którym mowa w art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP. Zgodnie z rygorami konstytucyjnymi rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, w celu jej wykonania, przy czym upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne co do treści aktu. Zgoda, o której mowa, nie spełnia tych warunków i nie jest wydawana w formie rozporządzenia RM.

Instrumentem prawnym działania Rady Ministrów o charakterze wewnętrznym (obowiązującym tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu uchwałę) są uchwały Rady Ministrów, wzmiankowane w art. 93 polskiej Konstytucji. Mogą być wydawane bez szczegółowego upoważnienia ustawowego, wystarczającą podstawą są ogólne normy kompetencyjne – co *a contrario* wynika z ust. 2 art. 93 Konstytucji. Uchwały RM mogą mieć charakter normatywny lub też mogą nie zawierać norm prawnych. Analizowana zgoda nie zawiera

²¹⁵ A. Lipiński, *Utworzenie obszaru Natura 2000 jako problem konstytucyjny*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska, Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006, s. 92.

²¹⁶ Tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.

²¹⁷ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, tekst jednolity Mon. Pol. 2016 r. poz. 1006.

norm postępowania. Nawet jeśli przyjmiemy, że jest uchwałą Rady Ministrów – to nie ma charakteru normatywnego. Wydaje się, że można zgodę Rady Ministrów zakwalifikować jako decyzję (zgoda to przecież decyzja) wydawaną w ramach ogólnej kompetencji do prowadzenia polityki wewnętrznej RP i kierowania administracją rządową.

M. Grzybowski klasyfikujący formy działania Rady Ministrów wyróżnia między innymi czynności RM o charakterze koordynująco-harmonizującym i uzgodnieniowym. Cechuje je to, że są nakierowane na osiągnięcie prakseologicznie (bądź prawnie) definiowanego ładu w czynnościach jednostek poddanych kierownictwu czy oddziaływaniom ukierunkowującym Rady Ministrów w zakresie, za który ponosi ona swą odpowiedzialność²¹⁸. Omawiana zgoda mieści się w tej kategorii.

Z chwilą gdy Rada Ministrów wyrazi zgodę – mamy do czynienia z listą proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty.

Projekt wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, oparty na wykazie państwa członkowskiego, opracowanym przez Komisję w porozumieniu z państwem członkowskim

Wykaz państwa członkowskiego (czyli lista proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty) staje się przedmiotem prac Komisji Europejskiej. Punkt wyjścia dla tych prac stanowi przedstawiona przez państwo członkowskie lista proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty. W ich trakcie Komisja, w porozumieniu z państwem członkowskim, ustala projekt wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty. Należy podkreślić, że ciągle jest to projekt, zestaw, który można określić jako „roboczą wersję” wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty.

Decyzja Komisji Europejskiej zatwierdzająca wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty

Dokładniejszy opis omawianego aktu należy rozpocząć od przytoczenia fragmentu art. 4 ust. 2 dyrektywy siedliskowej: „wykaz terenów wybranych jako mające znaczenie dla Wspólnoty, określający te spośród nich, które obejmują jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym, zostaje przyjęty przez Komisję zgodnie z procedurą określoną w art. 21 dyrektywy”.

²¹⁸ M. Grzybowski, *Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów i formy ich praktycznej realizacji (próba typologii)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 193–194.

Artykuł 21 wyznacza procedurę podjęcia tej decyzji: 1) przedstawiciel Komisji przedkłada komitetowi²¹⁹ projekt środków, które należy podjąć, 2) komitet wydaje opinię, 3) Komisja przyjmuje przewidziane środki, jeśli są one zgodne z opinią komitetu, 4) jeżeli nie są zgodne – lub w przypadku braku opinii – komisja przedkłada Radzie wniosek dotyczący środków, jakie należy podjąć, 5) Rada stanowi większością kwalifikowaną, a jeśli w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia wniosku Rada nie podejmie decyzji, Komisja przyjmuje proponowane środki. To etapy procedury zmierzającej do wydania decyzji. Wzmiankowany akt to decyzja – akt prawa Unii, o którym mowa w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

Rozporządzenie Ministra Środowiska (wydawane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa i z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej) wyznaczające obszar specjalnej ochrony ptaków lub specjalny obszar ochrony siedlisk

Wskazane rozporządzenie to akt powszechnie obowiązującego prawa, klasyczny przejaw udziału władzy wykonawczej w stanowieniu prawa. Wątpliwy wydaje się, co podniosłem wcześniej, sposób sformułowania przepisu art. 27a ust. 4 sugerujący dwukrotną w istocie rzeczy zgodę Komisji Europejskiej: pierwszy raz przy zatwierdzeniu obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty i drugi raz przy wydawaniu rozporządzenia. Powstaje dodatkowe pytanie, czy jest konstytucyjny wymóg zgody organu ponadkrajowego na powszechnie obowiązujący akt prawa krajowego.

3.4. Reżim prawny obszarów zaliczonych do Natury 2000 w Polsce

Reżim prawny to zespół norm prawnych wyznaczających kształt określonej instytucji prawnej (układ norm prawnych składających się na zjawisko prawne). Reżim prawny to inaczej: status prawny, pozycja prawna, regulacja prawna.

Zaproponowane rozumienie reżimu prawnego można uznać za szerokie (reżim prawny *sensu largo*). Są też podstawy dla węższego pojmowania tego określenia (reżim prawny *sensu stricto*), gdzie status danej formy ochrony przyrody będzie badany w kontekście ograniczeń, jakie z jej utworzeniem i funkcjonowaniem się wiążą.

²¹⁹ Zgodnie z art. 20 dyrektywy siedliskowej komitet składa się z przedstawicieli państw członkowskich, przewodniczy mu przedstawiciel KE.

Najszerzej rzecz ujmując, reżim prawny obszaru Natura 2000 to całokształt norm prawnych poświęconych tej formie ochrony przyrody. W tym sensie całość niniejszego opracowania poświęcona jest reżimowi prawnemu Natury 2000 w trzech sąsiadujących państwach: Polsce, Czechach i Słowacji.

Wężiej rozumiany reżim Natury 2000 sprowadzał się będzie do charakterystycznych ograniczeń, związanych zwykle z działalnością mogącą oddziaływać na obszar chroniony. W tym rozumieniu reżim prawny Natury 2000 kreuje przede wszystkim art. 33–34 ustawy o ochronie przyrody.

Obszary Natura 2000 pokrywają się często, w części lub całości, z innymi terenami (obiektami) podlegającymi ochronie na podstawie szczególnych przepisów prawnych. Natura 2000 bywa położona na obszarze objętym już wcześniej inną formą ochrony przyrody. Dlatego do najważniejszych aktów prawnych określających reżim prawny Natury 2000 należą regulacje odnoszące się do ochrony i zarządzania innymi zasobami przyrodniczymi. Następuje „nakładanie się” reżimów prawnych („naturowego” i wynikającego z innej formy ochrony), co inicjuje pytanie o relację między nimi. Taki związek wymaga ustalenia relacji między różnymi, charakterystycznymi dla poszczególnych obszarów, instrumentami prawnymi.

Wspomniana łączność terytorialna obszaru Natura 2000 z innymi obszarami, wyróżnionymi ze względu na odmienne przesłanki prawne, pozwala podjąć próbę systematyzacji czy typologii obszarów Natura 2000, a więc pogrupowania i podziału tych obszarów w zależności od prawnych cech obszaru, na którym Natura 2000 się znajduje.

Pierwszą grupę będą stanowić obszary Natura 2000 ulokowane na obszarach poddanych wyłącznie ogólnym zasadom wynikającym z planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²²⁰ określa zakres i sposoby w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań (art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jednocześnie nakazuje uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym m.in. wymagania ochrony środowiska (art. 1 ust. 2 pkt 3). W instrumentach prawnych gospodarki przestrzennej, a przede wszystkim w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, obligatoryjnie określa się przeznaczenie terenów i zasady ochrony środowiska na danym terenie (art. 15 ust. 2), względy zaś związane z funkcjonowaniem Natury 2000 są przesłanką zmiany już istniejących aktów zagospodarowania przestrzennego – chodzi o elementy planu ochrony obszaru Natura 2000, które mają oddziaływać na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w zakresie takiej treści tych planów, która ograniczałaby

²²⁰ Tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 778.

zagrożenia dla siedlisk lub gatunków, ze względu na ochronę których wyznaczono obszar Natura 2000 (art. 29 ust. 8 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody). W praktyce wyznaczony obszar Natura 2000 będzie determinował już uchwalone plany zagospodarowania i będzie musiał zostać uwzględniony przy nowelizacjach tych planów.

Drugą grupę stanowią obszary Natura 2000 znajdujące się na obszarach stanowiących pewne podstawowe, w tym wskazane w ustawie Prawo ochrony środowiska, elementy przyrodnicze. Mam tu na myśli w szczególności lasy, wody, kopaliny i krajobraz. Co oczywiste, w takiej sytuacji nie są wyłączone reguły wynikające z planowania przestrzennego, ale pojawiają się obok nich, szczególnie regulacje prawne dotyczące pewnych elementów przyrodniczych.

Przedmiot ochrony Natury 2000 może znajdować się w lesie, co sprawia, że mamy do czynienia z nakładaniem się na siebie reżimu prawnego lasu i reżimu prawnego Natury 2000. W takiej sytuacji musi nastąpić korelacja prawnych instrumentów gospodarki leśnej z instrumentami ochrony Natury 2000. W szczególności obligatoryjnym elementem planu urządzenia lasu jest program ochrony przyrody (art. 18 ust. 4 pkt 2a ustawy o lasach), a plan urządzenia lasu respektujący obligatoryjne elementy planu ochrony obszaru Natura 2000 staje się faktycznie planem ochrony Natury 2000, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia odrębnego, „naturowego” planu ochrony (art. 28 ust. 11 pkt 3a ustawy o ochronie przyrody).

Ponadto integralność zarządzania obszarem Natura 2000 może wymagać skupienia rozproszonych kompetencji. Ustawodawca zauważa taką potrzebę, w art. 5a ustawy o lasach przewidując możliwość powierzenia przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w drodze porozumienia, dyrektorowi Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych wykonywanie zadań związanych z realizacją planu ochrony Natury 2000 poza terenem jego działania (poza lasem).

Siedliskiem poddanym ochronie na mocy przepisów o obszarach Natura 2000 są również wody. Wywołuje to konieczność synchronizacji instrumentów gospodarki wodnej, przewidzianych ustawą Prawo wodne²²¹, z wymogami Natury 2000. W szczególności w programie wodno-środowiskowym kraju należy określić podstawowe działania służące ochronie siedlisk i gatunków, jak też związane z oceną oddziaływania przedsięwzięć na środowisko oraz na obszar Natura 2000 (art. 113b ust. 2 pkt 1 lit. b), a w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza trzeba umieścić wykazy obszarów chronionych, wraz z ustaleniem celów środowiskowych dla jednolitych części wód i obszarów chronionych (art. 114 ust. 1 pkt 3 i 5).

Na środowisko, w tym obszary Natura 2000, niewątpliwie oddziaływać będzie działalność regulowana Prawem geologicznym i górnictwem. Zgodnie z przyjętym założeniem pociąga to potrzebę uwzględnienia w aktach regulujących taką działalność aspektów środowiskowych. Na przykład w planie ruchu zakładu górnictwa

²²¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.

określa się między innymi szczegółowe przedsięwzięcia niezbędne w celu zapewnienia ochrony elementów środowiska (art. 108 ust. 2 pkt 2 lit. f Prawa geologicznego i górniczego²²²).

Do trzeciej grupy zaliczam częściowe lub całkowite pokrywanie się obszaru Natura 2000 z inną, wymienioną w ustawie, formą ochrony przyrody. Ustawodawca akcentuje w art. 25 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, że obszar Natura 2000 może obejmować obiekty i obszary objęte innymi formami ochrony przyrody. Dochodzi wtedy do „krzyżowania się” reżimów prawnych Natury 2000 i innej formy ochrony przyrody. Ogólnie rzecz biorąc, rezultatem takiego zjawiska będzie dominacja surowszego reżimu prawnego. Wyznaczenie obszaru Natura 2000 na obszarze parku narodowego nie doprowadzi do złagodzenia zasad działalności człowieka na obszarze parku, ale wyznaczenie obszaru Natura 2000 na obszarze parku krajobrazowego może skutkować tym, że zakaz, który mógł być wprowadzony fakultatywnie w drodze stosownej uchwały sejmiku województwa (art. 16 ust. 3 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody), stanie się obowiązkowym elementem ochrony obszaru Natura 2000 i będzie wynikał z ogólnej zasady zabraniającej podejmowania działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 (art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody).

Generalnie ustawa o ochronie przyrody nakazuje dopasować akty planistyczne poszczególnych form ochrony przyrody tak, by respektowały one wymogi ochrony obszaru Natura 2000. W planie ochrony parku narodowego (rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego) należy uwzględnić zakres planu ochrony obszaru Natura 2000 (art. 20 ust. 5). Ustawa o ochronie przyrody nakazuje także w art. 28 ust. 11a uzgodnić projekt planu urządzenia lasu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 lub jego części pokrywającego się w całości lub w części z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa. Ustawa o ochronie przyrody przewiduje również sytuację, w której inne akty planistyczne (np. plan ochrony parku narodowego, plan ochrony rezerwatu przyrody) przejmują rolę planu ochrony dla obszaru Natura 2000 pokrywającego się z daną formą ochrony przyrody, jeżeli uwzględniają w swej treści to, co powinno się mieścić w „naturowym” planie ochrony.

System ochrony, oparty na jednym, ogólnie sformułowanym zakazie działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 (art. 33 ustawy o ochronie przyrody), zdecydowanie odróżnia Naturę 2000 od innych form ochrony przyrody, których reżim prawny oparty jest na katalogu zakazów, które obowiązują *ex lege* lub też obowiązują na mocy aktów normatywnych kreujących konkretną formę ochrony przyrody. Przemawia też za specyfiką obszaru Natura 2000 wobec innych form ochrony przyrody.

²²² Tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.

3.5. Zarządzanie obszarami Natura 2000 w Polsce

W teorii organizacji zarządzanie jest definiowane jako zestaw działań skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny. Proces zarządzania obejmuje cztery podstawowe funkcje: planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie oraz kontrolowanie²²³.

Jeżeli obszar Natura 2000 potraktujemy jako ukonstytuowany prawnie byt, to zarządzanie nim będzie obejmować planowanie działalności związanej z funkcjonowaniem obszaru Natura 2000, podejmowanie decyzji, których skutki mogą oddziaływać na obszar Natura 2000, nadzór nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, a także egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie reżimu prawnego obszaru Natura 2000.

Odnosząc tak wyróżnione działania do poświęconej Naturze 2000 regulacji prawnej, otrzymamy obraz instrumentów prawnych służących zarządzaniu obszarem Natura 2000. Za prawne instrumenty zarządzania obszarem Natura 2000 można zatem uznać: 1) plany ochrony obszaru Natura 2000, 2) ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 jako podstawowy instrument warunkujący dopuszczalność zgody na realizację przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na obszar Natura 2000, 3) nadzór nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, 4) egzekwowanie odpowiedzialności prawnej za naruszenie reżimu Natury 2000.

W pewnym uogólnieniu można przyjąć, że zarządzanie obszarem Natura 2000 skupia się na realizacji norm wpływających z art. 33–36 ustawy o ochronie przyrody. Podstawa dla ochrony obszaru Natura 2000 jest wyznaczona przez art. 33 ustawy o ochronie przyrody. Przepis ustanawia zakaz podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Ów zakaz nie ma charakteru bezwzględneho. Dopuszczalne są odstępstwa od niego (opisane w art. 34). Kwintesencję Natury 2000 uzupełnia też to, że na obszarze tym nie podlega ograniczeniu działalność gospodarcza, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony tego obszaru (art. 36). Można więc mówić o swobodzie działalności na obszarze Natura 2000 pod warunkiem braku znacząco negatywnego oddziaływania na cele ochrony danego obszaru.

Specyfika zarządzania Naturą 2000 jako formą ochrony przyrody uwydatnia się w odnajdywaniu proporcji pomiędzy, z jednej strony, ochroną Natury 2000, zabezpieczeniem siedlisk i gatunków, ze względu na które obszar Natura 2000 wyznaczono, lecz także – z drugiej strony – nierezygnowaniu z działalności, która

²²³ R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2004, s. 6–8.

da się z ochroną pogodzić (w sensie dopuszczalności takiej działalności, która nie będzie przekreślać celów Natury 2000). Idea Natury 2000 nie opiera się na jej separacji od otoczenia, nie wyczerpuje się tylko w konserwacji, ale skupia się na współistnieniu i współfunkcjonowaniu. Z tych względów uzasadnione jest mówienie nie tylko o ochronie Natury 2000, lecz także o takim zarządzaniu ochroną, które pozwoli zmieścić w jej ramach aktywność człowieka.

Aktywność tego rodzaju jest faktycznie zarządzaniem obszarem Natura 2000 i mieści się na obszarze z jednej strony wyznaczonym zakazem działalności mogącej znacząco negatywnie oddziaływać (jednak nie bezwzględny), a z drugiej strony obszar ten wyznacza dozwolenie dla działań, które znacząco negatywnie na obszar Natura 2000 nie oddziałują. Te założenia kreują prawny kontekst dla aktywności organów ochrony przyrody wobec obszarów Natura 2000.

Proces zarządzania musi być przez kogoś realizowany, stąd pojawia się kwestia podmiotów realizujących zarządzanie obszarem Natura 2000.

3.5.1. Podmioty zarządzające obszarami Natura 2000

3.5.1.1. Podmioty krajowe zarządzające obszarami Natura 2000

Minister właściwy do spraw środowiska

Najwyżej usytuowany organ w zakresie ochrony przyrody, czyli minister właściwy do spraw środowiska, wobec już istniejącego obszaru Natura 2000 dysponuje instrumentami o charakterze prawodawczym (w drodze rozporządzenia ustanawia plan ochrony dla obszaru Natura 2000 – art. 29 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody) oraz ma obowiązki informacyjne (wynikający z art. 35 nakaz informowania Komisji Europejskiej o ustalonym zakresie kompensacji przyrodniczej, czyni to przed wdrożeniem tej kompensacji)²²⁴.

Minister rozpatruje ponadto zażalenie na uzgodnienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska dotyczące korelacji planu urządzenia lasu z zadaniami ochronnymi dla obszaru Natura 2000 (art. 28 ust. 11b). Zatwierdza także plan urządzenia lasu należącego Skarbu Państwa, który może być jednocześnie planem ochrony Natury 2000 (art. 22 ustawy o lasach).

²²⁴ Zob. A. Habuda, *Organy ochrony przyrody a Natura 2000*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, (red.) E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 488 i nast.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska

Podstawowym instrumentem przysługującym Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska jest nadzór nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, wykonywany na podstawie art. 32 ustawy o ochronie przyrody. Z przyjmowanej w prawie administracyjnym definicji nadzoru jednoznacznie wynika, że zalecenia i wytyczne mają charakter wiążący; ich adresatami są podmioty nadzorujące obszary Natura 2000.

Nadzór ten polega na: 1) wydawaniu zaleceń i wytycznych w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, 2) określaniu zakresu i żądaniu informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, 3) kontroli realizacji ustaleń planów ochrony i planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000. Na Generalnym Dyrektorsze Ochrony Środowiska, w związku z funkcjonowaniem Natury 2000, ciąży też obowiązek o charakterze informacyjno-notyfikacyjnym. Jest to obowiązek informowania ministra właściwego do spraw środowiska o kompensacji przyrodniczej (art. 34 ust. 4 i 5) oraz obowiązek składania Komisji Europejskiej raportów i notyfikacji dotyczących obszarów Natura 2000 (art. 38). To także gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci Natura 2000 – co wynika z art. 127 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²²⁵.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska

Kompetencje regionalnych dyrektorów ochrony środowiska odnośnie do Natury 2000 można podzielić na kilka kategorii.

Najogólniejszą stanowią obowiązki natury nadzorczo-koordynującej, mające źródło w art. 131 ust. 1 pkt 4 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko (przepis zalicza do zadań dyrektora ochronę i zarządzanie obszarami Natura 2000 i innymi formami ochrony przyrody). Zgodnie z art. 27a ust. 2 ustawy o ochronie przyrody nadzór nad obszarem Natura 2000 sprawuje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska. Art. 32 ust. 3 stanowi, że regionalny dyrektor koordynuje funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania; przepis nie wskazuje wszakże żadnych konkretnych form tej koordynacji. Ponadto można do tej grupy zaliczyć nadzorowanie wykonania kompensacji przyrodniczej (art. 35 ust. 3).

Do następnej kategorii można zaliczyć kompetencje projektodawcze. Jest Są to przede wszystkim sporządzanie projektu planu zadań ochronnych (art. 28 ust. 1) i sporządzenie projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000 (art. 29 ust. 1).

²²⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 353.

RDOŚ ma też kompetencje prawodawcze. Mam tu na myśli będące aktem prawa miejscowego zarządzenie ustanawiające plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 (art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody). Istotne są kompetencje o typowym charakterze administracyjnoprawnym, kompetencje decyzyjne. Jako kluczowy przykład wskażę zezwolenie na realizację planu lub działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 (art. 34). To także decyzja nakazująca wstrzymanie działań (ewentualnie podjęcie działań zapobiegawczych lub naprawczych), jeżeli działania podjęte na obszarze Natura 2000 są sprzeczne z ustaleniami planu zadań ochronnych lub planu ochrony (art. 37 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody). Należy tu też wymienić postanowienia:

- 1) stwierdzające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, wydawane w przypadku uznania, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura (art. 97 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko),
- 2) w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000²²⁶ (art. 98 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko: regionalny dyrektor w postanowieniu uzgadnia bądź odmawia uzgodnienia – w związku z tym jego decyzja nie jest oparta na uznaniu administracyjnym).

W tej kategorii trzeba podkreślić dominującą rolę RDOŚ przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ta dominująca rola wynika stąd, że regionalny dyrektor albo sam wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, albo uzgadnia decyzje „środowiskowe” wydane przez inny organ. Jest tu związany, a jego swoboda jest ograniczona. Żadne przedsięwzięcie wymagające decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie może być realizowane, jeżeli może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 i nie zachodzą okoliczności wskazane w art. 34 ustawy o ochronie przyrody.

Regionalni dyrektorzy wykonują także obowiązki informacyjne. W szczególności chodzi o informacje dotyczące kompensacji przyrodniczej przekazywane Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska na podstawie art. 35 ustawy o ochronie przyrody. Mieści się tu również ocena realizacji ochrony obszaru Natura 2000, cyklicznie sporządzana i przekazywana GDOŚ (art. 31).

Dyrektor parku narodowego

Dyrektor parku narodowego jest organem właściwym w zakresie ochrony przyrody.

²²⁶ Szerzej na temat oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 zob. G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 90 i nast.

Zgodnie z art. 32 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody w przypadku, gdy obszar Natura 2000 obejmuje w całości lub części obszar parku narodowego, sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000 w granicach parku narodowego jest dyrektor parku narodowego. W takiej sytuacji wkracza on w te kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska, które ustawodawca nadaje „sprawującemu nadzór na obszarem Natura 2000” (na przykład sporządzenie projektu planu ochrony czy przekazywanie GDOŚ oceny realizacji ochrony obszaru Natura 2000). Oprócz tego dyrektor parku będzie wykonywał wszystkie kompetencje przydane w celu zarządzania parkiem. Ma to duże znaczenie, albowiem gdy formy ochrony przyrody nakładają się na siebie – to znajduje zastosowanie surowszy reżim prawny. Będzie więc tak, że działania prawne podejmowane przez dyrektora parku narodowego w celu ochrony parku narodowego dotyczyć będą pośrednio Natury 2000, choć podstawą ich podejmowania będą regulacje związane z ochroną parku, a nie obszaru Natura 2000.

Dyrektor Urzędu Morskiego

Kompetencje Dyrektora Urzędu Morskiego są realizowane w przypadku, gdy obszar Natura 2000 obejmuje obszar morski. W takiej sytuacji dyrektor sprawuje nadzór nad obszarem Natura 2000. W szczególności wydaje zezwolenie, o którym mowa w art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Wydaje też decyzję opartą na art. 37 ustawy o ochronie przyrody: nakazującą wstrzymanie działań podjętych na obszarze Natura 2000 bez zyskania zezwolenia lub decyzję nakazującą podjęcie działań zapobiegawczych lub naprawczych.

Nadleśniczy

Zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody na terenie zarządzanym przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, na którym znajduje się obszar Natura 2000, zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy, zgodnie z ustaleniami planu urządzenia lasu. Plan urządzenia lasu, uwzględniający wymogi planu ochrony Natury 2000, staje się faktycznym planem ochrony obszaru Natura 2000. To nim zobowiązany jest kierować się nadleśniczy, prowadząc gospodarkę leśną.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta)

Rola wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i starosty jako organów ochrony przyrody zaangażowanych w ochronę Natury 2000 to przede wszystkim realizacja normy wynikającej z przepisu art. 96 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko: Organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia, o którym mowa w art. 72 ust. 1a, oraz do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które

nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jest obowiązany do rozważenia, przed wydaniem tej decyzji, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Jeżeli organ, o którym mowa wyżej, uzna, że przedsięwzięcie, inne niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, wydaje postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska wymienionych w przepisach dokumentów. Widać, że kompetencje wójta są tutaj w pewnym sensie podrzędne wobec roli regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Z drugiej strony rola owego „rozważenia” jest niezwykle istotna, co omówiłem w rozdziale dotyczącym oceny oddziaływania.

3.5.1.2. Podmioty europejskie zarządzające obszarami Natura 2000

Należy tu wskazać przede wszystkim Komisję Europejską. W ścisłym tego słowa znaczeniu nie jest ona jednak podmiotem zarządzającym bezpośrednio obszarem Natura 2000. Jej podstawowa kompetencja, mianowicie opinia w sprawie zezwolenia z art. 34 ustawy o ochronie przyrody, nie mieści się w tradycyjnym pojęciu nadzoru, choć w istocie rzeczy, zważywszy na pojemność tego terminu, pewne pokrewieństwo z nadzorem wykazuje.

Pozostałe sytuacje, w których można doszukiwać się udziału Komisji w zarządzaniu obszarem Natura 2000, to obowiązek ministra środowiska poinformowania Komisji o ustalonym zakresie kompensacji przyrodniczej na terenie obszaru Natura 2000 (art. 35 ust. 6) oraz obowiązek Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska składania do Komisji Europejskiej raportów i notyfikacji dotyczących obszarów Natura 2000 (art. 38). Art. 38 dodatkowo nakłada na Generalnego Dyrektora obowiązek występowania o opinie w sprawach obszarów Natura 2000. Zobowiązanie tego rodzaju ma szeroki zakres i pozwala Komisji, w gruncie rzeczy, na bieżącą obserwację funkcjonowania sieci Natura 2000.

3.5.3. Plan jako instrument zarządzania obszarem Natura 2000

3.5.3.1. Wprowadzenie

Planowanie i plany nie są w ochronie środowiska, w tym w ochronie przyrody, niczym nowym. Prawo Unii Europejskiej, i będące pod jego wpływem prawo krajowe, często odwołuje się do planowania i instrumentów planistycznych. Jerzy

Sommer zauważał, że ustawy dotyczące ochrony środowiska zawierają liczne przepisy odnoszące się do planowania. Cytowany autor stwierdzał, że wokół planowania, traktowanego jeszcze niedawno jako kwintesencja socjalizmu, zmieniła się aura, co następuje także pod wpływem prawa unijnego²²⁷. Trafność tego spostrzeżenia jest oczywista, zwłaszcza gdy przypomnimy, że planowanie jest jedną z podstaw nie tylko zarządzania środowiskiem i jego ochroną, ale zarządzania w ogóle²²⁸.

W nauce prawa ochrony przyrody kwestia charakteru prawnego planu ma doniosłe znaczenie w związku z tym, że funkcjonowanie podstawowych form ochrony przyrody opiera się na aktach planistycznych (plany ochrony, plany zadań ochronnych). Dla obszarowych form ochrony przyrody, z wyjątkiem obszaru chronionego krajobrazu, sporządzenie planu ochrony jest prawnym obowiązkiem (w odniesieniu do parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego wynikającym z art. 18 ustawy o ochronie przyrody, a w stosunku do obszaru Natura 2000 przesadzają o tym art. 28–29 ustawy).

Ustanowienie na obszarze Natura 2000 dedykowanych tej formie ochrony aktów planistycznych nie jest wymogiem wypływającym z prawa Unii Europejskiej. Ani dyrektywa w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, ani dyrektywa siedliskowa takiego obowiązku nie formułują. Dyrektywa 2009/147/WE o planach ochrony w ogóle nie wspomina, ogólnie nakazując podejmowanie właściwych kroków w celu uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków siedlisk (art. 5 ust. 4). Natomiast dyrektywa 92/43/EWG wprowadzie do instrumentów planistycznych na obszarze Natura 2000 się odnosi, jednak nie czyni z ich ustanowienia obowiązku, sytuując je wśród innych środków ochronnych. Co więcej, w świetle dyrektywy, nawet jeśli państwo członkowskie uzna, że instrument planistyczny dla ochrony obszaru Natura 2000 jest konieczny, to nie musi on przybierać formy środka wyodrębnionego z innych, już funkcjonujących planów rozwoju (art. 6 ust. 1).

Krótko mówiąc, ustawodawca europejski nie nakazuje, ale i nie zabrania tworzenia planu ochrony jako poświęconego Naturze 2000 instrumentu prawnego. Ustawodawca polski ustanowienie takiego planu (w zasadzie nawet dwóch planów) uczynił obowiązkiem, co bywa, zwłaszcza w literaturze ekonomicznej, krytykowane²²⁹. Tym bardziej że w prawie polskim mamy do czynienia nie z jednym,

²²⁷ J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 264.

²²⁸ Patrząc na formułowane w naukach teorii organizacji i zarządzania definicje zarządzania, dostrzeżemy wyraźnie, że planowanie jest jednym z czterech podstawowych elementów procesu zarządzania (planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie). Zob. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2004, s. 8.

²²⁹ Krytyka dotyczy skomplikowania, kosztów związanych z procedurą tworzenia planu ochrony, a nawet samych podstaw – właściwsze i bardziej spójne z ideą Natury 2000 byłyby plany

ale dwoma aktami planistycznymi wprost poświęconymi Naturze 2000. Są to plan zadań ochronnych i plan ochrony obszaru Natura 2000.

3.5.3.2. Plan zadań ochronnych a plan ochrony obszaru Natura 2000

Plan zadań ochronnych i plan ochrony obszaru Natura 2000 są podstawowymi instrumentami planistycznymi sporządzanymi dla obszaru Natura 2000.

W sytuacji, praktycznie częstej, gdy obszar Natura 2000 pokrywa się w całości lub części z inną formą ochrony przyrody, ochronie Natury 2000 mogą służyć akty planistyczne wyznaczone dla tych innych form. Muszą wszakże w swej treści uwzględniać to, co powinien zawierać plan ochrony przewidziany dla obszaru Natura 2000.

W tym sensie jako przejściowy można potraktować plan zadań ochronnych, jednak z tym zastrzeżeniem, że uznana zostanie potrzeba sporządzenia, dla danego obszaru Natura 2000, planu ochrony. Pojawia się tym samym pytanie o obligatoryjność sporządzenia planu zadań ochronnych oraz planu ochrony.

Ustawa o ochronie przyrody w art. 28 ust. 11 wymienia sytuacje, kiedy planu zadań ochronnych się nie sporządza. Generalnie rzecz biorąc, są to takie okoliczności, gdy dany obszar Natura 2000 objęty już jest jakimś innym planem. Może to być plan typowo „naturowy” – sporządzony ze względu na Naturę 2000 – a więc plan ochrony obszaru Natura 2000. Może to być również plan przygotowany dla innej formy ochrony przyrody lub pewnego zasobu przyrody – mam tu na myśli plan ochrony parku narodowego, plan ochrony rezerwatu przyrody, plan ochrony parku krajobrazowego, zadania ochronne dla parku narodowego, zadania ochronne dla rezerwatu przyrody oraz plan urządzenia lasu – pod jednym warunkiem – akt ten uwzględnia to, co powinno znajdować się w planie zadań ochronnych obszaru Natura 2000. Od strony formalnej nie mamy, w takim przypadku, do czynienia z planem zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000. Od strony treści jest przeciwnie – ponieważ to, co plan zadań ochronnych obszaru Natura 2000 ma zawierać, znajduje się w innym akcie planistycznym. Można to określić także w taki sposób, że plan zadań ochronnych Natury 2000 jest wpisany w inny instrument planistyczny.

Wyłączwszy wskazane wyżej przypadki, dla każdego obszaru Natura 2000 istnieje wymóg sporządzenia planu zadań ochronnych.

zarządzania zrównoważonym rozwojem, a nie konserwatorskie plany ochrony – zob. A. Bołtromiuk, *Przesłanki utworzenia i geneza sieci Natura 2000*, [w:] *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, (red.) A. Bołtromiuk i M. Kłodziński, Warszawa 2011, s. 99–100.

Plan zadań ochronnych Natury 2000 może mieć charakter przejściowy, epizodyczny²³⁰. Może o tym świadczyć wynikająca *ex lege* utrata mocy planu zadań ochronnych, gdy ustanowiony zostanie plan ochrony (art. 28 ust. 12 jasno wskazuje, że „akt prawa miejscowego w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, o którym mowa w ust. 5, traci moc w przypadku ustanowienia planu ochrony, o którym mowa w art. 29”).

Jednak musi być spełniony dodatkowy warunek – musi dojść do ustanowienia planu ochrony. Jeżeli do ustanowienia planu ochrony obszaru Natura 2000 nie dojdzie, to nie będzie można mówić, że plan zadań ochronnych ma charakter przejściowy. Powód jest jasny – plan zadań ochronnych będzie jedynym i podstawowym dokumentem planistycznym.

Ustawodawca jednak chyba założył, że ustanowienie planu ochrony poprzedzone będzie ustanowieniem i funkcjonowaniem planu zadań ochronnych. Dopuszcza wprowadzie możliwość podjęcia działań od razu prowadzących do ustanowienia planu ochrony, ale zwrócić trzeba uwagę na kolejność przepisów regulujących poszczególne instrumenty planistyczne. Najpierw mowa jest o planie zadań ochronnych, następnie o planie ochrony, co sugeruje pewną kolejność – taką, że plan zadań ochronnych jest etapem w procedurze zmierzającej do ustanowienia planu ochrony. Sytuację, gdy planu zadań ochronnych nie sporządza się ze względu na to, że ustanowiono już dla danego obszaru plan ochrony, trzeba raczej traktować jako wyjątek od ogólnej zasady, według której taki plan (zadań ochronnych) należy sporządzić.

W świetle art. 28 ust. 10 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody uzasadniony jest wniosek, że to plan zadań ochronnych może warunkować ustanowienie planu ochrony obszaru Natura 2000. Przepis stanowi, że to plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 zawiera wskazanie terminu sporządzenia, w razie potrzeby, planu ochrony dla części lub całości obszaru Natura 2000. Interpretując *a contrario*, jeżeli plan zadań ochronnych milczy w kwestii planu ochrony obszaru Natura 2000, to oznacza to, że odpowiednie organy nie widzą przesłanek dla jego ustanowienia. Organ może też wyrazić to bezpośrednio²³¹. Zgodnie z § 3 pkt 8 rozporządzenia Ministra Środowiska z 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000²³² zakres prac koniecznych dla sporządzenia projektu planu ochrony obejmuje (między innymi) ocenę potrzeby sporządzenia planu ochrony dla części lub całości obszaru oraz określenie terminu jego sporządzenia.

²³⁰ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 223.

²³¹ W projekcie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska w Katowicach w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dolina Górnej Wisły w § 5 czytamy: „Nie stwierdza się potrzeby sporządzenia planu ochrony dla części lub całości obszaru”.

²³² Dz.U. Nr 34, poz. 186.

Podsumowując, relacje między planem zadań ochronnych a planem ochrony obszaru Natura 2000, jeśli wziąć pod uwagę konieczność ustanowienia tych instrumentów, wyrażają się w tym, że w zasadzie jedyną sytuacją, gdy nie sporządza się planu zadań ochronnych, jest ta, gdy dla danego obszaru ustanowiono już plan ochrony lub też inne akty planistyczne obejmują treści, które w planie zadań ochronnych mają się znaleźć.

Pojawia się jednak pewien konflikt: założmy, że plan zadań ochronnych nie wskazuje terminu sporządzenia planu ochrony, bo oceniono, że nie ma takiej potrzeby (art. 28 ust. 10 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody). *Prima facie* mogłoby się wydawać, że zamyka to drogę do ustanowienia planu ochrony. Z drugiej strony wniosek tego rodzaju wydaje się dość chwiejny i idący wbrew pewnej hierarchii w administracji ochrony przyrody. Mianowicie regionalny dyrektor ochrony środowiska za pomocą zarządzenia – aktu prawa miejscowego – zamykałby drogę ministrowi właściwemu do spraw środowiska do określenia w formie rozporządzenia planu ochrony dla obszaru Natura 2000.

Wydaje się, że można by to potraktować jako przykład dekoncentracji, gdzie mamy do czynienia z przeniesieniem kompetencji na organ niższy, dokonany w drodze aktu normatywnego, z zachowaniem nadrzędności hierarchicznej organów zwierzchnich w zakresie realizacji przekazanych kompetencji²³³. To ustawa przyznaje taką kompetencję regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, jednocześnie ustawa czyni Generalnego Dyrektora Ochrony środowiska organem wyższym wobec regionalnego dyrektora. Prawo daje więc regionalnemu dyrektorowi pewien stopień samodzielności w zakresie tworzenia prawa, pozostawiając zarazem organowi wyższemu instrumenty oddziaływania wynikające z hierarchicznej nadrzędności.

Odnajduję jeszcze jedną możliwość wyjaśnienia zarysowanego problemu: czy może dla danego obszaru Natura 2000 nie być planu zadań ochronnych, „od razu” bowiem dla tego obszaru funkcjonuje plan ochrony?

Ustawa taką możliwość przewiduje. Mam na myśli sytuację, gdy plan ochrony np. parku narodowego uwzględnia zakres tego, co powinno się znaleźć w planie ochrony Natury 2000. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 30 ustawy o ochronie przyrody, staje się on planem ochrony dla Natury 2000 (we wspólnej części parku narodowego i obszaru Natura 2000). Choć formalnie rzecz biorąc, ciągle jest planem ochrony parku narodowego, to od strony treściowej (merytorycznej) jest także planem ochrony Natury 2000. W takiej sytuacji nie ustanawia się planu zadań ochronnych dla Natury 2000, ponieważ plan ochrony tego obszaru już funkcjonuje,

²³³ Zob. np. J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Wrocław 2007, s. 232; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2005, s. 213.

choć jest on jednocześnie planem ochrony parku narodowego, uwzględniającym obszar Natura 2000.

W kwestii terminów, na jakie ustanawiane są poszczególne, ustanowione dla obszaru Natura 2000 akty planistyczne, należy wyjść od projektu planu zadań ochronnych, który obejmuje okres 10 lat (art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Krzysztof Gruszecki wyprowadza wniosek, że jest to maksymalnie 10 lat²³⁴. Pierwszy projekt sporządza się w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków. Dla proponowanego obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty sprawujący nadzór może sporządzić projekt planu zadań ochronnych na okres 10 lat.

Ustawa nie wskazuje terminu, na jaki ustanawiany jest plan zadań ochronnych. Jest to zrozumiałe i uzasadnione tym, nie musi (ale może) to być instrument epizodyczny. Zarówno stan obszaru Natura 2000, jak i jego otoczenie mogą się zmieniać i dlatego plan zadań ochronnych w każdym czasie może być zmieniony (jeśli jest to uzasadnione potrzebami ochrony siedlisk), w tej formie prawnej, w jakiej następuje jego ustanowienie.

Podkreślam, że projekt planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 jest czym innym niż plan zadań ochronnych dla tego obszaru. Jest oczywiście jasne, że projekt stanowi etap na drodze ku planowi zadań ochronnych, jednak planem staje się dopiero wskutek zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Ustawa stanowi, że to projekt planu zadań ochronnych sporządza się na okres 10 lat, milczy jednak odnośnie do okresu, na jaki powinno się sporządzać plan zadań ochronnych. Z tego względu nie jestem pewien trafności i prawidłowości niektórych aktów regionalnych dyrektorów ustanawiających plany zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000²³⁵, w których organ wskazuje 10-letni okres, na jaki dany plan jest ustanowiony. Wydaje się, że ustawa nie udziela delegacji do określenia tego terminu (choć przewiduje możliwość wskazania terminu – ale dla sporządzenia planu ochrony).

Plan ochrony dla obszaru Natura 2000 ustanawiany jest na okres 20 lat, z tym że może on być zmieniony wskutek potrzeb ochrony siedlisk, ze względu na które dany obszar Natura 2000 wyznaczono.

²³⁴ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 157.

²³⁵ Zob. § 1 pkt 3 zarządzenia 15/2011 regionalnego dyrektora ochrony środowiska w Białymstoku z 27 maja 2011 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Murawy w Haćkach, publ. http://edziennik.bialystok.uw.gov.pl/WDU_B/2011/160/1835/Akt.pdf.

3.5.3.3. Procedura ustanawiania planu zadań ochronnych i planu ochrony obszaru Natura 2000

Ustanowienie planu zadań ochronnych, jak i planu ochrony obszaru Natura 2000 musi być poprzedzone przygotowaniem projektów – projektu planu zadań ochronnych i projektu planu ochrony. Projekty te nie są instrumentami prawnymi, lecz tylko propozycjami, i w związku z tym nie wywołują skutków prawnych. Mają charakter epizodyczny i docelowo mają doprowadzić do ustanowienia planu ochrony (planu zadań ochronnych).

Autorem obu projektów jest sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000. Art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wskazuje termin, w ciągu którego należy przygotować pierwszy projekt planu zadań ochronnych. Jest to 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty.

Zarówno plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, jak i plan ochrony dla obszaru Natura 2000 (lub jego części) ustanawiane są aktami powszechnie obowiązującego prawa. W przypadku planu zadań ochronnych jest to akt prawa miejscowego w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody; jeżeli obszar Natura 2000 wykracza poza granice jednego województwa, to właściwi miejscowo regionalni dyrektorzy wydają akt wspólnie). Plan ochrony obszaru Natura 2000 ustanawiany jest w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska (art. 29 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody).

Jest to kulminacyjny punkt postępowania prawnego, którego etapy – w większości tożsame co do obydwu aktów planistycznych – wyznaczane są przez następujące czynności:

- 1) sporządzenie projektu planu zadań ochronnych (projektu planu ochrony) obszaru Natura 2000 (lub jego części), co należy do kompetencji sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000, przy czym podmiot ten ma obowiązek umożliwić zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność na obszarze Natura 2000 udział w pracach związanych ze sporządzaniem tego projektu;
- 2) zaopiniowanie projektu planu ochrony przez dyrektora regionalnej dysekcji Lasów Państwowych w sytuacji, gdy obszar Natura 2000 ma część wspólną z terenem zarządzanym przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, lub przez dyrektora urzędu morskiego – jeżeli obszar Natura 2000 obejmuje obszar morski. Należy podkreślić, że procedurze opiniowania poddaje się projekt planu ochrony – a nie projekt planu zadań ochronnych;

- 3) poddanie tak przygotowanego dokumentu – ciągle będącego jeszcze projektem planu (zadań ochronnych, ochrony) – procedurze udziału społeczeństwa na zasadach określonych w ustawie o ocenach oddziaływania na środowisko.

Szczegóły związane z przygotowaniem projektu planu zadań ochronnych oraz projektu planu ochrony obszaru Natura 2000 są przedmiotem rozporządzeń ministra właściwego do spraw środowiska. Wobec projektu planu zadań ochronnych minister środowiska wykonał zawartą w art. 28 ust. 13 ustawy o ochronie przyrody delegację, wydając rozporządzenie z 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000²³⁶. Wobec projektu planu ochrony minister środowiska wykonał delegację z art. 29 ust. 10 ustawy o ochronie przyrody, 30 marca 2010 r. wydając rozporządzenie w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000²³⁷.

Ogólnie tryb sporządzania obydwu projektów w świetle rozporządzeń jest bardzo podobny i obejmuje następujące czynności (wspólne): 1) ustalenie terenu objętego projektem planu oraz przedmiotów ochrony, 2) sformułowanie założeń do sporządzenia projektu, 3) identyfikację zainteresowanych osób i podmiotów prowadzących działalność w obrębie siedlisk, dla których ochrony wyznaczono obszar, 4) sformułowanie projektu.

Podstawowa różnica odnośnie do trybu polega na tym, że rozporządzenie w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych przewiduje podanie do publicznej wiadomości informacji o zamiarze przystąpienia do sporządzenia projektu (§ 2 pkt 3), natomiast rozporządzenie w sprawie sporządzania projektu planu ochrony takiego przepisu nie zawiera.

Nasuwa się pytanie: czy jest to po prostu zwykłe przeoczenie ustawodawcy, czy też działanie celowe?

Sądzę, że nie ma tu przypadku, ponieważ każdy obszar Natura 2000 musi co do zasady (z wyjątkami określonymi w art. 28 ust. 11) mieć plan zadań ochronnych. W ciągu czynności zmierzających do ustanowienia planu zadań ochronnych jest więc wymóg podania do publicznej wiadomości. Jeżeli plan ochrony miałby zastąpić plan zadań ochronnych (co jest możliwe – ale nie jest konieczne – plan zadań ochronnych zawiera wskazanie terminu sporządzenia planu ochrony, lecz w razie potrzeby, a nie w każdym przypadku), to podanie do publicznej wiadomości nastąpiło już wcześniej. Jeżeli natomiast następuje taka sytuacja, że ustanawia się plan ochrony „od razu”, bez planu zadań ochronnych (co jest możliwe, aczkolwiek budzi pewne wątpliwości), to i tak ustanowienie tego planu poprzedza procedura udziału społeczeństwa rozpoczynająca się od podania do publicznej wiadomości pewnych informacji.

²³⁶ Dz.U. Nr 34, poz. 186.

²³⁷ Dz.U. Nr 64, poz. 401.

Zwróćmy uwagę, że ustawa o ochronie przyrody zakłada (art. 28 ust. 4), iż sporządzający projekt planu zadań ochronnych zapewni możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu. Z kolei jeżeli chodzi o plan ochrony, to ustawa również stanowi o udziale społeczeństwa, ale na innym, późniejszym etapie – ustanowienie planu ochrony poprzedza się postępowaniem z udziałem społeczeństwa (art. 29 ust. 6).

Procedura udziału społeczeństwa w odniesieniu do projektu aktu planistycznego poświęconego obszarowi Natura 2000 ma identyczny kształt prawny jak procedura udziału społeczeństwa w przygotowaniu planów związanych z ochroną innych form ochronnych, dla których przepisy przewidują obowiązek ustanowienia planu ochrony (park narodowy, rezerwat przyrody, park krajobrazowy). W tym sensie udział społeczeństwa w przygotowaniu propozycji planu ochrony (zadań ochronnych) dla Natury 2000 nie stanowi *differentia specifica* na tle tego typu postępowania związanego z wymienionymi wcześniej formami ochrony przyrody.

Należy podkreślić, że organ nie jest związany skargami i wnioskami złożonymi podczas procedury udziału społeczeństwa, w tym oczywiście wypowiedziami społeczeństwa związanymi z ustanawianiem „naturowych” aktów planistycznych. Powinien jednak wnikliwie je rozważyć, oczywiście ze względu na pewne fundamentalne zasady państwa prawnego i zasady postępowania administracyjnego, lecz także biorąc pod uwagę specyfikę ochrony przyrody w postaci Natury 2000, gdzie nie chodzi o eliminację aktywności człowieka, ale jej pogodzenie z wymogami przyrodniczymi.

3.5.3.4. Treść planu zadań ochronnych i planu ochrony obszaru Natura 2000

Treść planu zadań ochronnych wynika z art. 28 ust. 10 ustawy o ochronie przyrody, natomiast zawartość planu ochrony dla obszaru Natura 2000 opisuje art. 29 ust. 8 tego aktu. Zakres obu instrumentów planistycznych jest zbliżony. W dosyć rozbudowanym katalogu elementów składających się zarówno na plan zadań ochronnych, jak i na plan ochrony można wyróżnić grupy o następującym charakterze:

- 1) opisowo-identyfikacyjnym (opis granic obszaru, określenie potencjalnych i istniejących zagrożeń znaczących z punktu widzenia przedmiotu ochrony),
- 2) integrującym, kładącym nacisk na to, że Natura 2000 funkcjonuje w określonym otoczeniu przyrodniczym, społecznym i gospodarczym (określenie warunków zachowania integralności Natury 2000, wskazanie warunków właściwej ochrony, biorąc pod uwagę inne formy ochrony przyrody, zagospodarowanie przestrzenne, prowadzoną gospodarkę),

- 3) *stricte* ochronno-monitorującym (określenie konkretnych działań ochronnych i podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, określenie warunków zagospodarowania i użytkowania terenu, wskazanie właściwego stanu ochrony, monitoring stanu ochrony i skutków działań ochronnych),
- 4) relacyjnym, przez co rozumiem oddziaływanie planu ochrony na inne akty (wskazania do zmian w istniejących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, jeżeli są niezbędne do utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000).

Różnice, jakie można wyprowadzić z zestawienia obydwu aktów planistycznych, nie mają raczej większego znaczenia prawnego. W zasadzie dotyczą tego, że w planie zadań ochronnych mowa jest o celach działań ochronnych, a w planie ochrony stanowi się o określeniu warunków utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony, zachowania integralności i spójności. W przypadku planu ochrony również jest to cel, z tym że nieco dokładniej „rozpisany”. Plan ochrony jest też bardziej precyzyjny w sprawie wskaźników ochrony, monitoringu. Choć i pod tym względem nie mamy do czynienia z różnicą jakościową, lecz tylko ilościową – w planie zadań ochronnych także należy się odnieść do działań monitorujących.

3.5.3.5. Prawne skutki ustanowienia planu zadań ochronnych i planu ochrony

Analizę tych skutków należy rozpocząć pytaniem o normatywny charakter planu ochrony. Czy plan ochrony obszaru Natura 2000 zawiera wypowiedzi nakazujące generalnie wskazanym adresatom określone zachowanie? Na pozór odpowiedź może się wydawać oczywista – przepisy wprost stanowią, że plan ochrony obszaru Natura 2000 (ale również parku narodowego czy rezerwatu przyrody) jest ustanawiany w drodze aktu powszechnie obowiązującego prawa, natomiast akt powszechnie obowiązujący to akt normatywny (lecz nie każdy akt normatywny musi być prawem powszechnie obowiązującym).

W literaturze przedmiotu można wszakże napotkać poglądy kwestionujące taki sposób rozumowania. Zgodnie z ich duchem samo nazwanie aktu rozporządzeniem czy aktem prawa miejscowego wcale nie przesądza o jego normatywnym

charakterze. Niezbędne jest każdorazowe ustalenie, czy rzeczywiście dany akt ma charakter prawa miejscowego, a więc kto jest adresatem norm z niego wyprowadzonych (czy ma charakter powszechnie obowiązujący), na jakiej podstawie został on podjęty (wskazanie normy kompetencji prawodawczej w ustawie) oraz w jaki sposób został podany do powszechnej wiadomości²³⁸.

Nie można zgodzić się z tym, że plan ochrony ma normatywny, co do zasady, charakter. Charakter normatywny mogą mieć jedynie określone części planu ochrony, zawierające normy postępowania, czyli wypowiedzi formułujące zakazy bądź nakazy określonego zachowania. Mam na myśli na przykład tę część planu ochrony Natury 2000, w której określa się warunki utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000 odnoszące się do gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej (art. 29 ust. 8 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody).

Wydaje się, że normatywny charakter mają też te uregulowania planu ochrony, które zawierają wskazania do zmian studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin czy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 29 ust. 8 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody).

Plan ochrony danej formy ochrony przyrody nie może zakazać nic ponad to, co przewiduje ustawa. Można jednak założyć, że oddziaływanie prawne planu ochrony obszaru Natura 2000 będzie silniejsze ze względu na brak wyraźnie określonego katalogu czynności, których na obszarze Natura 2000 podejmować nie wolno. Na przykład w parku narodowym ustawodawca taki katalog ustanowił, a na obszarze Natura 2000 jest jedynie ogólny zakaz podejmowania działań mogących negatywnie oddziaływać na Naturę 2000.

Ustanowienie planu zadań ochronnych (planu ochrony) dla obszaru Natura 2000 pociąga za sobą konsekwencje związane z pojawieniem się pewnych obowiązków prawnych.

Po pierwsze, obowiązki te wyrażają się poprzez nakaz dokonania modyfikacji w innych aktach planistycznych.

Po drugie, są one widoczne poprzez nakaz podjęcia określonych działań bezpośrednio związanych z ochroną konkretnego obszaru Natura 2000. Obowiązki te dotyczą zarówno podmiotów prawa publicznego, jak i podmiotów prywatnych.

Zgodnie z art. 28 ust. 10 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 zawiera określenie działań ochronnych ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania. Analogiczna regulacja w odniesieniu do planu ochrony obszaru Natura 2000 wynika z art. 29 ust. 8 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody: plan ochrony dla obszaru Natura 2000 zawiera określenie działań ochronnych dla utrzymania bądź odtworzenia

²³⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 71.

właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000, ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację. W ustępie 9 następuje doprecyzowanie działań ochronnych poprzez przykładowe wskazanie kierunków, w jakich powinny one podążać (np. rozmieszczenie obiektów i urządzeń służących celom ochrony obszaru Natura 2000, ochrona czynna, utrzymanie korytarzy ekologicznych, gospodarka rolna, leśna i rybacka, w tym np. wskazanie terenów, które powinny być zalesione, kierunki kształtowania przestrzeni produkcyjnej, warunki zagospodarowania terenów oraz ich użytkowania, w tym, w zależności od potrzeb, np. wskazanie terenów przeznaczonych pod zabudowę, infrastruktury).

Wprawdzie ustawodawca, normując treść działań ochronnych zawartych w planie ochrony obszaru Natura 2000, jest bardziej precyzyjny poprzez szczegółowsze określenie zakresu działań ochronnych, to jednak nie oznacza to uboższej pod tym względem treści planu zadań ochronnych. W obydwu przypadkach są to wyliczenia jedynie przykładowe, nie ma więc przeszkód, by działania wymienione jako możliwe do umieszczenia w planie ochrony zostały wprowadzone do planu zadań ochronnych.

Działania ochronne mogą podążać w różnych kierunkach, determinowanych potrzebami konkretnego obszaru Natura 2000. Jak trafnie zauważył K. Gruszecki, specyfika ochrony przyrody przejawia się w tym, że nie ma dwóch identycznych obiektów podlegających ochronie²³⁹. Na tle wynikającego z ustawy o ochronie przyrody obowiązku wskazania w planie zadań ochronnych (planie ochrony) podmiotu odpowiedzialnego za ich realizację pojawia się pytanie o ów podmiot. Nie budzi wątpliwości sytuacja, w której tym podmiotem będzie sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000, względnie inny organ ochrony przyrody.

Więcej pytań rodzi taka regulacja planu, według której podmiotem odpowiedzialnym będzie podmiot spoza sfery prawa publicznego. Zarządzenia w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych jako podmiot odpowiedzialny (za realizację konkretnych czynności) wskazują właściciela lub posiadacza obszaru (na podstawie umowy zawartej ze sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000 albo na podstawie zobowiązania podjętego w związku z korzystaniem z programów wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości) lub po prostu właściciela (właściciela prywatnego, posiadacza) – bez wskazywania szczególnej podstawy. Co oczywiste, zróżnicowane są czynności, do których podejmowania zobowiązane są wskazane podmioty (np. zachowanie wskazanego sposobu koszenia traw). Mogą one być mniej lub bardziej „dolegliwe”, łączy je to, że w jakiś sposób ograniczają, na przykład wprowadzając pewne obowiązki. Są to obowiązki z jednej strony o charakterze generalnym (obciążają bowiem podmiot wskazany generalnie, a nie indywidualnie), a z drugiej – są związane z konkretnym działaniem na konkretnie wskazanym obszarze.

²³⁹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 190.

Należy przy tym odróżnić dwie sytuacje. W pierwszej – podmiot prywatny zawiera umowę z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, w której zobowiązuje się do pewnych działań w zamian za określone korzyści, na przykład o charakterze pieniężnym. Będzie się tu także mieścić korzystanie przez podmiot prywatny z pewnych programów wsparcia w zamian za zobowiązanie do dokonywania pewnych czynności związanych z ochroną Natury 2000. W drugiej sytuacji podmiot prywatny jest w pewien sposób obciążony obowiązkiem, ale nie z mocy uprzednio zawartej umowy, w której zobowiązał się do pewnych zabiegów, lecz z mocy bezpośrednio planu zadań ochronnych (na przykład usuwanie z podszytu, w ramach zabiegów gospodarczych, gatunków obcych geograficznie). Plan uzyskuje zatem charakter normatywny, zawiera normy postępowania nakazujące określone zachowanie właścicielowi nieruchomości. Trudno wyobrazić sobie, by standardy demokratycznego państwa prawnego były zachowane, gdyby właściciel nieruchomości miał wykonywać te zabiegi bez żadnej rekompensaty. Pojawia się więc miejsce na zastosowanie art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody i jednocześnie argument, że organ, w pewnych okolicznościach, ma obowiązek, a nie tylko możliwość zawarcia takiej umowy.

3.5.4. Nadzorcze instrumenty zarządzania obszarem Natura 2000

W ujęciu uniwersalnym nadzór definiowany jest jako przewidziana prawem możliwość podejmowania w ramach określonego układu organizacyjnego przez dany podmiot (nadzorujący) nie tylko sprawdzania i oceniania innego podmiotu (nadzorowanego), ale również możliwość stosowania wiążącej ingerencji w jego działalność (stan) w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku, zgodnie z przyjętymi punktami odniesienia²⁴⁰. W zestawieniu z kontrolą nadzór jest kategorią szerszą, obejmującą kontrolę. Nadzór obejmuje wszystkie elementy składające się na kontrolę, a oprócz tego możliwości wiążącego oddziaływania (władczej ingerencji) na działalność danego podmiotu w celu modyfikacji tej działalności w kierunku ustalonym przez sprawującego nadzór, w ramach posiadanych przezeń kompetencji²⁴¹.

Jeżeli chodzi o środki nadzoru, to nauka prawa zamyka je w czterech podstawowych grupach. Są to środki: informacyjne (np. dokonanie wizytacji, obowiązek dostarczenia pewnych informacji), ostrzegawcze (np. podniesienie zarzutów, upomnienie), represyjne (np. dyscyplinarne, zwolnienie z urzędu), z zakresu jurysdykcji administracyjnej (np. wydanie rozstrzygnięcia w zastępstwie innego organu).

²⁴⁰ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 21.

²⁴¹ Tamże, s. 25.

Środki informacyjne i ostrzegawcze nie mają z reguły charakteru władczego, dlatego wystarczy, by podstawą ich stosowania była ogólna norma kompetencyjna²⁴².

Na tak zarysowanym obrazie nadzoru i jego środków pojawia się potrzeba umieszczenia instrumentów nadzorczych dotyczących obszaru Natura 2000. Wydaje się, że instrumenty te można podzielić na dwie, a może nawet trzy grupy:

- Grupa pierwsza dotyczy instrumentów i podmiotów je wykorzystujących, dotyczących konkretnego obszaru Natura 2000.
- Grupa druga to instrumenty dotyczące ogółu obszarów Natura 2000 na całym terytorium danego państwa, ewentualnie wyodrębnionej części jego terytorium.
- Grupa trzecia (przy założeniu, że taką grupę należy wydzielić) to instrumenty przysługujące podmiotom ponadkrajowym, czyli po prostu Komisji Europejskiej.

W grupie pierwszej przede wszystkim należy wskazać na to, że ustawa o ochronie przyrody posługuje się pojęciem sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000. Sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000 jest: 1) właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, 2) dyrektor urzędu morskiego – gdy obszar Natura 2000 to obszar morski, 3) dyrektor parku narodowego – jeżeli obszar Natura 2000 pokrywa się w całości lub części z obszarem parku narodowego. Podmiot sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 jednocześnie zarządza nim, wyznaczając na przykład plan zadań ochronnych danego obszaru. Tych dwóch grup kompetencji nie da się chyba rozdzielić.

Sprawowanie nadzoru nad obszarami Natura 2000 jest prawnym obowiązkiem regionalnych dyrektorów, wyśłowionym wprost w art. 131 ust. 1 pkt 4 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko (ściśle rzecz biorąc, ustawa nakłada obowiązek ochrony i zarządzania obszarami Natura 2000).

Regionalny dyrektor ochrony środowiska, będąc sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000, pełni funkcję koordynatora ogółu obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania. Jest to zupełnie zrozumiałe i uzasadnione jedną z idei ochrony w postaci Natury 2000: ochronie podlegają poszczególne obszary, ale zasadniczo mają one tworzyć sieć obszarów.

Środki nadzorcze, którymi dysponuje regionalny dyrektor, nie sprowadzają się tylko do czystego nadzoru. Obejmują one również kompetencje decyzyjne i opiniodawcze.

Podmiotem nadzorującym ogół obszarów Natura 2000 w skali kraju jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko wśród jego zadań umieszcza gromadzenie danych i sporządzanie informacji

²⁴² Z. Niewiadomski [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 170–172.

o sieci Natura 2000 oraz wykonywanie zadań związanych z Naturą 2000, o których mowa w ustawie o ochronie przyrody. Najważniejszym instrumentem przysługującym Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska jest nadzór nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, wykonywany na podstawie art. 32 ustawy o ochronie przyrody.

Nadzór ten polega na: 1) wydawaniu zaleceń i wytycznych w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, 2) określaniu zakresu i żądaniu informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, 3) kontroli realizacji ustaleń planów ochrony i planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska prowadzi ewidencję danych potrzebnych do podejmowania działań w zakresie ochrony obszarów Natura 2000.

Zalecenia i wytyczne mają charakter wiążący; ich adresatami są podmioty nadzorujące obszary Natura 2000, zresztą regionalny dyrektor ochrony środowiska jest hierarchicznie podporządkowany Generalnemu Dyrektorowi, podlega mu – co wynika wprost z ustawy.

Swoiste instrumenty nadzorcze przysługują także organom ponadkrajowym. Są one swoiste, bo w zasadzie brak przy nich tej cechy nadzoru, którą jest możliwość władczego oddziaływania. Twierdzę jednak, że ich praktyczne znaczenie (w szczególności mam na myśli opinię Komisji Europejskiej, o jej charakterze mowa w rozdziale poświęconym ocenie habitatowej) sytuje je co najmniej w sąsiedztwie instytucji nadzoru.

3.5.5. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000

3.5.5.1. Wprowadzenie

Ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko traktuje ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 jako szczególną postać oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Ocena oddziaływania na Naturę 2000 bywa ujmowana jako element procedury oddziaływania na środowisko²⁴³.

Artykuł 3 ust. 1 pkt 7 definiuje habitatową ocenę oddziaływania jako taką ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, która ograniczona jest do badania oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Ocena oddziaływania

²⁴³ Zob. A. Barczak, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach związanych z ochroną środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony obszarów Natura 2000*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, (red.) A. Barczak i A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 314.

przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 to zatem ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zawężona do analizy oddziaływania na obszar Natura 2000.

Jest zrozumiałe, że fundamentalnych różnic między ocenami być nie może, tak jak nie można przeciwstawiać ochrony środowiska ochronie obszarów Natura 2000. Obszary Natura 2000 stanowią część środowiska. Ponadto podstawowa intencja ustanowienia obydwu wskazanych instrumentów prawnych (obydwu ocen) jest tożsama i sprowadza się do analizy skutków danego, podejmowanego przez człowieka przedsięwzięcia na dany przedmiot ochrony (szeroko rozumiane środowisko lub też jego fragment, w postaci obszaru Natura 2000).

Wspólne dla obydwu rodzajów ocen jest źródło oddziaływania, które poddaje się analizie. Zarówno w odniesieniu do środowiska naturalnego rozumianego jako pewna całość, jak i wobec obszaru Natura 2000, stanowiącego wyodrębniony przestrzennie element tego środowiska, jako źródło oddziaływania (czyli przedmiot oceny) traktuje się przedsięwzięcia i dokumenty strategiczne (plany).

Podstawowa odrębność uwidacznia się, gdy popatrzymy na skutki prawne obydwu ocen. Wyniki oceny oddziaływania na środowisko mają charakter pomocniczy, a nie wiążący. Mają dać organowi wiedzę potrzebną przy wydawaniu decyzji, ale nie są dla niego wiążące w tym sensie, że nawet wykazanie negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie daje podstawy do odmowy wydania decyzji środowiskowej. Wyniki oceny mają służyć organowi do określenia takich warunków realizacji przedsięwzięcia, aby negatywne skutki w możliwie jak największym stopniu złagodzić. W przypadku oceny habitatowej, gdy zostanie wykazane, że przedsięwzięcie będzie miało znaczące negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000, a nie są spełnione określone przesłanki pozwalające mimo wszystko na realizację przedsięwzięcia, organ ma obowiązek odmówić zezwolenia na realizację²⁴⁴.

Kolejna różnica znajduje się w sposobie określenia przedmiotu obydwu ocen. Wprawdzie i w jednym, i w drugim przypadku ocenie podlegają przedsięwzięcia, to jednak metoda „doboru” konkretnych przedsięwzięć do oceny jest inna. Gdy chodzi o ocenę „zwykłą”, to mamy do czynienia z enumeracją przedsięwzięć, z tym że część z nich ocenie podlegać musi, a część może być do niej zakwalifikowana na mocy rozstrzygnięcia właściwego organu. Rozpoczęcie procedury związanej z oceną habitatową zależy do tego, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Nie ma więc czegoś na kształt katalogu czy wykazu przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Co więcej, może zdarzyć się tak, że identyczne przedsięwzięcie w odniesieniu do jednego obszaru Natura 2000 będzie uznane za mogące potencjalnie znacząco oddziaływać, natomiast wobec innego obszaru

²⁴⁴ M. Bar, J. Jendrośka, dz. cyt., s. 33.

Natura 2000 – wykluczy się możliwość takiego oddziaływania. Nie ma jasnych, precyzyjnie wskazanych kryteriów pozwalających z góry wskazać przedsięwzięcia, które należy poddać ocenie oddziaływania na obszar Natura 2000. Przedsięwzięć kwalifikujących się do oceny habitatowej nie można ograniczać w ten sposób, że prawo krajowe dokona szczegółowego wyliczenia tych przedsięwzięć²⁴⁵. Byłoby to równoznaczne z rzeczywistą eliminacją przewidzianej w dyrektywie klauzuli generalnej, a tym samym oznaczałoby niepełną realizację jej celów.

Kwalifikacja do oceny habitatowej odbywa się na zasadzie interpretacji klauzuli generalnej w odniesieniu do konkretnego przedsięwzięcia.

Następna różnica również wiąże się z przedmiotem oceny, jednak widzianym nieco szerzej. Nie chodzi w niej tylko o sposób ujęcia przedsięwzięcia (jako przedmiotu oceny), lecz także o zbadanie, względem czego dane przedsięwzięcie jest oceniane. Cała rzecz w tym, co można określić jako „bezpośrednie otoczenie” przedsięwzięcia (czyli to wszystko, na co przedsięwzięcie oddziałuje). Przedmiotem badania (w przyjętej konwencji – przedmiotem oddziaływania przedsięwzięcia) w przypadku „zwykłej” oceny jest środowisko, czyli ogół elementów przyrodniczych. Natomiast przedmiotem oddziaływania w przypadku oceny habitatowej jest oddziaływanie przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, czyli obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk czy też obszar mający znaczenie dla Wspólnoty. Nie jest nim oddziaływanie na całą przyrodę (ponieważ, jak już wspomniałem, przedmiotem ochrony na obszarze Natura 2000 nie jest cała przyroda, jak na przykład w parku narodowym. Są nim uznane za wartościowe cechy pewnego obszaru, sprawiające, że jest on siedliskiem uznanych za cenne gatunków roślin bądź zwierząt. Przedmiot oceny habitatowej jest więc, co do zasady, węższy niż w przypadku oceny „zwykłej”).

W ramach oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 można wskazać na pewne wyodrębnione stadia postępowania, wyznaczające strukturę tej instytucji prawnej.

Gdy mowa o ocenie oddziaływania na obszar Natura 2000, to wyniki poszczególnych etapów powinny w świetle stosownych dowodów obiektywnie wskazywać, że:

- 1) nie wystąpi znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000 (etap pierwszy, rozpoznanie);
- 2) nie wystąpi negatywny wpływ na integralność obszaru Natura 2000 (etap drugi, ocena właściwa);
- 3) brak jest alternatywnych wariantów przedsięwzięcia lub planu, który prawdopodobnie będzie miał negatywny wpływ na integralność obszaru Natura 2000 (etap trzeci, ocena rozwiązań alternatywnych);

²⁴⁵ Zob. wyrok Trybunału z 20 marca 2003 r., C-143/02 Komisja przeciwko Republice Włoch.

- 4) istnieją środki kompensacyjne, które zachowają lub wzmocnią spójność Natury 2000 (etap czwarty, ocena środków kompensacyjnych).

Etap pierwszy ma na celu analizę prawdopodobnych oddziaływań planów (przedsięwzięć) na obszar Natura 2000. W jego trakcie ocenia się, czy można obiektywnie stwierdzić, że oddziaływania te nie będą istotne. Właściwe przeprowadzenie tego etapu zależy od zebrania przez kompetentny organ wszystkich niezbędnych informacji. Charakter planu (przedsięwzięcia) oraz obszaru Natura 2000 determinuje stopień wymaganej przezorności. Informacje przedstawiane w przypadku dużych przedsięwzięć są często wystarczającym źródłem pozwalającym na uznanie, że istotne oddziaływania są prawdopodobne. Jakikolwiek wątpliwości skłaniają do bardziej rygorystycznej oceny, przy uwzględnieniu zasady przezorności i konieczności zapewnienia przejrzystości procesu decyzyjnego. W rezultacie konkluzje przemawiające za niskim prawdopodobieństwem wystąpienia istotnych oddziaływań muszą się stać przedmiotem szczegółowego sprawozdania. Sprawozdanie takie nie jest wymagane w sytuacji, gdy z uwagi na rozmiar lub skalę przedsięwzięcia oraz charakter obszaru Natura 2000 można uznać, że istnieje prawdopodobieństwo istotnych oddziaływań, a co za tym idzie, należy przejść do etapu drugiego, czyli oceny właściwej²⁴⁶.

Ocena właściwa ma miejsce w przypadku uznania, że prawdopodobnie wystąpią istotne oddziaływania. Jej zadaniem jest stwierdzenie na podstawie zasady przezorności, czy naruszona zostanie integralność chronionego obszaru. Jeżeli po zaprojektowaniu środków łagodzących obiektywnie można stwierdzić, że negatywne oddziaływania na integralność obszaru pozostaną, konieczne staje się badanie rozwiązań alternatywnych. Odpowiedzialność za należyte przeprowadzenie oceny właściwej spoczywa na organie kompetentnym do wydania zgody na realizację planu (przedsięwzięcia) przy udziale organów opiniujących (uzgadniających). Ocena właściwa skupia się na wpływie planu (przedsięwzięcia) na integralność obszaru. Wpływ ten analizowany jest w świetle celów ochrony oraz jego struktury i funkcji.

W sytuacji, gdy w oparciu o ocenę właściwą stwierdzono możliwość niekorzystnych oddziaływań na integralność obszaru, właściwy organ musi zbadać, czy istnieją rozwiązania alternatywne. Pozytywny wynik tego badania skutkuje koniecznością modyfikacji projektu. Realizacja przedsięwzięcia jest uwarunkowana uzyskaniem stosownej decyzji odpowiedniego organu. Sprzyja to rozróżnianiu niewymagającej decyzji w przedmiocie oceny działalności o niewielkim znaczeniu dla środowiska i działalności, której reglamentowanie państwo sobie zatrzymuje. Wolność gospodarcza nie zwalnia przedsiębiorców z obowiązku przestrzegania

²⁴⁶ M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009, s. 153–154.

przewidzianych prawem wymogów. Ustanowienie tych wymogów i nadzorowanie ich przestrzegania to funkcja państwa wobec gospodarki²⁴⁷.

Analiza alternatywnych rozwiązań może budzić wątpliwości w sensie kosztów, jakie trzeba ponieść przy ich realizacji, a także interesów, które muszą być uwzględnione. Zdaniem Komisji Europejskiej badanie rozwiązań alternatywnych wymaga, aby cele ochrony i status obszaru Natura 2000 przeważały nad jakimikolwiek rozważaniami dotyczącymi kosztów, opóźnień lub innych aspektów rozwiązania alternatywnego. Inne kryteria oceny, takie jak kryteria ekonomiczne, nie mogą przesłaniać względów ekologicznych²⁴⁸.

Następna kwestia dotyczy prawnych skutków określonej kwalifikacji przedsięwzięcia, biorąc pod uwagę przedmiot jego oddziaływania. Najbardziej interesujące będą sytuacje, gdy:

- 1) przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na środowisko i jednocześnie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000,
- 2) przedsięwzięcie nie należy do mogących znacząco oddziaływać na środowisko, ale może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

3.5.5.2. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia łączącego możliwość jednoczesnego znaczącego oddziaływania na środowisko i na obszar Natura 2000

Skutkiem takiej sytuacji będzie obowiązek przeprowadzenia oceny standardowej, z tym że wobec przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać (przedsięwzięcia z grupy I) wypływa on bezpośrednio z mocy prawa, natomiast wobec przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać (przedsięwzięcia z grupy II) – obowiązek może (ale nie musi) być nałożony w drodze postanowienia właściwego organu.

Jeśli dane przedsięwzięcie objęte jest *ex lege* obowiązkiem oceny standardowej, to w ramach tej oceny należy uwzględnić oddziaływanie na obszar Natura 2000. Wynika to bezpośrednio z art. 66 ust. 2 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, według którego informacje, o których mowa w ust. 1 pkt 4–8, powinny uwzględniać przewidywane oddziaływanie analizowanych wariantów na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru. Ponadto raport ma zawierać propozycje monitoringu oddziaływania planowanego

²⁴⁷ T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 104.

²⁴⁸ Zarządzanie obiektami Natura 2000. Postanowienia artykułu 6 dyrektywy habitatowej 92/43/EWG w świetle interpretacji Komisji Europejskiej, pkt 5.3.1.

przedsięwzięcia na etapie jego budowy i eksploatacji lub użytkowania, w szczególności na cele i przedmiot obszaru Natura 2000, a także integralność tego obszaru (art. 66 ust. 1 pkt 16).

Podsumowując, gdy mamy do czynienia z przedsięwzięciem należącym do grupy I, to przeprowadzana jest ocena standardowa, a w jej ramach faktycznie dokonuje się też oceny habitatowej.

Jak natomiast wygląda sytuacja, gdy mamy do czynienia z drugim wariantem przypadku wskazanego w punkcie pierwszym – to znaczy planowane jest przedsięwzięcie mieszczące się w grupie II? Jak wówczas przedstawia się relacja między ewentualną oceną standardową a oceną habitatową?

Przypominam, że wobec przedsięwzięć z grupy II to organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach rozstrzyga postanowieniem o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (również w drodze postanowienia organ stwierdza brak potrzeby przeprowadzania oceny). Wydając takie postanowienie, organ ma obowiązek wziąć pod uwagę m.in. usytuowanie przedsięwzięcia uwzględniające obszary wymagające specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków roślin i zwierząt lub ich siedlisk lub siedlisk przyrodniczych objętych ochroną, w tym obszary Natura 2000 oraz pozostałe formy ochrony przyrody (art. 63 ust. 1 pkt 2 lit. e).

Krótko mówiąc, postanawiając o ocenie oddziaływania wobec przedsięwzięć z grupy II, organ determinowany jest, między innymi, wymogami istniejących form ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000. Wymogi ochronne Natury 2000 muszą być rozważane przez organ wydający postanowienie w kwestii przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Załóżmy, że organ postanowił o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a jednym z czynników, które miały na to wpływ, był obszar Natura 2000. W konsekwencji w ramach oceny oddziaływania na środowisko dokonuje się oceny habitatowej. Jeżeli organ postanowi o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, ale nie dostrzeże związków pomiędzy przedsięwzięciem a obszarem Natura 2000, wtedy nastąpi ocena oddziaływania w „czystej” postaci.

Jak z kolei będzie wyglądała sytuacja, gdy organ w stosunku do przedsięwzięcia z grupy II nie stwierdzi potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko? Czy zamknie to drogę dla oceny habitatowej?

Racjonalna wydaje się interpretacja, że w takiej sytuacji nie będzie podstaw do dokonania oceny habitatowej (ponieważ ona w zasadzie miała już miejsce!).

Uzasadnienie opiera się na tezie, że organ, rozważając potrzebę oceny oddziaływania na środowisko, jest zobowiązany opierać się łącznie na wskazanych przesłankach, wśród których jest taka, która nakazuje uwzględniać obszary Natura 2000. Jednym z czynników, które powinno się uwzględnić przy wydawaniu postanowienia w sprawie obowiązku przeprowadzenia oceny przedsięwzięcia mogącego

potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jest usytuowanie przedsięwzięcia z uwzględnieniem obszarów Natura 2000.

Jeżeli zatem istnieje możliwość oddziaływania przedsięwzięcia z grupy II na obszar Natura 2000, to jest to jednocześnie przesłanka przesądzająca o ocenie standardowej. Podkreślam – ocenie standardowej, ale w ramach której zrealizowana zostanie ocena habitatowa²⁴⁹. Formalnie będziemy więc mieli do czynienia z oceną standardową, lecz faktycznie jej cel i treść sprowadzą się do oceny oddziaływania na obszar Natura 2000.

Uważam, że brak w takiej sytuacji podstaw prawnych do realizacji oceny habitatowej jako całkowicie wyodrębnionej instytucji prawnej. W prezentowanym kontekście jest ona nierozdzielnie związana z ogólną oceną oddziaływania na środowisko. Należy podkreślić, że ocena oddziaływania na obszar Natura 2000, w rozumieniu przepisów rozdziału 5 działu V ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, związana jest z przedsięwzięciami innymi, niż mogące znacząco oddziaływać na środowisko. W odniesieniu do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko występuje ona razem ze standardową oceną oddziaływania.

Jest to zgodne zarówno z literą, jak i duchem dyrektywy siedliskowej, która zasadniczo nakazuje oceniać (względem Natury 2000) każde przedsięwzięcie, ale nigdzie nie stanowi, że ma to następować w ramach wyodrębnionej instytucji prawnej. Opierając się na takich podstawach, można racjonalnie dowodzić, że polski ustawodawca, w pewnych sytuacjach czyniąc z oceny habitatowej trzon oceny standardowej, postępuje racjonalnie i w celu realizowania celu opisanego w dyrektywie „siedliskowej”.

Należy jeszcze dodać, że przy braku znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 przedsięwzięcie może być realizowane, natomiast przy stwierdzeniu znacząco negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 przedsięwzięcie nie może być realizowane, chyba że istnieją przesłanki wyjątkowe pozwalające na jego realizację. Oddziaływanie znaczące, wobec obszaru Natura 2000, skutkuje obowiązkiem przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 z wykorzystaniem oceny standardowej lub poprzez samodzielną ocenę habitatową. Jeżeli wynik takiej oceny wykaże oddziaływanie znacząco negatywne względem Natury 2000, to rezultatem jest zakaz realizacji przedsięwzięcia, chyba że zachodzą szczególne względy.

²⁴⁹ Nawiązuję tutaj do wskazanego wcześniej założenia, że ocena standardowa i ocena habitatowa funkcjonują w ramach szerszej instytucji prawnej oceny oddziaływania na środowisko.

3.5.5.3. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać wyłącznie na obszar Natura 2000

Dla prawnej analizy oceny habitatowej szczególnie badawczo inspirująca jest także sytuacja dotycząca przedsięwzięć należących do niemogących znacząco oddziaływać na środowisko, ale mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Stajemy wobec oceny habitatowej w „najczystszej”, wyodrębnionej prawnie postaci.

Zasada regulująca zaliczanie przedsięwzięcia do kategorii przedsięwzięć, wobec których stosuje się ocenę habitatową, wygląda inaczej niż w przypadku przedsięwzięć ocenianych „standardowo”. W stosunku do obszarów Natura 2000, biorąc pod uwagę zakwalifikowanie przedsięwzięcia do oceny oddziaływania, ustawodawca posługuje się swego rodzaju klauzulą generalną.

Wspomniana klauzula generalna wyrażona jest zwrotem o możliwości istotnego oddziaływania. Zwracam uwagę na słowo „możliwość”, które oznacza, że coś jest prawdopodobne, że może się zdarzyć (ale nie ma pewności, że się zdarzy), oraz na słowo „istotny”, czyli podstawowy, ważny, znaczący²⁵⁰. Warunkiem niezbędnym dokonania oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 jest wcześniejsze oszacowanie prawdopodobieństwa, czy dane przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Nawiązując do samego pojęcia oddziaływania na obszar Natura 2000, należy przypomnieć, że ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko stanowi o oddziaływaniu znaczącym, natomiast ustawa o ochronie przyrody – o oddziaływaniu znacząco negatywnym.

3.5.5.3.1. Wstępna kwalifikacja przedsięwzięcia do oceny habitatowej

W przepisie art. 96 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko czytamy: „Organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia, o którym mowa w art. 72 ust. 1a, oraz do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 ani nie wynika z tej ochrony, jest obowiązany do rozważenia, przed wydaniem tej decyzji, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000”.

Wykładnia literalna przepisu art. 96 ust. 1 pozwala ustalić, że realizacja pewnych przedsięwzięć musi być poprzedzona określoną decyzją wydawaną przez kompetentny organ. Organ przed wydaniem tej decyzji, czyli przed rozstrzygnięciem o prawach i obowiązkach, ma obowiązek rozważyć, czy przedsięwzięcie to

²⁵⁰ Podaje za: *Uniwersalnym słownikiem języka polskiego*, (red.) S. Dubisz, Warszawa 2003.

może, choćby potencjalnie, znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Należy podkreślić, że organ nie decyduje ani o obowiązku przeprowadzenia oceny, ani też nie przesądza, że przedsięwzięcie będzie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Organ jedynie stwierdza, że taka możliwość istnieje (jest potencjalna). Pozytywne rozstrzygnięcie organu – to znaczy uznanie, że realna jest możliwość znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000 – skutkuje przejściem do dalszych etapów postępowania, opisanych w art. 97–103 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko.

Takie rozważenie to analiza, zbadanie, ustalenie, czy przedsięwzięcie, o realizacji którego ma decydować organ, może – choćby potencjalnie – znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Rezultat badania może być dwójaki: 1) rozstrzygnięcie, które określam dalej jako „pozytywne”, którego treścią jest dopuszczenie przez organ możliwości potencjalnie znaczącego oddziaływania, 2) rozstrzygnięcie „negatywne”, w którym organ wyklucza możliwość potencjalnie znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000.

W ustępie 3 art. 96 określony jest wynik rozstrzygnięcia pozytywnego (organ uznaje, że przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000). Skutek ten sprowadza się do nałożenia na organ obowiązku wydania postanowienia. Treścią tego postanowienia jest zobowiązanie wnioskodawcy do przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska dokumentów określonych w ust. 3 pkt 1–5²⁵¹.

W sytuacji rozstrzygnięcia „negatywnego” (organ, po rozważeniu, wyklucza możliwość potencjalnie znaczącego oddziaływania) ujawnia się problem prawny, którego opisanie i rozwiązanie jest dla oceny habitatowej wręcz elementarne.

Zauważmy, że przepis art. 96 ust. 1 nakłada na organ obowiązek rozważenia w kwestii możliwości potencjalnie znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000. „Rozważyć” to w języku polskim: zastanowić się, przemyśleć, rozpatrzyć jakąś sprawę. Organ winien zatem się zastanowić, dokonać analizy, wziąć pod uwagę rozmaite racje związane z pytaniem: czy przedsięwzięcie, którego realizacja uwarunkowana jest moją (organu) decyzją, może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000?

Sens odpowiedzi na tak postawione pytanie jest węzłowy dla całej instytucji oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. Jeśli bowiem organ udzieli odpowiedzi negatywnej, czyli – rozwijając myśl – dojdzie do wniosku, że w danej sytuacji brak możliwości potencjalnie znaczącego oddziaływania na obszar Natura

²⁵¹ Są to: 1) wniosek o wydanie decyzji inwestycyjnej, 2) karta informacyjna przedsięwzięcia, 3) poświadczona kopia mapy inwestycyjnej obejmująca teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar, na który przedsięwzięcie będzie oddziaływać (w pewnych sytuacjach może to być tzw. mapa sytuacyjno-wysokościowa), 3) wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub informacja o braku planu).

2000, to wówczas dalszych etapów postępowania w sprawie oceny habitatowej nie będzie.

Tu tkwi rudymenarny charakter wspomnianego „rozważenia” – determinuje ono bezwzględnie wszystkie następne stadia postępowania związanego z oceną oddziaływania na obszar Natura 2000. Jednocześnie należy nadmienić, że wskazany przepis nie oznacza granic, przesłanek czy okoliczności, które wytyczałyby treść podejmowanego przez organ rozstrzygnięcia. Innymi słowy: wskazany przepis nie artykułuje wprost kryteriów, jakimi powinien kierować się organ rozważający możliwość potencjalnie znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000.

Czy to oznacza, że takich kryteriów nie ma? Myślę, że wypowiedź stwierdzająca ich brak oznaczałaby pójście za daleko i zdecydowanie wykraczałaby poza intencje ustawodawcy. Byłaby wręcz przekreśleniem reguł, według których funkcjonuje administracja publiczna w demokratycznym państwie prawnym.

Jak określić zatem prawną formę rozstrzygnięcia, w którym organ dochodzi do wniosku o braku możliwości potencjalnie znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000?

Bezdyskusyjnie musi ono przybrać formę dającą się uchwycić w aktach sprawy. Musi to być kształt uchwytny dla ewentualnej, późniejszej kontroli. Z pewnością rozstrzygnięcie, o którym mowa, nie jest postanowieniem, gdyby bowiem ustawodawca taką formę dla tego rozstrzygnięcia przewidział, toby wyraźnie na to wskazał. Wprawdzie dla rozstrzygnięcia „pozytywnego”, czyli takiego, w którym właściwy organ dopuszcza możliwość potencjalnie znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000, nakazana jest forma postanowienia (art. 96 ust. 3 – postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo RDOŚ), to dla rozstrzygnięcia „negatywnego” (właściwy organ, po rozważeniu, nie dostrzegł możliwości potencjalnie znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000) przepisy formy postanowienia nie przewidują.

Jeżeli ustawodawca chciałby, aby następowało to w drodze postanowienia, to taką regulację by wprowadził. Tak uczynił przecież w art. 97 normującym postanowienie RDOŚ dotyczące obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Mianowicie RDOŚ rozstrzyga o konieczności przeprowadzenia oceny w formie postanowienia (art. 97 ust. 1), ale również, w formie postanowienia, rozstrzyga o braku potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli stwierdzi, że przedsięwzięcie nie będzie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 (art. 97 ust. 5). Nie jest to w ogóle akt administracyjny, nie spełnia też cech aktu normatywnego administracji.

Wydaje się, że spośród proponowanych w literaturze form działania administracji publicznej rozstrzygnięciu z art. 96 ust. 1 najbliżej do tzw. działań faktycznych

administracji, a konkretnie do „ustalania przez organ administracyjny niektórych sytuacji faktycznych”²⁵².

Taka forma działań faktycznych podejmowana jest głównie w procesie wykonywania norm prawnych ustanawiających zadania dla administracji. Polega głównie na zbieraniu informacji, ocenie zebranych informacji oraz przyjęciu wiążącego ustalenia. Chodzi o ustalenie sytuacji faktycznej rozumianej jako stan obiektywnej rzeczywistości, który musi zaistnieć, aby organ administracyjny mógł podjąć określone działanie prawne²⁵³.

Charakter prawny analizowanego „rozważenia” wydaje się być blisko zaprezentowanego modelu. Norma prawna z przepisu art. 96 ust. 1 wyznacza zadanie dla organu polegające na ustaleniu pewnej sytuacji faktycznej (czy w danej, konkretnej sytuacji możemy mówić o możliwości potencjalnie znaczącego oddziaływania na konkretny obszar Natura 2000). Ustalenia faktyczne będą wynikiem zbierania informacji i ich analizy (czyli „rozważenia”). Wniosek wyprowadzony na podstawie ustaleń ma wiążący charakter, warunkuje bowiem nastąpienie kolejnych etapów postępowania. Wreszcie „wymyka się” tradycyjnym formom prawnym, jest w pewnym sensie niesformalizowany, co także stanowi charakterystyczną cechę wspomnianych wyżej działań faktycznych administracji.

Następnie należy podjąć próbę wskazania czynników prawnych wpływających na analizowane „rozważenie”; trzeba określić ramy (granice, kryteria) prawne, w jakich winno się ono mieścić.

Tak jak samodzielność działających organów administracji musi być w procesie interpretacji prawa poszanowana, wyznacza ją bowiem prawo, tak też powszechnie obowiązujące prawo wyznacza dla tej samodzielności obostrzenia. Obostrzenia te można wypracować w drodze interpretacji obowiązujących uregulowań prawnych.

Kryterium podstawowym, wynikającym z art. 6 Prawa ochrony środowiska, jest zasada przezorności²⁵⁴ obligująca do przewidzenia wszelkich następstw ingerencji w środowisko oraz podjęcia działań, które będą im zapobiegały lub będą je ograniczały do pewnego minimalnego stanu akceptowalnego z punktu widzenia ochrony środowiska. Absolutna przezorność nie jest raczej możliwa, trudna do ustalenia jest nawet dolna granica przezorności, gdyż wszelkich niebezpieczeństw

²⁵² Zob. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 342.

²⁵³ Tamże.

²⁵⁴ Z art. 6 ust. 1 wynika zasada prewencji: „Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu”, z ustępu drugiego natomiast wynika zasada przezorności: „Kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze”. Szerzej na temat zasady przezorności zob. M. Pchałek [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 156 i nast.

wyeliminować się nie da, przynajmniej dlatego, że przy danym stanie wiedzy nie można ich przewidzieć²⁵⁵. Z drugiej strony realizacja zasady przezorności nie wymaga istnienia graniczących z pewnością dowodów naukowych. Organ, w toku postępowania, według własnej wiedzy, doświadczenia oraz wewnętrznego przekonania ocenia wartość dowodową poszczególnych środków dowodowych oraz wpływ udowodnienia jednej okoliczności na inne okoliczności²⁵⁶. Nie ulega wątpliwości, że w trakcie dokonywania oceny co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko obszaru Natura 2000 organ powinien brać pod uwagę elementy środowiska przyrodniczego, z uwagi na występowanie których zostały one wyznaczone (występujące siedliska lub gatunki priorytetowe objęte ochroną). To podstawowa determinanta „rozważania”, o którym mowa w art. 96 ust. 3, a jednocześnie realizacja prawnej zasady przezorności.

Taki sposób rygoryzowania działań organu znajduje uznanie w wypowiedziach nauki, dobitnie wskazujących, że choć w przepisie art. 96 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko nie wyartykułowano wprost kryteriów, jakimi organ winien się kierować, to nie oznacza to jednak, że nie można ich wypracować w drodze interpretacji obowiązujących rozwiązań prawnych.

Krzysztof Gruszecki proponuje kierowanie się dwoma podstawowymi kryteriami. Kryterium pierwsze wiąże się z wynikającą z art. 6 Prawa ochrony środowiska zasadą przezorności, obligującą do przewidzenia wszelkich następstw ingerencji w środowisko oraz podjęcia działań, które będą im zapobiegały lub będą je ograniczały do pewnego minimalnego stanu akceptowalnego z punktu widzenia ochrony środowiska. Kryterium drugie opiera się na założeniu, że w trakcie dokonywania oceny co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 organ powinien brać pod uwagę elementy środowiska przyrodniczego, z uwagi na występowanie których zostały one wyznaczone (siedliska lub gatunki objęte ochroną). Gdy ze wstępnej oceny będzie wynikało, że np. usunięcie drzewa nie będzie pozostawało w żadnym związku z chronionym siedliskiem lub gatunkiem, to nie będzie zachodziła konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. Jeżeli natomiast z ustaleń dokonanych przez organ prowadzący postępowanie będzie wynikało, że drzewo stanowiące przedmiot postępowania stanowi np. miejsce żerowania gatunków chronionych i nie można przewidzieć, jakie skutki w środowisku wywoła jego usunięcie, to zasada przezorności będzie obligowała organ właściwy do wydania decyzji kończącej postępowanie do podjęcia działań zmierzających do przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. Oznacza to, że organ właściwy do

²⁵⁵ Zob. J. Sommer, *Zasada przezorności w prawie wspólnotowym*, Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka, 2001, nr 1, s. 52.

²⁵⁶ Wyrok NSA z 20 sierpnia 1997 r., III SA 150/96, niepubl.

wydania decyzji nie może zachowywać się w sposób schematyczny, gdyż w zależności od sytuacji oddziaływania na środowisko mogą ulegać zmianie, a w niektórych przypadkach przed orzeczeniem o konieczności oceny oddziaływania może zachodzić konieczność wykorzystania również innych środków dowodowych, np. w postaci oględzin²⁵⁷.

Granica legalnego działania organu, ściślej rzecz ujmując – działania w ramach przyznanej przez prawo kompetencji – znajduje wyraz również w odpowiednich przepisach Kodeksu karnego²⁵⁸.

Zgodnie z przepisem art. 231 § 1 k.k. funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Według utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego strona przedmiotowa przestępstwa z art. 231 § 1 nie wyczerpuje się w przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków. Do jego znamion należy również działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego rozumiane jako niebezpieczeństwo jej nastąpienia lub też rzeczywiste nastąpienie istotnej szkody. W obydwu przypadkach powstaje tu problem związku przyczynowego między czynem a grożącą lub rzeczywistą szkodą. Odpowiedzialność za skutek wchodzi w grę tylko wtedy, gdy w zaistniałym skutku urzeczywistniło się właśnie to stworzone przez sprawcę niebezpieczeństwo, którego powstaniu miało zapobiec przestrzeganie normy²⁵⁹. Można wiarygodnie argumentować, że poprzez nieobiektywne, niepełne, nieuwzględniające uzasadnionych przesłanek przyrodniczych „rozważenie” organ administracji urzeczywistnia niebezpieczeństwo w postaci zignorowania w procesie inwestycyjnym uwarunkowań związanych z obszarem Natura 2000. Tym samym działa wbrew interesowi publicznemu, ponieważ ochrona przyrody bez wątpienia leży w interesie publicznym. Ponadto działania na rzecz ochrony środowiska i przyrody są prawnym obowiązkiem organów gminy. W tym sensie można bronić tezy, że piastujący funkcję organu funkcjonariusz publiczny popełnia przestępstwo niedopełnienia obowiązków, przewidziane w art. 231 k.k.

Kolejnego instrumentu prawnego ograniczającego dowolność „rozważenia” z art. 96 ust. 3 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko upatrywać można w instytucji skargi określonej przepisami o postępowaniu administracyjnym.

²⁵⁷ K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Lex/El. 2009. Więcej na temat związków między podejmowaniem decyzji w zakresie ochrony środowiska a przezornością zob. M. Talik, *Zasada przezorności a model podejmowania decyzji w obszarze ochrony środowiska*, Prawo i Środowisko, 2005, nr 3, s. 136.

²⁵⁸ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

²⁵⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2011 r., III KK 160/11, Lex nr 1119506.

Jak stanowi art. 227 k.p.a., przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. W literaturze określa się skargę jako prawny środek obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego lub szczególnego lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego. Skarga jest równocześnie traktowana jako odformalizowany środek społecznej kontroli działania administracji publicznej podejmowanej w interesie jednostkowym lub publicznym²⁶⁰.

Podnoszona kwestia jest ciekawym zagadnieniem teoretycznym, którego doniosłość potęguje jeszcze praktyka. Nietrudno wyobrazić sobie bowiem inwestora zainteresowanego realizacją przedsięwzięcia, gdy tymczasem odpowiedni organ dokonuje rozważenia, o którym mowa w art. 96 ust. 3. Inwestor oczekuje na wynik rozważenia, bo niewątpliwie orzeczenie dopuszczające możliwość oddziaływania na Naturę 2000 determinuje realizowane przez niego przedsięwzięcie. Determinuje w ten sposób, że jeśli organ pozytywnie wypowie się w sprawie możliwości oddziaływania na obszar Natura 2000, powstaje kwestia co najmniej wydłużenia procedury związanej z wydaniem decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia.

Sądy administracyjne, w przypadku tego rodzaju sporów, potwierdzają konieczność zawieszenia postępowania, zgadzając się z koniecznością obiektywnej, uwarunkowanej przyrodniczo oceny, uwzględniającej skuteczność realizacji celów, jakie leży u podstaw wyznaczenia danego obszaru Natura 2000. W uzasadnieniu jednego z orzeczeń czytamy: „Nierozstrzygniętą przez ustawodawcę kwestią pozostaje sposób, w jaki powinien zachować się organ administracji nakładający obowiązek przedłożenia regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska dokumentów wskazanych w art. 96 ust. 3 ustawy. Jedynym racjonalnym rozwiązaniem wydaje się zawieszenie postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ. Takim zagadnieniem wstępnym niewątpliwie będzie orzeczenie o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000”²⁶¹.

²⁶⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 855.

²⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2011 r., IV SA/Wa 1833/10, www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iv-sa-wa-1833-10,warunki_zabudowy_terenu_zagospodarowanie_przestrzenne,39-6736c.html (dostęp: 12.01.2017.).

3.5.5.3.2. Związanie przedsięwzięcia z decyzją administracyjną jako warunek kwalifikacji do oceny habitatowej

Pojawia się konieczność rozstrzygnięcia następującej kwestii: czy do oceny habitatowej kwalifikują się tylko te przedsięwzięcia, których realizacja uzależniona jest od uzyskania określonej decyzji administracyjnej? A może racjonalny i uzasadniony jest wniosek, że taki związek nie jest niezbędny, co oznacza, że decyzja administracyjna nie jest przesłanką *sine qua non* oceny oddziaływania na obszar Natura 2000?

Jest i trzecia możliwość, po części upraszczająca wcześniejsze pytania: warunkiem uznania danej aktywności gospodarczej (inwestycyjnej) za przedsięwzięcie jest jej uwarunkowanie jakąś formą aktu administracyjnego. Przy takim założeniu przedsięwzięcie *ex definitione* jest ściśle związane z aktem administracyjnym, aktywność bowiem, która nie wymaga wydania aktu administracyjnego po prostu nie mieści się w zakresie pojęcia „przedsięwzięcie”. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, spostrzeżemy, że skoro dana aktywność nie wymaga żadnej formy „akceptacji” ze strony organu administracji, to nie jest przedsięwzięciem w rozumieniu przepisów ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko. Tym samym nie może być mowy o ocenie habitatowej i kwalifikacji do niej, albowiem tej podlegają tylko przedsięwzięcia.

Możliwość realizacji przedsięwzięcia ma wynikać z aktu administracyjnego, z decyzji administracyjnej, będącej „ukoronowaniem”, w pewnym uproszczeniu zakończeniem etapu w postępowaniu prawnym.

Rozważenie z art. 96 ust. 3 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko nie pojawia się nagle, ujmując to kolokwialnie, „znikąd”. Ma fundament w postępowaniu w sprawie wydania aktu zezwalającego na realizację pewnej reglamentowanej działalności i jest z nim w ścisłym związku.

W tym miejscu warto przypomnieć, że analizowane wyżej „rozważenie” inicjuje proces decyzyjny związany z realizacją przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na obszar Natura 2000. Należy też wyjaśnić, że proces ten toczy się na dwóch, niejako połączonych ze sobą poziomach: inwestycyjnym, związanym z realizacją określonego przedsięwzięcia gospodarczego, oraz „środowiskowym” („naturowym”), gdzie chodzi o wpływ inwestycji na przyrodę (obszar Natura 2000).

Sednem tego procesu jest decyzja „inwestycyjna” (czyli decyzja wymagana przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia). Nas, z oczywistych względów, nie interesuje sama decyzja inwestycyjna, lecz jej środowiskowy kontekst, w szczególności uwarunkowanie tej decyzji wynikające z wyznaczenia i funkcjonowania obszaru Natura 2000.

Dla porządku rozważań należy wszakże zaznaczyć pewne kwestie związane z decyzją inwestycyjną. Decyzja, którą nazywam „inwestycyjną”, jest aktem

administracyjnym (decyzją administracyjną). Istotą decyzji administracyjnej jest rozstrzygnięcie, tradycyjnie nazywane osnową, gdzie orzeka się o prawach i obowiązkach stron, czyli załatwia się sprawę indywidualną co do istoty²⁶².

Ustawodawca nie wymienia wszystkich tego typu decyzji, wykaz przedstawiony w art. 96 ust. 2 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko ma charakter otwarty. Wymienione w nim decyzje są podane jedynie „dla przykładu” (o czym świadczy sformułowanie: „do decyzji, o których mowa w ust. 1, należą w szczególności”). Są zatem i inne decyzje administracyjne, od wydania których uzależniona jest realizacja przedsięwzięcia, co następnie może powodować konieczność zrealizowania oceny habitatowej.

Najogólniej rzecz biorąc, chodzi o decyzje wymagane przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony (art. 96 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko).

Sformułowany przez ustawodawcę przykładowy katalog zawiera następujące decyzje:

- 1) decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko²⁶³;
- 2) koncesja, inna niż wymieniona w art. 72 ust. 1 pkt 4 – wydawana na podstawie ustawy z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze²⁶⁴;
- 3) pozwolenia wodnoprawne, inne niż wymienione w art. 72 ust. 12 pkt 6 – wydawane na podstawie ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne²⁶⁵;
- 4) zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów – wydawane na podstawie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- 5) pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń na polskich obszarach morskich – wydawane na podstawie ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej²⁶⁶.

W literaturze trafnie się podnosi, że ustalenie, w jakich jeszcze przypadkach konieczne może okazać się przeprowadzenie oceny habitatowej, jest trudne, choć należy zauważyć, że wykaz z art. 72 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko ma bezspornie charakter zamknięty²⁶⁷.

²⁶² Zob. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 247 i nast.

²⁶³ Decyzje wymagane przed realizacją określonych kategorii przedsięwzięć.

²⁶⁴ Dz.U. z 2015 r. poz., 196 ze zm.

²⁶⁵ Tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.

²⁶⁶ Tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 2145.

²⁶⁷ W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 101.

Grzegorz Dobrowolski zwraca uwagę, że w celu zredukowania wątpliwości należy przyjąć, iż oceny habitatowej będzie wymagała każda działalność człowieka mogąca potencjalnie niekorzystnie wpłynąć na obszary Natura 2000 w sytuacji, gdy zostaną spełnione trzy przesłanki: dwie pozytywne i jedna negatywna. Przede wszystkim podejmowana działalność musi odpowiadać definicji „przedsięwzięcia” rozumianego jako zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin. Realizacja takiego przedsięwzięcia musi następować na podstawie pozwolenia (zezwolenia) organu administracji publicznej wyrażonego w formie decyzji. Nie może to być wreszcie przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach²⁶⁸.

W świetle prawa krajowego i jego interpretacji sensowny wydaje się więc wniosek, według którego ocena habitatowa wiąże się wyłącznie z przedsięwzięciami, których realizacja uzależniona jest od wydania stosownej decyzji administracyjnej. Nie do końca wydaje się on spójny ze stosowną dyrektywą europejską.

Dyrektywa habitatowa stanowi o każdym planie lub przedsięwzięciu, które mogą w istotny sposób oddziaływać na obszar Natura 2000, na które władze wyrażają zgodę dopiero po upewnieniu się, że nie wpłyną niekorzystnie na dany teren. Dyrektywa zdaje się więc przeznaczać do oceny habitatowej każde przedsięwzięcie mogące istotnie oddziaływać, co przy szerokim pojmowaniu przedsięwzięcia sprawia, że nie sposób „sztywno” wyselekcjonować rodzajów przedsięwzięć, które powinny być ocenione.

Tymczasem przepis krajowy (polski) zdaje się taką selekcję wprowadzać – warunkiem poddania przedsięwzięcia procedurze oceny jest udzielenie na to przedsięwzięcie zgody w formie decyzji administracyjnej. Z pewnością można znaleźć przykłady aktywności niemieszczących się w obowiązku uzyskania zezwolenia, a faktycznie oddziałujących na funkcjonowanie obszaru Natura 2000: dlaczego automatycznie zwolnić z obowiązku oceny habitatowej usunięcie drzewa owocowego? Jeszcze bardziej wymowną ilustracją byłoby wyobrażenie sobie całego zespołu drzew owocowych, zajmujących znaczną powierzchnię, które można usunąć bez zezwolenia, a tym samym bez możliwości wszczęcia oceny habitatowej.

Wątpliwości w podniesionej kwestii znajdują wyraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, podkreślającym, że nie należy stosować generalnych wyłączeń od obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięć na obszary Natura 2000²⁶⁹. Założenie, że nie poddaje się ocenie

²⁶⁸ G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 98.

²⁶⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 4 marca 2010 r. Komisja przeciwko Francji, C-241/08.

działalności, której podjęcie nie zależy od uzyskania stosownego pozwolenia, byłoby właśnie takim generalnym wyłączeniem²⁷⁰.

Z drugiej strony poddanie ocenie habitatowej dosłownie każdej działalności (każdego przedsięwzięcia) prowadziłoby do absurdu (wszelka działalność musiałaby być rozpatrywana pod kątem możliwości oddziaływania na obszar Natura 2000). To zaś z kolei prowadziłoby do zachwiania równowagi pomiędzy różnymi, często konkurującymi interesami prawnymi, które w demokratycznym państwie prawnym trzeba respektować. Interes publiczny w postaci ochrony przyrody zyskałby prymat nad innymi interesami i wartościami prawnymi. Byłoby to w pewnym sensie podważeniem fundamentów, na jakich zbudowano Naturę 2000, czyli integracją różnych form działalności ludzkiej z wymogami ochronnymi Natury 2000.

Konieczne staje się więc oznaczenie granicy wydzielającej te aktywności człowieka, które z oceną habitatową nie mają nic wspólnego, od tych, które do tej oceny się kwalifikują. Terminologicznie granicę tę wyznacza pojęcie przedsięwzięcia jako działania, którego podjęcie determinuje akt administracyjny. W ustawodawstwie krajowym (polskim) takim punktem granicznym jest powiązanie danej aktywności inwestycyjnej z koniecznością wydania decyzji administracyjnej.

3.5.5.3.3. Postanowienie w sprawie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000

Rezultat rozważenia, o którym mowa w art. 96 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, może zakończyć postępowanie w sprawie oceny habitatowej. Nastąpi to wtedy, gdy organ właściwy do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia dojdzie do wniosku, że przedsięwzięcie nie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

²⁷⁰ Zob. J. Szuma, K. Szuma, *Tryby oceny oddziaływania przedsięwzięć na obszary Natura 2000*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, (red.) M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 129. Wskazani autorzy oceniają, że polskie regulacje ustawowe implementujące art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej w zakresie ocen oddziaływania przedsięwzięć na chronione siedliska przyrodnicze i siedliska gatunków generalnie spełniają wymogi harmonizacji. W szczególności, o ile ocena habitatowa przeprowadzana w ramach ogólnej oceny środowiskowej przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wydaje się kompletna w świetle art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, o tyle nie można tego powiedzieć o ocenie habitatowej dokonywanej odrębnie (art. 96 i nast. ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko). W konsekwencji bardzo poważne wątpliwości pojawiają się w razie zaistnienia konieczności przeprowadzenia oceny habitatowej przedsięwzięć nieobjętych jakimkolwiek zezwoleniem albo wymagających tylko zgłoszenia. Zob. także K. Gruszecki, *Ograniczenia prawne w realizacji inwestycji w związku z wyznaczaniem obszarów Natura 2000*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2011, nr 2, s. 42.

Druga alternatywa wynika z sytuacji unormowanej w ustępie 3 art. 96 tej ustawy.

Przywołany przepis brzmi tak: „Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1, uzna, że przedsięwzięcie, inne niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, wydaje postanowienie w sprawie obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska” (tu w pięciu punktach następuje wymienienie odpowiednich dokumentów).

Widać więc, że postanowienie oparte na art. 96 ust. 3 inicjuje w procedurze oceny habitatowej aktywność regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Aktywność tego organu sprowadza się w tej sytuacji do rozstrzygnięcia w sprawie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000.

Zgodnie z przepisem art. 97 ust. 1 po otrzymaniu dokumentów, o których mowa w art. 96 ust. 3, regionalny dyrektor stwierdza, uwzględniając łącznie uwarunkowania, o których mowa w art. 63 ust. 1, w odniesieniu do oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, w szczególności w odniesieniu do integralności i spójności tych obszarów, oraz biorąc pod uwagę skumulowane oddziaływanie przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami, w drodze postanowienia, obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. W świetle interpretowanych łącznie ust. 1, 2 i 4 art. 97 jest jasne, że formą prawną stanowiska wyrażanego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest postanowienie, którego treść może iść w dwóch kierunkach:

- regionalny dyrektor ochrony środowiska postanawia o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, stwierdzając, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000,
- regionalny dyrektor ochrony środowiska postanawia o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, stwierdzając, że przedsięwzięcie nie będzie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

Powstaje pytanie o przesłanki determinujące postanowienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska. W pierwszej kolejności organ ma obowiązek uwzględnić okoliczności wymienione w art. 63 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko. Dotyczą one: 1) rodzaju i charakterystyki przedsięwzięcia, 2) usytuowania przedsięwzięcia, 3) rodzaju i skali możliwego oddziaływania rozważanego w odniesieniu do uwarunkowań wymienionych w pkt 1 i 2.

Odnosząc się do samego znaczenia pojęcia oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, należy wyjaśnić, że obejmuje ono, między innymi, badanie wpływu przedsięwzięcia na integralność i spójność obszarów Natura 2000, a także odnosi się do skutków, jakie wywiera dane przedsięwzięcie wraz z innymi przedsięwzięciami (w języku prawniczym nazywa się to skumulowanym oddziaływaniem przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami).

Trzeba też zwrócić uwagę na to, że w przypadku postanowienia wydawanego na podstawie art. 96 ust. 3 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko mowa jest o możliwości potencjalnie znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000. Tymczasem postanowienie wydawane na zasadzie art. 97 ust. 2 determinowane jest możliwością znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000. Proste porównanie wykazuje, że znika słowo „potencjalnie”.

Zakładając, że ustawodawca nie używa zbędnych terminów w tekstach prawnych, pojawia się przypuszczenie, iż takie terminologiczne „pominięcie” nie jest przypadkowe. Z drugiej strony, znając znaczenie językowe słowa „potencjalnie”, prawdopodobna staje się teza, że „możliwość znaczącego oddziaływania” oznacza dokładnie to samo, co „możliwość potencjalnie znaczącego oddziaływania”.

„Potencjalny – czyli mogący wystąpić, ujawnić się w określonych okolicznościach, przez odpowiednie działanie; taki, w którym coś tkwi i może wystąpić w określonych warunkach; przypuszczalny, ewentualny, możliwy”²⁷¹. Najbliższe znaczeniowo słowo dla „potencjalny” to „możliwy”²⁷². Trudno zatem, na gruncie znaczeniowym języka polskiego, uzasadnić różnicę między „możliwością potencjalnie znaczącego oddziaływania” a „możliwością znaczącego oddziaływania”. Wskazane wyrażenia oznaczają w istocie rzeczy to samo, możliwość bowiem to nie jest pewność, możliwość zawsze jest jedynie potencjalna.

Skoro wykładnia literalna zawodzi (przynajmniej nie prowadzi do zadowalającego rozsądnego interpretatora skutku), a nad pominięciem przez ustawodawcę pewnego terminu nie można przejść do porządku, to należałoby poszukać jakiegoś wytłumaczenia. Krzysztof Gruszecki widzi je w tym, że organ nakładający taki obowiązek musi dysponować większą ilością przesłanek świadczących o możliwości takiego oddziaływania niż organ właściwy do wydania decyzji stanowiącej podstawę realizacji przedsięwzięcia. Wszystkie informacje niezbędne do dokonania pełnej oceny planowanego przedsięwzięcia powinny znaleźć się w raporcie oddziaływania na obszar Natura 2000, opracowanym i przedkładanym zgodnie z regułami wynikającymi z art. 97 ust. 3 ustawy²⁷³.

Do wskazanego argumentu dodałbym jeszcze kolejny. Chodzi mianowicie o to, że mamy do czynienia z dwoma etapami kwalifikacji przedsięwzięcia do oceny habitatowej: etapem wstępnym, dokonywanym przez organ właściwy do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, oraz „właściwym” – dokonywanym przez wyspecjalizowany organ ochrony środowiska (regionalnego dyrektora). Wynik tej pierwszej kwalifikacji oznaczający zaangażowanie w postępowanie regionalnego dyrektora nie oznacza, że tenże organ

²⁷¹ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, (red.) S. Dubisz, Warszawa 2003.

²⁷² Zob. *Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych*, (red.) M. Bańko, Warszawa 2005.

²⁷³ K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r.*..., dz. cyt., s. 106.

postanowi o obowiązku realizacji oceny. Stąd można domniemywać, że ustawodawca chciał podkreślić niedookreśloność przesłanek wyznaczających rozstrzygnięcie organu właściwego do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia. Ponadto uwydatnił, że kwestie „środowiskowe” są tylko jedną ze sfer działania tego organu, w przeciwieństwie do regionalnego dyrektora. W związku z tym ustawodawca, chcąc zaakcentować, że przekonanie organu właściwego (do wydania decyzji) może być oparte na słabszych i „mniej pewnych” podstawach, do przepisu art. 96 ust. 1 wprowadził słowo „potencjalnie”. Sprawą otwartą pozostaje, czy uczynił to zgodnie ze znaczeniowymi ustaleniami języka polskiego.

Warto też podkreślić, że dla wydania postanowienia nakładającego obowiązek przeprowadzenia oceny habitatowej regionalny dyrektor ochrony środowiska nie musi mieć pewności w kwestii znaczącego oddziaływania. Wystarczy, posługując się terminologią prawa karnego, podejrzanie. Organ ochrony środowiska jedynie przypuszcza, zakłada, nie wyklucza znaczącego wpływu danego przedsięwzięcia – i jest to już w pełni wystarczająca przesłanka do postanowienia o obowiązku oceny habitatowej. Taki cel wyznacza dyrektywa i w ślad za nią taki cel wynika z ustawy polskiej, a zarówno doktryna prawa²⁷⁴, jak i orzecznictwo sądowe²⁷⁵ konstruuje zasadę działania zgodnie z celem ustawowym. Czynniki determinujące działania regionalnego dyrektora i skłaniające go do postanowienia o obowiązku przeprowadzenia oceny habitatowej powinny być wykazane w uzasadnieniu. Według ust. 8 art. 97 uzasadnienie postanowienia, niezależnie od wymagań wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego, powinno zawierać informacje o uwarunkowaniach, o których mowa w art. 63 ust. 1.

W tym kierunku zdecydowanie idzie orzecznictwo sądowoadministracyjne. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 września 2010 r.²⁷⁶ dla wydania postanowienia w trybie art. 97 ust. 1 i 2 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, stwierdzającego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, nie jest niezbędne ustalenie, że przedsięwzięcie to będzie oddziaływać na obszar Natura 2000. Dla wydania takiego postanowienia

²⁷⁴ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 116 i nast.

²⁷⁵ Cel aktu prawnego winien być odczytywany także w kontekście ewentualnej preambuły, która wprawdzie nie jest normą prawną, stanowi natomiast pochodzące od organu, który wydał zaopatrzonej w preambułę akt prawny, wyjaśnienie podstawowych motywów ustanowienia aktu. Nie mogą one pozostawać bez wpływu na wykładnię norm zawartych w danym akcie – wyrok NSA z 6 sierpnia 1984 r., II SA 735/84, OSPiKA z 1987 r. Nr 4, poz. 80.

²⁷⁶ IV SA/Wa 1402/10, Lex nr 759837.

wystarczające jest ustalenie stanu potencjalnego, to znaczy, że przedsięwzięcie może wpływać na taki obszar.

Trzeba zatem przyjąć taki tok rozumowania, wedle którego w sytuacji, gdy mamy do czynienia z brakiem pewności, że oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia na środowisko jest nieznaczące, to należy założyć, że może ono znacząco wpływać na obszar Natura 2000. To zasada przezorności należąca do kanonu zasad prawnych ochrony środowiska zarówno w prawie Unii Europejskiej, jak i w prawie krajowym – polskim.

Z zasadą przezorności idzie w parze zasada prewencji, której zastosowanie w związku z przedmiotowym postanowieniem jest niepodważalne. Poszanowanie zasady prewencji będzie w takiej sytuacji oznaczać, że zasadne jest stwierdzenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, która da odpowiedź na pytanie, czy przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar, czy też może będzie znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar, co z kolei – z uwzględnieniem przesłanek określonych w art. 34 ustawy o ochronie przyrody – przesądzi o dopuszczalności lub niedopuszczalności uzgodnienia warunków realizacji planowanego przedsięwzięcia.

Postanowienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska nakładające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 może być kwestionowane w drodze zażalenia. Takie uprawnienie wynika z art. 97 ust. 7 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko stanowiącego, że na postanowienie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje zażalenie. Skoro merytoryczna treść rozstrzygnięcia organu, jak zaznaczyłem wyżej, może iść w dwóch kierunkach (postanowienie stwierdzające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 albo postanowienie stwierdzające brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000), to pojawia się uzasadnione pytanie: dlaczego zażalenie przysługuje tylko od tych postanowień, w których regionalny dyrektor decyduje o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000? Co przemawia za tym, że nie można zaskarżyć tych postanowień organu, w których organ orzeka o braku potrzeby oceny habitatowej²⁷⁷?

Wniosek, że postanowienia tej treści są niezaskarżalne, jest jedynym zasadnym w świetle brzmienia ogółu norm wyprowadzonych z przepisów art. 97 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko. Prawodawca w ust. 7 tego

²⁷⁷ Faktycznie zatem, w pewnym sensie, uprzywilejowany jest podmiot zainteresowany w tym, by procedury środowiskowe ograniczać, zaś podmiot zainteresowany „prośrodowiskowo” realnie ma mniejsze możliwości manewru, bo nie może kwestionować postanowienia o braku potrzeby oceny habitatowej.

artykułu, wprost wskazując na możliwość zażalenia tych postanowień, które formułują obowiązek przeprowadzenia oceny habitatowej, i jednocześnie milcząc na temat możliwości zaskarżania postanowień treści „przeciwnej”, jasno daje do zrozumienia, że te dwa odmiennej treści postanowienia chciał, pod względem możliwości ich zażalenia, zdywersyfikować.

Gdyby zamiarem ustawodawcy było potraktowanie obu wskazanych postanowień tak samo, to albo wskazałby dopuszczalność zaskarżania obydwu, albo w kwestii ich zaskarżenia by się nie wypowiedział. Racjonalny prawodawca z pewnością nie postąpiłby inaczej. Jeżeli więc stan prawny nie jest jasny na tyle, by takie założenie przyjmując, jako wynikające bezpośrednio z litery prawa, należało zastosować taką tego prawa wykładnię, która do takiego stanu będzie prowadzić.

Pozostaje rozważyć przyczyny braku możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o braku potrzeby oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. Generalnie rzecz ujmując, mogą one brać początek z dwóch sytuacji: 1) ustawodawca coś przeoczył, czegoś nie dopatrywał, krótko mówiąc, popełnił błąd, 2) ustawodawca w pełni świadomie obrał takie rozwiązanie.

Co do pierwszego wariantu, to błąd ustawodawcy może zasadniczo być naprawiony przez samego ustawodawcę, w pewnych sytuacjach swego rodzaju „lekarstwem” może być odpowiednia wykładnia prawa. W tej jednak sytuacji, z podniesionych wyżej powodów, nie jest ona możliwa, nie może bowiem odbywać się *contra legem*.

Jeżeli chodzi o drugi wariant, w którym ustawodawca celowo nie dopuszcza kwestionowania postanowienia o braku potrzeby oceny habitatowej, to budzi on zdumienie. Skoro w praktyce orzecznictwa administracyjnego zdarza się, że organ wyższej instancji nie zgada się z rozstrzygnięciem wydanym niżej (w pierwszej instancji) i reformuje postanowienie o konieczności oceny habitatowej (stwierdzając, że w danym przypadku nie jest ona konieczna), to zupełnie naturalna jest treściowa „roszada” stanowisk, w wyniku której regionalny dyrektor ochrony środowiska orzeknie o braku potrzeby oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, natomiast Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska taką potrzebę dostrzeże, uwzględniając odwołanie od postanowienia organu niższej instancji.

W świetle zasad doświadczenia życiowego i zwykłego rozsądku wystąpienie takiej sytuacji nie wywołuje najmniejszych kontrowersji. Przepisy prawne w aktualnym brzmieniu jej nie przewidują. *De lege lata* nie jest to możliwe; dodam, że z powodów, których racjonalnie i logicznie wyjaśnić nie potrafię.

Warto zauważyć krytykę, jakiej doznaje taki kierunek regulacji prawnej w literaturze. Krzysztof Gruszecki podnosi, że również odstąpienie od obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 powinno być zaskarżalne przez możliwość wniesienia zażalenia. Niestety w art. 97 ust. 7 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku taką możliwość przewidziano

jedynie w przypadku postanowień nakładających obowiązek, w związku z czym w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości wniesienia zażalenia na postanowienia mówiące o braku takiego obowiązku²⁷⁸. W innym miejscu cytowany autor pisze: „Biorąc pod uwagę, że w rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z władczym działaniem organu administracji, nakładającym na podmioty uczestniczące w tym postępowaniu określone obowiązki, należy stwierdzić, że również odstąpienie od obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 powinno być zaskarżalne przez możliwość wniesienia zażalenia. Niestety w art. 97 ust. 7 ustawy taką możliwość przyznano jedynie w stosunku do postanowień nakładających taki obowiązek. Dlatego też w obecnym stanie prawnym ona nie występuje. *De lege ferenda* rozwiązania te powinny jednak zostać zmienione, gdyż gwarantują właściwą ochronę jedynie podmiotowi zainteresowanemu realizacją przedsięwzięcia, zapominając o pozostałych uczestnikach postępowania mogących mieć interes prawny w przeprowadzeniu oceny oddziaływania na obszar Natura 2000”²⁷⁹.

3.5.5.4. Skutki prawne oceny oddziaływania na obszar Natura 2000

Węższy zakres oceny na podstawie dyrektywy habitatowej (z punktu widzenia założeń ochrony danego obiektu) nie oznacza łagodniejszych skutków prawnych, które co do zasady są surowsze. Dotkliwy dla środowiska rezultat oceny standardowej nie musi powodować wstrzymania przedsięwzięcia; inaczej jest w przypadku, gdy znacząco negatywne dla Natury 2000 okażą się wyniki przedsięwzięcia, które poddano ocenie habitatowej.

Dyrektywa siedliskowa w art. 6 ust. 3 odnosi się do rezultatów oceny habitatowej. Zgodnie z dyrektywą w świetle wniosków wynikających z oceny właściwe władze krajowe wydają zgodę na plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on (ono) niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

Wykładnia gramatyczna pozwala na wniosek, że organ krajowy nie może wydać zgody na realizację przedsięwzięcia (planu), które wpływałoby negatywnie na obszar Natura 2000. To jest podstawowy skutek prawny oceny habitatowej: jeżeli z jej ustaleń wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, to, co do zasady, brak możliwości jego realizacji.

Realizacja tak określonego przez dyrektywę rezultatu następuje w Polsce przez art. 33 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z tym przepisem zabronione

²⁷⁸ K. Gruszecki, *Ograniczenia prawne w realizacji inwestycji w związku z wyznaczaniem obszarów Natura 2000*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2011, nr 2, s. 34.

²⁷⁹ K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r.*, dz. cyt., s. 146.

(z zastrzeżeniem sytuacji określonych w art. 34) jest podejmowanie działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności:

- 1) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków i roślin, i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub
- 2) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- 3) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Dyrektywa przewiduje od tej zasady (zakazu podejmowania działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000) wyjątki, nie ma więc ona charakteru bezwzględne. Dopuszczalność odstępstw uregulowana jest w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej o następującym brzmieniu: „Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych, plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, Państwo Członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących Państwo Członkowskie informuje Komisję. Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego i/lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”²⁸⁰.

W prawie polskim dopuszczalność odstępstw od ogólnego zakazu przewiduje art. 34 ustawy o ochronie przyrody w dwóch ustępach odpowiednio odnoszących się do siedlisk i gatunków „zwykłych” oraz siedlisk i gatunków priorytetowych. Ustęp 1 stanowi: „Jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco

²⁸⁰ Na temat pojęcia powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego zob. S. Urban, *Negatywne oddziaływanie planów i przedsięwzięć na sieć Natura 2000 a nadrzędny interes publiczny. Analiza pojęcia „powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego”*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 149 i nast.

negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000”.

W ustępie 2 czytamy: „W przypadku, gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, może zostać udzielone wyłącznie w celu: 1) ochrony zdrowia i życia ludzi; 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego; 3) uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędnym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego; 4) realizacji koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej”.

Podstawowe znaczenie prawne warunkujące możliwość odstępstw od ogólnego zakazu ma odróżnienie gatunków (siedlisk) o znaczeniu priorytetowym od pozostałych siedlisk (gatunków).

Jeżeli dany obszar Natura 2000 obejmuje gatunki (siedliska) o znaczeniu priorytetowym, to realizacja przedsięwzięcia mogącego na ten obszar negatywnie oddziaływać może nastąpić w następujących przypadkach:

- 1) zachodzą względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego,
- 2) zachodzą względy odnoszące się do bezpieczeństwa publicznego,
- 3) mają miejsce korzystne skutki o podstawowym znaczeniu dla środowiska,
- 4) zachodzą inne powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, wtedy również dopuszczalna jest możliwość realizacji przedsięwzięcia mogącego negatywnie oddziaływać, z tym że spełniony być musi warunek dodatkowy – zaopiniowanie takiej konkretnej sytuacji przez Komisję Europejską.

W przypadku pozostałych obszarów Natura 2000 (to znaczy tych, które nie obejmują siedlisk bądź gatunków priorytetowych) przedsięwzięcie mogące negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 może zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy. Państwo członkowskie powinno w takiej sytuacji zastosować wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000 i poinformować o nich Komisję Europejską.

W świetle przepisów dyrektywy można zatem wyprowadzić wniosek, że „powód o charakterze zasadniczym, wynikający z nadrzędnego interesu publicznego” jest niezbędną przesłanką realizacji przedsięwzięcia mogącego negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000. Dodatkowo należy wówczas zastosować środki kompensujące konieczne do zapewnienia ogólnej spójności Natury 2000 i poinformować o tych środkach Komisję Europejską.

Przepisy prawne nie zawierają definicji „powodu o charakterze zasadniczym, wynikającego z nadrzędnego interesu publicznego”; jest to oczywisty przykład

pojęcia niedookreślonego. Wskazówki dla jego interpretacji zawiera orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Jeśli podsumować kilka istotnych w tej kwestii orzeczeń, to pojawiają się następujące, ukierunkowujące interpretację spostrzeżenia: 1) nadrzędny interes publiczny wiąże się z nadrzędnością wobec interesu publicznego wskazanego przez cele środowiskowe dyrektywy (np. ochrona przed niebezpieczeństwem powodzi)²⁸¹, 2) bieżące, doraźne skutki (korzyści) gospodarcze nie mogą być uznane za wystarczająco znaczące, by uznać je za nadrzędne wobec wymogów przyrody, z czego wynika konieczność zawężającego interpretowania argumentów ekonomicznych w sytuacji zagrożenia obszaru Natura 2000²⁸², 3) znaczenie interesu publicznego musi być w każdym przypadku kalkulowane indywidualnie, za pomocą porównania korzyści wynikających z realizacji danego przedsięwzięcia z charakterem i nasileniem się negatywnych konsekwencji z niego wypływających. Tylko uwarunkowania rekreacyjne i gospodarcze nie mogą zostać uznane za interes publiczny nadrzędny wobec celów utworzenia Natury 2000²⁸³.

Wobec obszarów Natura 2000, które mogą określić jako „kwalifikowane” (w tym sensie, że występują na nich siedliska bądź gatunki priorytetowe), oprócz „powodów o charakterze zasadniczym, wynikających z nadrzędnego interesu publicznego” dochodzi dodatkowa przesłanka w postaci opinii Komisji Europejskiej (chyba że realizacja przedsięwzięcia związana jest ze zdrowiem ludzkim, bezpieczeństwem publicznym lub korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska – wtedy opinia Komisji nie jest wymagana)²⁸⁴.

Można zatem wnioskować, że względy zdrowia człowieka, bezpieczeństwa publicznego i korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska zawsze umożliwiają realizację przedsięwzięcia mogącego negatywnie oddziaływać na Naturę 2000, zarówno przy występowaniu gatunków (siedlisk) priorytetowych, jak i bez nich. Z kolei powody o charakterze zasadniczym, wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, zawsze umożliwiają realizację przedsięwzięcia mogącego negatywnie oddziaływać na Naturę 2000, z tym że gdy mamy do czynienia z gatunkami (siedliskami) priorytetowymi, to potrzebna jest opinia Komisji Europejskiej.

Na podstawie wydawanych przez KE opinii można spróbować wyciągnąć wnioski przydatne do zrozumienia, czym jest nadrzędny interes publiczny – oznacza on realizację: 1) działań i polityk mających na celu ochronę wartości o podstawowym znaczeniu dla życia obywateli (zdrowie, bezpieczeństwo, środowisko), 2) polityk

²⁸¹ Wyrok Trybunału z 28 lutego 1991 r. w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom*, C-57/89.

²⁸² Wyrok Trybunału z 11 lipca 1996 r. w sprawie *Regina v Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds*, C-44/95.

²⁸³ Wyrok Trybunału z 2 sierpnia 1993 r. w sprawie *Komisja przeciwko Hiszpanii*, C-355/90.

²⁸⁴ W takim przypadku zwrócenie się o opinię Komisji zastępuje obowiązek jej poinformowania, co jest zupełnie logiczne.

o zasadniczym znaczeniu dla sprawnego funkcjonowania państwa oraz społeczeństwa, 3) działań o charakterze ekonomicznym i społecznym, związanych z wypełnieniem zobowiązań wynikających z konieczności dostarczania usług publicznych²⁸⁵.

Następnym skutkiem prawnym oceny habitatowej jest postanowienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000. Zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000.

Postanowienie to ma charakter wiążący, to znaczy imperatywnie warunkuje istotę rozstrzygnięcia wydawanego na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko (czyli decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia).

Treść aktu regionalnego dyrektora (postanowienia) może iść w dwóch kierunkach:

- 1) regionalny dyrektor uzgadnia (zgadza się, wydaje zgodę, akceptuje) warunki realizacji przedsięwzięcia pod kątem oddziaływania na obszar Natura 2000,
- 2) regionalny dyrektor ochrony środowiska nie uzgadnia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000.

Warunki zgody regionalnego dyrektora na realizację przedsięwzięcia określono w dwóch punktach ust. 2 w art. 98 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko. Według tego przepisu regionalny dyrektor uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia, jeżeli:

- 1) z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar,
- 2) z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar, i jednocześnie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody.

W siatce pojęciowej wykorzystywanej przez badaczy zajmujących się teorią prawnych form działania administracji publicznej, patrząc przez pryzmat swobody organu, postanowienie regionalnego dyrektora należy uznać za akt administracyjny związany²⁸⁶. Jest to taki akt, w którym margines swobody organu jest znacząco

²⁸⁵ Zob. S. Urban, dz. cyt., s. 164.

²⁸⁶ W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że jednym z ważniejszych podziałów aktów administracyjnych jest podział na akty administracyjne związane i tzw. swobodne, czyli wydawane na zasadzie uznania administracyjnego, zob. np. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 278.

węższy niż w przypadku aktów wydawanych w oparciu o uznanie administracyjne, aczkolwiek, co bywa podnoszone w literaturze, organ stosujący prawo korzysta zawsze z pewnego marginesu swobody, którą zostawia mu norma prawna mająca być zastosowana.

Postanowienie regionalnego dyrektora wydawane na podstawie art. 98 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko uwarunkowane jest przede wszystkim wynikiem uzyskanym w procedurze oceny oddziaływania na obszar Natura 2000.

Rezultat oceny wykazujący, że dane przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, uruchamia dla organu obowiązek wydania postanowienia uzgadniającego.

Rezultat oceny wykazujący, że dane przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, również uruchamia dla organu obowiązek wydania postanowienia uzgadniającego, z tym że bezwzględnie konieczne jest zaistnienie warunku dodatkowego. Ów warunek dodatkowy sprowadza się do zajścia przesłanek wskazanych w art. 34 ustawy o ochronie przyrody. Przesłanki te są związane z ochroną ważnych dla człowieka i życia społecznego wartości, realizowanych także przez interpretację pojęć niedookreślonych, których prawodawca w art. 34 ustawy o ochronie przyrody używa.

Jeżeli organ ustali wystąpienie „koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego”, to w świetle art. 98 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko ma obowiązek wydać zgodę na realizację przedsięwzięcia. Jeżeli organ ustali, że okoliczności te nie mają miejsca, jest zobowiązany na realizację przedsięwzięcia się nie zgodzić.

Nieco inny wniosek, co do prawnego charakteru aktu regionalnego dyrektora, wydaje się uprawniony w świetle art. 34 ustawy o ochronie przyrody. Mam na względzie zezwolenie regionalnego dyrektora ochrony środowiska na realizację planu lub działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Zgodnie ze wskazanym przepisem dyrektor „może zezwolić”. Możliwość to nie przymus, choć oczywiście zdarza się, że przepis prawny stanowi o możliwości, jednak w relacji z innymi normami z tego przepisu wyprowadzonymi faktycznie mamy do czynienia z obowiązkiem, a nie możliwością.

Ponadto ustawodawca, gdyby chciał wybór organu wyeliminować, a przynajmniej ograniczyć, użyłby trybu oznajmującego („regionalny dyrektor zezwala...”). W przepisie art. 34 ustawy o ochronie przyrody ustawodawca tego nie czyni. Postanowienia regionalnego dyrektora, zarówno uzgadniające, jak i zgody odmawiające, wymagają uzasadnienia.

Jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, organ właściwy do wydania decyzji, o której mowa w art. 96 ust. 1, odmawia

zgody na realizację przedsięwzięcia, o ile nie zachodzą przesłanki z art. 34 ustawy o ochronie przyrody.

3.6. Odpowiedzialność prawna za naruszenie reżimu prawnego obszaru Natura 2000

3.6.1. Odpowiedzialność administracyjna za naruszenie reżimu prawnego obszaru Natura 2000 na podstawie ustawy o ochronie przyrody

W doktrynie prawa przez odpowiedzialność administracyjnoprawną w ochronie środowiska rozumie się regulowaną prawem możliwość uruchomienia wobec określonego podmiotu z powodu jego działalności naruszającej stan środowiska środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze²⁸⁷. To ustanawiane przez organ administracji publicznej nakazy (zakazy) określonego zachowania się, zwłaszcza dotyczące wstrzymania działalności, cofnięcia (ograniczenia zakresu) decyzji zezwalającej na oznaczony sposób korzystania ze środowiska, wykonania stosownych urządzeń ochronnych, usunięcia stwierdzonych uchybień czy też ich szkodliwych następstw²⁸⁸. Wpisując w przywołane określenia istotę Natury 2000, otrzymamy obraz odpowiedzialności administracyjnej za naruszenia reżimu tej formy ochrony przyrody. Obraz ten kształtują:

- art. 33 ustawy o ochronie przyrody zabraniający podejmowania działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w szczególności: 1) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub 2) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub 3) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Przepis oznacza dobro chronione, którego naruszenie jest zakazane i rodzi odpowiedzialność prawną – jest nim utrzymanie należytego stanu Natury 2000, sprecyzowanego przez realizację sformułowanych celów ochrony. Artykuł 33 ustanawia pewien wzorzec ochrony prawnej obszaru Natura 2000. Przepis ten, interpretowany w związku z przepisami regulującymi ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 stanowi

²⁸⁷ J. Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004, s. 388.

²⁸⁸ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 372.

prawną barierę dla podejmowania działań, wobec których ocena habitatowa wykazała możliwość znacząco negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000, chyba że zachodzą przesłanki z art. 34 ustawy o ochronie przyrody. Ustawodawca kreuje więc taki model, w którym działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 mają być wyeliminowane już na etapie procedury zmierzającej do wydania zgody na ich realizację, w wyniku oceny habitatowej;

- art. 34 określający sytuacje, w których można legalnie naruszyć zakaz z art. 33. Są to konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, dodatkowo warunkowane brakiem rozwiązań alternatywnych (nie ma możliwości podjęcia innych działań, mniej szkodzących Naturze 2000). Odstępstwo od zakazu możliwe jest po uzyskaniu zezwolenia organu administracji;
- art. 37, ustanowiony dla sytuacji, w których obowiązki prawne wywiezione z art. 33 ustawy o ochronie przyrody nie są respektowane, ale też dla sytuacji, gdy działania na obszarze Natura 2000 podjęto niezgodnie z ustaleniami planu zadań ochronnych (planu ochrony). Przepis stanowi w ust. 1, że jeżeli działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszar znajdujący się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, zostały podjęte bez uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 34, lub uzgodnienia, lub decyzji, o których mowa w art. 35a, regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, wydaje decyzję, w której nakazuje, w zależności od potrzeb, ich natychmiastowe wstrzymanie lub podjęcie niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych. W ustępie 2 jest mowa o tym, że jeżeli działania na obszarze Natura 2000 zostały podjęte sprzecznie z ustaleniami planu zadań ochronnych lub planu ochrony, regionalny dyrektor ochrony środowiska (na obszarach morskich dyrektor właściwego urzędu morskiego) wydaje decyzję, o której mowa w ust. 1, chyba że przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wykazała brak znaczącego negatywnego oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym na cele działań ochronnych określone w planie zadań ochronnych lub planie ochrony albo mimo znaczącego negatywnego oddziaływania spełnione są przesłanki, o których mowa w art. 34.

Przywołane przepisy kreują podstawy dla odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie reżimu prawnego Natury 2000 bezpośrednio na gruncie ustawy o ochronie przyrody. Przesłanką poniesienia tej odpowiedzialności jest realizacja działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, bez wymaganego zezwolenia. Jest to również działalność niezgodna z ustanowionym dla Natury 2000 instrumentem planistycznym. Są to działania,

które można zaliczyć do trzech grup: 1) objęte obowiązkiem przeprowadzenia oceny habitatowej, wobec których jednak oceny takiej nie dokonano, 2) działania realizowane mimo negatywnego wyniku oceny habitatowej, bez zezwolenia, o którym mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody, 3) działania podjęte sprzecznie z planem ochrony (zadań ochronnych), chyba że stosowna ocena oddziaływania wykazała brak znaczącego negatywnego oddziaływania na cele ochrony Natury 2000 albo spełnione są przesłanki z art. 34.

Formą realizacji odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie reżimu prawnego Natury 2000 jest decyzja administracyjna regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Treść decyzji stanowi nakaz natychmiastowego wstrzymania działań albo nakaz podjęcia niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych. W istocie rzeczy mamy więc do czynienia z najbardziej charakterystyczną formą odpowiedzialności administracyjnej, czyli wstrzymaniem działalności zagrażającej obszarowi Natura 2000²⁸⁹, co często bywa też określane jako sankcyjna decyzja wstrzymująca²⁹⁰. Z kolei podjęcie działań restytucyjnych na obszarze Natura 2000 jest treścią sankcyjnej decyzji zobowiązującej²⁹¹.

Jeżeli chodzi o treść wskazanej decyzji, to precyzuje ją art. 37a. Konkretyzacja „niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych”, które należy definiować zgodnie z określeniem przyjętym w ustawie o szkodach w środowisku, to określenie: 1) stanu, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko, 2) zakresu i sposobu tych działań, 3) terminu rozpoczęcia i zakończenia działań zapobiegawczych lub działań naprawczych. Organ, ustalając kolejność, zakres i sposób podejmowania działań naprawczych, kieruje się charakterem, zasięgiem i rozmiarem negatywnego oddziaływania, a także możliwością naturalnej naprawy elementów przyrodniczych na obszarze, na którym negatywne oddziaływanie wystąpiło (art. 37a ust. 3 ustawy o ochronie przyrody). Jeżeli negatywne oddziaływanie nastąpiło na obszarze parku narodowego, to przed wydaniem decyzji należy zasięgnąć opinii dyrektora parku.

Warto podkreślić, że odpowiedzialność za działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony Natury 2000 ma charakter solidarny, co ma znaczenie w sytuacji, gdy działania zostały podjęte przez więcej niż jeden podmiot.

Doprecyzowanie przez ustawodawcę zakresu i treści pojęcia „niezbędne działania zapobiegawcze lub naprawcze” przynajmniej częściowo usuwa wątpliwości wysuwane we wcześniejszym stanie prawnym²⁹². W orzecznictwie sądowym dotyczącym prawidłowości aktu administracyjnego wyraźna jest teza, że „decyzja

²⁸⁹ Zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 272.

²⁹⁰ M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 83 i nast.

²⁹¹ Tamże, s. 68 i nast.

²⁹² Zob. A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013.

administracyjna, aby można ją było uznać za prawidłową, powinna nakładać na adresata obowiązki, których wykonanie jest fizycznie i prawnie możliwe. Obowiązki te powinny być również określone w sposób czytelny i wykluczający możliwość dowolnej interpretacji, tak by adresat decyzji nie miał wątpliwości, jakie czynności powinien wykonać²⁹³. Z tego powodu nie można było uznać za prawidłowe ograniczenie się przez organ do sformułowania o niezbędnych czynnościach bez ich uszczegółowienia.

Użycie sformułowania „niezbędne czynności” (czy innego, lecz o podobnym znaczeniu) nie jest wadliwe z definicji, ale prawidłowość uzależniona jest od organu, który tym określeniem się posługuje. Ustawodawca w różnej rangi przepisach prawa takim sformułowaniem się posługuje²⁹⁴ w intencji, by umożliwić różnym podmiotom, a zwłaszcza organom państwowym, zastosowanie rozmaitych działań dostosowanych do okoliczności konkretnego przypadku i potrzebnych w danej sprawie. Precyzyjnego i wyczerpującego katalogu tych działań najczęściej określić się nie da, stąd obowiązek organu stosującego prawo wypełnienia ogólnego sformułowania adekwatną do danego przypadku treścią. Dlatego gdy ustawa stanowi o „niezbędnych czynnościach”, to wydany na podstawie tej ustawy prawidłowy akt administracyjny precyzuje, o jakie konkretnie czynności chodzi.

3.6.2. Odpowiedzialność administracyjna za naruszenie reżimu prawnego obszaru Natura 2000 na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska

Artykuły 362 i 363 p.o.ś. stanowią o negatywnym oddziaływaniu na środowisko, co może uruchomić aktywność organu administracji publicznej, przy czym w przypadku art. 362 negatywne oddziaływanie wynika z działalności podmiotu korzystającego ze środowiska, natomiast na podstawie art. 363 sprawcą działalności negatywnie oddziałującej na środowisko jest osoba fizyczna. Oczywiście jest, że gdy ustawodawca stanowi o negatywnym oddziaływaniu na środowisko, to obejmuje tym obszar Natura 2000, który jest częścią środowiska.

Działalność, o której mowa w art. 362 i 363 p.o.ś. może przybrać formę kwalifikowaną. Mam na myśli taką sytuację, gdy działalność prowadzona przez podmiot

²⁹³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 stycznia 2011 r., II OSK 18/10, LEX nr 78352, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 16 września 2010 r., II SA/Lu 334/10, LEX nr 606303.

²⁹⁴ Tylko tytułem przykładu wskażemy na art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego czy art. 33 ust. 5 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228).

korzystający ze środowiska lub osobę fizyczną powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach, ewentualnie zagraża życiu lub zdrowiu ludzi. W takiej sytuacji wojewódzki inspektor ochrony środowiska wyda decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogorszenia stanu środowiska (art. 364).

Inspirującą poznawczo i praktycznie kwestią jest zestawienie „działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać”, do których odnosi się art. 33 ustawy o ochronie przyrody, z negatywnym oddziaływaniem na obszar Natura 2000 (czyli z określeniem wywiedzionym z przepisów prawa ochrony środowiska, gdzie stanowi się o negatywnym oddziaływaniu na środowisko). Chodzi po prostu o odpowiedź na pytanie, kiedy i za jakie działania uruchomić odpowiedzialność za naruszenie reżimu prawnego obszaru Natura 2000 na zasadzie prawa ochrony środowiska, a nie na zasadzie ustawy o ochronie przyrody.

Ustawa o ochronie przyrody w związku z ustawą o ocenach oddziaływania przewiduje określoną procedurę mającą wyodrębnić działania mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Jest to więc pewna kategoria działań, z pewnością nie są to wszelkie działania, jakie może podejmować podmiot korzystający ze środowiska, względnie osoba fizyczna.

Prawo ochrony środowiska posługuje się sformułowaniem szerszym, odnosząc się do wszelkich działań podmiotu korzystającego ze środowiska (osoby fizycznej), jakie podejmuje on w związku z korzystaniem ze środowiska. Nie ma tu więc takiej kwalifikacji działania do oznaczonej kategorii, jaka następuje przy instytucji oceny habitatowej.

Można więc przyjąć, że nie mieszczą się w modelu opisanym w art. 33 działania mogące negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, ale nie w stopniu znaczącym. Ustawodawca zakazuje działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać, i jeżeli używa słowa „znacząco”, to należy wnioskować, że nie obejmuje wskazanym przepisem tych działań, które wprawdzie oddziałują negatywnie, ale nie w stopniu znaczącym.

To właśnie do tych działań odnosi się odpowiedzialność administracyjna z art. 362 i 363 p.o.ś. Innymi słowy, odpowiedzialność na podstawie art. 362 i 363 p.o.ś. stosuje się wobec tej działalności, która negatywnie oddziałuje na obszar Natura 2000, lecz nie w stopniu znaczącym. Podkreślam, że analizuję oddziaływanie na obszar Natura 2000 jako element środowiska, a nie na całość środowiska.

Idąc dalej tym tokiem rozumowania, można postawić pytanie o sytuację, w której odpowiedzialności na zasadzie art. 362 i 363 p.o.ś. miałyby podlegać działania znacząco negatywnie oddziałujące na cele ochrony obszaru Natura 2000. Czy taka sytuacja jest możliwa? Założyłem wcześniej, że modelowo nie powinno do niej dojść.

Instytucja oceny habitatowej ma być realizacją zasady prewencji w ścisłym tego słowa znaczeniu, ma zapobiegać podjęciu określonych działań. Usprawiedliwione wydaje się nawet stwierdzenie, że „idealnie trafne” zrealizowanie oceny habitatowej wobec danej działalności wyłącza zarówno możliwość, jak i potrzebę wykorzystania odpowiedzialności administracyjnej z art. 362 i 363 p.o.ś. (wobec tej konkretnej działalności).

Może zdarzyć się jednak tak, że wynik oceny habitatowej, po pewnym czasie, okaże się nietrafiony (w zestawieniu z faktycznym oddziaływaniem danego przedsięwzięcia) i w rzeczywistości ujawni się taki stan rzeczy, w którym działalność, co do której wcześniej wykluczono możliwość znacząco negatywnego oddziaływania, takie oddziaływanie wykazuje, to wymuszona okazuje się pewna rewizja założonego wcześniej stanowiska.

Może bowiem pojawić się konieczność zastosowania odpowiedzialności administracyjnej wobec działań, które oddziałują nie tylko negatywnie na Naturę 2000, ale nawet oddziałują znacząco negatywnie.

Podkreślić przy tym należy, że ocena habitatowa posługuje się kategorią możliwości (a nie pewności) oddziaływania; bada się w jej toku, czy istnieje możliwość, która z definicji nie daje pewności.

Tymczasem odpowiedzialność z art. 362 i 363 p.o.ś, biorąc pod uwagę element środowiska w postaci obszaru Natura 2000, wchodzi w grę, gdy negatywne oddziaływania już trwają.

Kolejną kwestią wartą uwagi jest zakres działań wymagających oceny habitatowej oraz zakres działań mogących rodzić odpowiedzialność administracyjną z art. 362 i 363 p.o.ś. Co do tej pierwszej kategorii (działań wymagających oceny habitatowej), to w tym miejscu przypomnę jedynie, że są to pewne wymienione w ustawie kategorie działań, których realizacja wymaga wydania aktu administracyjnego. Co do drugiej kategorii działań, to mogą to być wszelkie działania (ich realizacja nie musi być reglamentowana pozwoleniem), z tym zastrzeżeniem, że jeśli podstawą uruchomienia odpowiedzialności ma być art. 362, to działania te mają być podejmowane przez podmiot korzystający ze środowiska. Jeśli jednak podstawą uruchomienia odpowiedzialności będzie art. 363, to wykonawcą działalności będzie osoba fizyczna (a nie podmiot korzystający ze środowiska).

Nasuwa się więc konkluzja, że zakres działań rodzących odpowiedzialność z art. 362 i 363 p.o.ś. jest szerszy niż zakres katalogu działań „podpadających” pod ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Do wyobrażenia jest taka sytuacja, że dana działalność przejdzie przez ocenę habitatową, by następnie zakwalifikować się do odpowiedzialności z art. 362. Bardziej prawdopodobne są jednak okoliczności, w których dana działalność będzie kwalifikować się do odpowiedzialności z art. 362, nie przechodząc wcześniej

procedury oceny habitatowej – albowiem nie było takiego obowiązku (dana działalność nie mieściła się w przewidzianym ustawą o ocenach oddziaływania katalogu). Analogicznie można potraktować odpowiedzialność na zasadzie art. 363, gdzie wykonawcą działalności jest osoba fizyczna.

Przesłanką zastosowania formy odpowiedzialności przewidzianej w art. 362 i 363 p.o.ś. jest także to, że skutkiem negatywnego oddziaływania nie może być wystąpienie szkody w środowisku lub bezpośrednie zagrożenie taką szkodą. W razie wystąpienia szkody (zagrożenia szkodą) ujawnia się konieczność zastosowania przepisów ustawy o szkodach w środowisku, a stosowanie art. 362 jest wyłączone²⁹⁵.

W relacji do obszarów Natura 2000 pojęcie szkody w środowisku doznaje konkretyzacji przez pojęcie szkody w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach (szkoda przyrodnicza). Należy w związku z tym doprecyzować, że gdy mamy do czynienia ze szkodą przyrodniczą na obszarze Natura 2000 (w rozumieniu ustawy o szkodach w środowisku), to tym samym nie możemy mieć do czynienia z odpowiedzialnością na podstawie art. 362 p.o.ś. odniesioną do obszaru Natura 2000.

Takie założenie pozwala jeszcze bardziej wyostrzyć obraz odpowiedzialności administracyjnej z prawa ochrony środowiska, gdy chcemy ją odnieść do obszaru Natura 2000.

Mianowicie odpowiedzialność w tej postaci obejmuje te działalności, które negatywnie oddziałują na obszar Natura 2000, lecz nie w tym stopniu, by mówić o szkodzie przyrodniczej w rozumieniu ustawy o szkodach w środowisku. Prawo ochrony środowiska traktuje w tym zakresie o każdej działalności negatywnie oddziałującej na środowisko (podejmowanej przez podmiot korzystający ze środowiska lub osobę fizyczną) i dla uruchomienia odpowiedzialności nie wymaga winy, opiera się bowiem na ryzyku.

Tymczasem ustawa o szkodach w środowisku wymienia rodzaje działalności stwarzającej ryzyko szkody (w środowisku), która to działalność inicjuje odpowiedzialność na zasadzie ryzyka. Oprócz tego wszakże przewiduje odpowiedzialność podmiotu korzystającego ze środowiska za każdą szkodę przyrodniczą (a więc także na obszarze Natura 2000), jeśli temu podmiotowi można przypisać winę.

Skutki prawne ustalenia przez organ administracji, że zaszła sytuacja negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 (wskutek działalności podmiotu korzystającego ze środowiska), mogą powodować obowiązek wydania decyzji administracyjnych o następującej treści:

- 1) decyzja o ograniczeniu oddziaływania (zagrożenia) na obszar Natura 2000,
- 2) decyzja o przywróceniu obszaru Natura 2000 do stanu poprzedniego.

²⁹⁵ Zob. M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 69.

Warto przypomnieć, że rygor decyzji wydawanej na podstawie art. 37 ustawy o ochronie przyrody jest surowszy, oznacza bowiem natychmiastowe wstrzymanie działalności.

Decyzje te mogą zostać uszczegółowione przez organ w ten sposób, że sprecyzuje on zakres ograniczenia oddziaływania na obszar Natura 2000 lub stan, do jakiego obszar Natura 2000 ma zostać przywrócony (art. 362 ust. 2 pkt 1), określi czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na obszar Natura 2000 lub czynności zmierzające do przywrócenia obszaru Natura 2000 do stanu właściwego (art. 362 ust. 2 pkt 1a), wskaże termin wykonania obowiązku (art. 362 ust. 2 pkt 2)²⁹⁶.

Jeżeli okaże się, że nałożenie wskazanych obowiązków jest niemożliwe, to organ ochrony środowiska może nałożyć na podmiot korzystający ze środowiska obowiązek uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska (art. 362 ust. 3).

Jeżeli organ wykonawczy samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent) ustali, że osoba fizyczna poprzez swoją działalność negatywnie oddziałuje na środowisko, może wydać decyzję administracyjną, w której nakaże wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko.

W tym miejscu chciałbym odnieść się do kwestii uznaniowego czy związanego charakteru decyzji z art. 362 i 363 p.o.ś. Zauważyć należy, że w obu tych przepisach ustawodawca stanowi o możliwości nałożenia obowiązku (nakazania osobie fizycznej czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko). Gdyby chciał wprowadzić wyraźny obowiązek, to raczej posłużyłby się trybem oznajmującym (organ nakłada obowiązek). Za taką interpretacją zdaje się także przemawiać sposób ujęcia art. 364 p.o.ś.: wojewódzki inspektor ochrony środowiska ma obowiązek (ustawa stanowi: wyda decyzję”), a nie możliwość wydania decyzji o wstrzymaniu działalności.

Poglądy doktryny zmierzają w stronę przyznania wspomnianym decyzjom charakteru uznaniowego. Marek Górski wskazuje, że decyzja ta ma charakter fakultatywny, właściwy organ może ją wydać, ale nie musi. Przepis zakłada więc uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, bezpośrednio w swojej treści nie wskazując żadnych kryteriów, którymi organ miałby się posłużyć dla ustalenia potrzeby wydania decyzji bądź też przyjęcia, że nie jest to konieczne. W tym drugim przypadku sprawa pozostaje właściwie kwestią wewnętrzną, nie są przewidziane

²⁹⁶ Wydaje się, że określając treść decyzji, ustawodawca powinien posłużyć się sformułowaniem „organ określa”, a nie „organ może określić”, treść decyzji powinna być jasna i zrozumiała.

żadne możliwości wywierania wpływu na organ w kierunku wydania decyzji czy też kontroli jego uznania o niepodjęmowaniu interwencji²⁹⁷.

3.6.3. Odpowiedzialność karna za naruszenie reżimu prawnego obszaru Natura 2000

Przez odpowiedzialność karną rozumiem odpowiedzialność za przestępstwa i odpowiedzialność za wykroczenia²⁹⁸. Są to ujemne konsekwencje, jakie może napotkać dany podmiot prawa w przypadku popełnienia czynu noszącego ustawowe znamiona przestępstwa (wykroczenia). Zdaniem niektórych autorów zakres odpowiedzialności karnej należy rozszerzyć o delikty administracyjne (odpowiedzialność karna *sensu largissimo*)²⁹⁹.

3.6.3.1. Odpowiedzialność za wykroczenia i przestępstwa przeciwko obszarom Natura 2000

Instrumentem ochrony karnoprawnej obszaru Natura 2000 jest przepis art. 127 pkt 1 lit. e ustawy o ochronie przyrody o następującym brzmieniu: „Kto umyślnie narusza zakazy obowiązujące na obszarach Natura 2000, podlega karze aresztu albo grzywny”. Zgodnie z art. 132 orzekanie w takiej sprawie następuje na podstawie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Prima facie odniesienie art. 127 pkt 1 lit. e do zakazu z art. 33 ustawy o ochronie przyrody wyczerpuje wszelkie postaci naruszenia reżimu prawnego danego obszaru Natura 2000 (każdy, kto umyślnie narusza zakaz obowiązujący na obszarze Natura 2000, popełnia wykroczenia zagrożone karą aresztu albo grzywny).

W istocie rzeczy przepis ten może znaleźć zastosowanie tylko do tych czynów naruszających reżim prawny Natury 2000, które nie wywołują istotnej szkody. Jeśli takowa by powstała, to nieprzydatny staje się przepis art. 127 ustawy o ochronie przyrody, a niezbędne okazuje się wykorzystanie instrumentarium przewidzianego przez przepisy Kodeksu karnego: art. 181 § 2 i art. 187.

²⁹⁷ M. Górski [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1207; M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 70.

²⁹⁸ W polskiej doktrynie prawniczej raczej nie budzi wątpliwości, że prawo wykroczeń jest elementem systemu prawa karnego, zob. J. Skupiński, J. Szumski, *Problemy kodyfikacji prawa wykroczeń*, PiP, 1998, nr 9–10, s. 189.

²⁹⁹ Zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność karna*, [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, (red.) W. Radecki, Warszawa 2010, s. 427.

Jest tak dlatego, że treść czynów zagrożonych sankcją karną na podstawie art. 181 i 187 k.k. sprowadza się do spowodowania istotnej szkody. Może to nastąpić poprzez niszczenie, uszkodzenie roślin lub zwierząt na terenie objętym ochroną (art. 181 § 2) oraz niszczenie, poważne uszkodzenie lub istotne zmniejszenie wartości przyrodniczej prawnie chronionego terenu (art. 187).

Wystąpienie „istotnej szkody” wyznacza granicę pomiędzy wykroczeniem (takie naruszenie reżimu prawnego Natury 2000, które nie wywołuje istotnej szkody) i przestępstwem (określone przez kodeks karny naruszenie reżimu prawnego Natury 2000, które pociąga za sobą istotną szkodę).

Posługując się siatką pojęciową prawa karnego, należałoby powiedzieć, że jeżeli naruszenie zakazów z art. 127 w związku z art. 33 ustawy o ochronie przyrody jest przyczyną istotnej szkody przyrodniczej, to kwalifikacja czynu jako wykroczenia zostaje skonsumowana przez kwalifikację czynu jako przestępstwa. Nie ma zatem zbiegu idealnego według art. 10 Kodeksu wykroczeń, przestępstwa z art. 187 k.k. i wykroczenia z art. 127 ustawy o ochronie przyrody. Jeżeli to, co miałoby być przedmiotem oceny jako wykroczenie, jest elementem przestępstwa, to traci swój samoistny byt, zostaje objęte znamionami przestępstwa i nie może być oceniane jako odrębne wykroczenie³⁰⁰.

Należy zwrócić uwagę, że przy trzeciej formie przestępstwa z art. 187 (pierwsza forma to zniszczenie, druga – poważne uszkodzenie – AH) mamy do czynienia z „podwójną istotnością”: najpierw trzeba ocenić, że zmniejszenie wartości przyrodniczej chronionego terenu lub obiektu było istotne, następnie, że skutkiem tego była szkoda istotna³⁰¹.

Obszar Natura 2000, jako przedmiot ochrony, może wchodzić w zakres przepisów rozdziału XXII Kodeksu karnego typizujących następujące przestępstwa:

- 1) spowodowanie istotnej szkody w następstwie niszczenia lub uszkadzania roślin lub zwierząt, wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną – czyli czyn określony w art. 181 § 2 k.k.,
- 2) spowodowanie istotnej szkody w następstwie niszczenia, poważnego uszkodzenia lub istotnego zmniejszenia wartości przyrodniczej prawnie chronionego terenu lub obiektu – co wyczerpuje znamiona czynu z art. 187 § 1 k.k.,
- 3) wzniesienie nowego lub powiększenie istniejącego obiektu budowlanego albo prowadzenie działalności gospodarczej zagrażającej środowisku, wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu – czyn, o którym mowa w art. 188 k.k.

³⁰⁰ A. Gubiński, *W kwestii rozgraniczenia niektórych kategorii wykroczeń i przestępstw*, PiP, 1972, nr 2, s. 42.

³⁰¹ W. Radecki [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom I. Komentarz do artykułów 117–221*, (red.) A. Wąsek, R. Zawłocki, Warszawa 2010, s. 816.

Żaden z przytoczonych przepisów, i jednocześnie żadne z opisanych w tych przepisach przestępstw, nie stanowi wprost o obszarach Natura 2000. Nie należy mieć jednak żadnych wątpliwości co do tego, że obszary Natura 2000 są objęte ochroną prawną na podstawie wskazanych przepisów kodeksu karnego. Mieszczą się bowiem w zakresie użytych przez ustawodawcę pojęć: teren objęty ochroną, prawnie chroniony teren.

Jest oczywiste, że wtedy, gdy mówimy o prawnie chronionym terenie w kontekście przyrodniczym, to przede wszystkim musimy mieć na myśli przestrzenne (obszarowe) formy ochrony przyrody wymienione w art. 6 ustawy o ochronie przyrody. Poza parkami narodowymi, rezerwatami przyrody, parkami krajobrazowymi, obszarami chronionego krajobrazu, prawnie chronionymi terenami są obszary Natura 2000, i z tego względu podlegają karnoprawnej ochronie na podstawie wskazanych przepisów rozdziału XXII k.k.

Wobec poczynionego ustalenia o hipotetycznej możliwości objęcia obszarów Natura 2000 ochroną prawnokarną na podstawie trzech wskazanych artykułów kodeksu karnego otwarte pozostaje pytanie narzucające się po porównaniu czynu z art. 181 § 2 i czynu z art. 187 § 1. Czy nie są one podobne? Zauważmy, że oba czyny:

- łączy spowodowanie istotnej szkody wskutek niszczenia, uszkadzania (poważnego uszkodzenia wg art. 187),
- dzieli to, że: w art. 181 mowa o roślinach lub zwierzętach na obszarach objętych ochroną (art. 181), natomiast w art. 187 mowa o wartości przyrodniczej prawnie chronionego obszaru,
- dzieli też to, że zgodnie z art. 187, obok niszczenia i poważnego uszkodzenia, jest jeszcze istotne zmniejszenie wartości przyrodniczej.

Ostatnią różnicę łatwo wyjaśnić, można bowiem logicznie przyjmować fakt niszczenia bądź uszkadzania roślin (zwierząt), ale raczej nie mówi się o „zmniejszaniu wartości przyrodniczej” – w stosunku do roślin lub zwierząt. Jeśli jednak odnieść takie „zmniejszenie” do wartości przyrodniczej, to jest to jak najbardziej możliwe.

Powyższe porównanie nie jest „dzieleniem włosa na czworo”, a jego przydatność może się ujawnić, gdy zestawimy je z przyrodniczą istotą obszaru Natura 2000. Są to uznane za cenne siedliska przyrodnicze, czyli rośliny, zwierzęta wraz z otoczeniem przyrodniczym (czyli obszarem, na którym występują), które jest im niezbędne do prawidłowego funkcjonowania. Chodzi o to, że w przypadku Natury 2000 nie da się oddzielić rośliny (zwierzęcia) od miejsca jej (jego) występowania. Z tego powodu, gdy obszar Natura 2000 wyznaczany jest ze względu na określony gatunek zwierzęcia, to ochroną jest objęty ten gatunek, ale wraz z terenem, na którym bytuje. Analogicznie rzecz wygląda z wymagającym ochrony „naturowej” gatunkiem rośliny – ochrona w postaci Natury 2000 ustanawiana jest

pod kątem danego gatunku rośliny, którego nie da się jednak odseparować od obszaru występowania.

Na podstawie porównania dwóch wskazanych przepisów i towarzyszących uwag o przedmiocie ochrony Natura 2000 uzasadnione, ale jednocześnie po części sprzeczne wydają mi się dwa wnioski.

Pierwszy wniosek jest taki, że czyn przeciwko obszarowi Natura 2000, np. w postaci zniszczenia „naturowego” gatunku zwierzęcia, może mieścić się zarówno w znamionach opisanych w art. 181 § 2, jak i w art. 187 k.k.

Może być bowiem zakwalifikowany jako spowodowanie istotnej szkody wskutek zniszczenia gatunku zwierzęcia na obszarze objętym ochroną (art. 181 § 2).

Może też zostać zakwalifikowany jako spowodowanie istotnej szkody wskutek zniszczenia wartości przyrodniczej prawnie chronionego terenu (zakładając, że ta wartość przyrodnicza związana była ze zniszczonym gatunkiem zwierzęcia).

Możliwe granice kar są wyznaczone, w obu przypadkach, identycznie.

Drugi wniosek opieram na przypuszczeniu, że przepis art. 187 k.k. bardziej „pasuje” do obszarów Natura 2000, a przepis art. 181 § 2 k.k. jest nakierowany na ochronę innych, bardziej tradycyjnych niż Natura 2000, form ochrony przyrody.

Wydaje się, że wsparcie dla takiego rozumowania może dać część przepisu art. 181 k.k. stanowiąca „wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną”. Czy na funkcjonującym samodzielnie (niepokrywającym się z inną formą ochrony przyrody) obszarze Natura 2000 obowiązują jakieś szczególne przepisy? Obowiązuje jeden, sformułowany ogólnie, zakaz z art. 33 ustawy o ochronie przyrody: „zabrania się podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: 1) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub 2) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub 3) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami”.

Tymczasem na przykład w parku narodowym czy rezerwacie przyrody tych zakazów jest nieporównanie więcej i są szczegółowe – tak że można mówić o systemie zakazów (przepisów) obowiązujących na terenie objętym ochroną.

Kodeks karny nie wyczerpuje wszystkich przestępstw przeciwko obszarowi Natura 2000. Przykładowo, mieścić się w tej kategorii będzie sytuacja, gdy podmiot korzystający ze środowiska nie zgłasza, wbrew przepisom ustawy o szkodach, szkody, która wystąpiła na obszarze Natura 2000³⁰².

³⁰² Szerzej zob. W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom...*, dz. cyt., s. 117–120.

3.6.3.2. „Istotna szkoda” i jej znaczenie dla ochrony prawnokarnej obszaru Natura 2000

Spowodowanie „istotnej szkody” jest warunkiem uznania danego czynu za przestępstwo z art. 181 § 2 k.k. oraz przestępstwo z art. 187 k.k. Z tego powodu jest to pojęcie o kluczowym znaczeniu.

Przepisy kodeksu karnego nigdzie nie definiują pojęcia „istotna szkoda”, chociaż do rozmiaru (wielkości) szkody nawiązują. W art. 115 k.k. ustawodawca wyjaśnia terminy „znaczna szkoda”, „szkoda w wielkich rozmiarach”, łącząc je ze wskazanymi wartościami majątkowymi (pieniężnymi). Choć więc pod względem czysto językowym „znaczna szkoda” to w zasadzie to samo co „istotna szkoda”, to jednak kryteriów pieniężnych nie da się przenieść na relacje przyrodnicze.

Już na gruncie ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. komentowano, że jest to pojęcie (poważna szkoda przyrodnicza) ocenne, które z reguły ustalać się będzie na podstawie opinii biegłego. Tytułem przykładu można wskazać, że o ocenie szkody jako poważnej decydować może znaczna ilość pozyskanych, zniszczonych lub uszkodzonych roślin albo wyjątkowa wartość zwierzęcia wynikająca z jego rzadkości³⁰³.

Ustawodawca celowo zdefiniował szkodę znaczną oraz szkodę w wielkich rozmiarach (art. 115 § 7 k.k. odsyłający do § 5 i 6), nie zdefiniował natomiast szkody istotnej. Dał tym samym do zrozumienia, że o istotności szkody nie mogą decydować kryteria liczbowe, których w odniesieniu do roślin i zwierząt z reguły nie ma. Szkoda może być nawet niemożliwa do obliczenia, ale w pewnych sytuacjach będzie uznana za istotną. Będzie tak na przykład wtedy, gdy uszkodzenie roślin lub zwierząt zagraża dalszej ich egzystencji na terenie chronionym. Szczególne znaczenie będzie tu miało zniszczenie lub uszkodzenie nawet jednego egzemplarza z gatunków endemicznych, tj. tych, które można znaleźć tylko w określonym miejscu, np. w rezerwacie przyrody ustanowionym w celu ochrony takiego gatunku.

Ocena szkody jako istotnej nie zawsze wymaga opinii biegłego. Jeżeli np. na terenie rezerwatu przyrody gniazduje zaledwie kilka par orłów, to nie budzi żadnych wątpliwości, że zabicie jednego z nich wyrządza istotną szkodę. Zasięganie opinii biegłego byłoby zupełnie zbędne³⁰⁴.

³⁰³ J. Sommer (red.), *Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r. Komentarz*, Wrocław 1992, s. 200.

³⁰⁴ W. Radecki [w:] Tyszkiewicz L., Hoc St., Wąsek A., Filipkowski W., Bojarski J., Siwik Z., Kulik M., Bojarski M., Radecki W., Hofmański P., Sienkiewicz Z., Wilk L., Górniok O., Filar M., Kalitowski M., Paprzycki L.K., Pływaczewski E., Guzik-Makaruk E.M., Stefański R., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012.

Na pewno o istotności szkody przesądzą kryteria przyrodnicze, których ocena jest zadaniem specjalistów z zakresu nauk przyrodniczych, niekoniecznie jednak będą tu kompetentni prawnicy. „Ocena istotności szkody musi nastąpić z zastosowaniem kryteriów przyrodniczych, a wynikać może z rozległości zniszczeń lub uszkodzeń albo z właściwości zniszczonej lub uszkodzonej rośliny lub zwierzęcia. Nie bez znaczenia jest także teren, na którym czyn został popełniony, gdyż ze względu na funkcje terenu chronionego można oceniać, że taka sama szkoda, wynikająca np. z zabijania zwierząt, będzie oceniona jako istotna, jeżeli nastąpiła na terenie parku narodowego, a nie będzie tak oceniona, jeżeli nastąpiła na obszarze chronionego krajobrazu”³⁰⁵.

Uważam, że usprawiedliwione będzie przyjęcie, względem obszarów Natura 2000, także innego założenia, które niejako usunie konieczność rozważania, czy mamy do czynienia z istotną szkodą.

W tym celu trzeba zwrócić uwagę na czyny, które według wskazanych przepisów kodeksu karnego prowadzą (mogą prowadzić) do „istotnej szkody”: jest to niszczenie, uszkodzenie (poważne uszkodzenie), istotne zmniejszenie wartości przyrodniczej. Podkreślam, że odnoszę te czyny do obszarów Natura 2000.

W takim świetle usprawiedliwiona wydaje się teza, że każdy czyn prowadzący do zniszczenia, uszkodzenia (a tym bardziej poważnego uszkodzenia) czy istotnego zmniejszenia wartości przyrodniczej obszaru Natura 2000 *ex definitione* prowadzi ku istotnej szkodzie. Istotna szkoda jest nieodłącznym elementem takich stanów rzeczy, które ujawniają się w zniszczeniu, poważnym uszkodzeniu i istotnym zmniejszeniu wartości przyrodniczej, i nie ma potrzeby, by wykazywać coś, co jest oczywiste. Jeżeli przykładowo zniszczono gatunek zwierzęcia, ze względu na który wyznaczono chronione w formie Natury 2000 siedlisko przyrodnicze, to jest zupełnie bezcelowe ocenianie, czy nastąpiła istotna szkoda – ona jest niekontrowersyjna, bezdyskusyjna i bezsporna.

3.6.4. Odpowiedzialność za szkodę na obszarze Natura 2000

Zasadnicze znaczenie dla modelu tej odpowiedzialności ma art. 323 p.o.s., będący samodzielną, obok przepisów Kodeksu cywilnego, podstawą prawną dla roszczeń dotyczących szkód spowodowanych oddziaływaniem na środowisko. Brzmi on następująco: „Każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia

³⁰⁵ W. Radecki [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom I. Komentarz do artykułów 117–221*, (red.) A. Wąsek, R. Zawłocki, Warszawa 2010, s. 759.

stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem; w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, może on żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie (ust. 1). Jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1, może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna” (ust. 2).

Przed wszystkim należy zaznaczyć, że mamy do czynienia z odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka, a więc zasadniczo abstrahującą od winy. Opiera się ona na trzech przesłankach: 1) nastąpiło bezprawne oddziaływanie na środowisko, 2) zaistniał stan bezpośredniego zagrożenia szkodą lub wyrządzenie szkody, 3) istnieje związek przyczynowy między bezprawnym oddziaływaniem a szkodą (zagrożeniem szkodą).

Warto zwrócić uwagę, że działanie zgodne z wydaną decyzją administracyjną (na podstawie decyzji i w jej granicach) nie jest okolicznością wyłączającą bezprawność (art. 325 p.o.ś.). Widać więc pewną niezgodność pomiędzy doktrynalnym rozumieniem bezprawności jako naruszeniem porządku prawnego – zakazów bądź nakazów kierowanych do ogółu³⁰⁶, a bezprawnością z przepisów prawa ochrony środowiska, rozumianą jako działania wykraczające poza decyzję administracyjną (czyli akt stosowania prawa, a nie akt tworzenia prawa, będący źródłem norm ogólnych i abstrakcyjnych). Być może jest to wyraz tendencji do oparcia odpowiedzialności na zasadzie „czystego ryzyka”, gdzie bezprawność nie ma znaczenia.

3.6.4.1. Obszar Natura 2000 jako dobro wspólne

Obowiązujące prawo, w tym prawo ochrony środowiska, posługuje się pojęciem „dobro wspólne”³⁰⁷, nigdzie go jednak nie definiując. Nie jest to podstawa do krytyki, nie można bowiem zaaprobować prób legalnego definiowania pojęcia interesu publicznego, a także ustawowego rozróżniania interesów publicznych w różnych dziedzinach prawa administracyjnego.

W orzecznictwie sądów i Trybunału Konstytucyjnego pojęcie dobra publicznego (interesu publicznego) ocenianie jest przede wszystkim w kontekście dopuszczalnej

³⁰⁶ Zob. G. Bieniek [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia – Zobowiązania, t. I*, Warszawa 2009, s. 296; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 194 i nast.

³⁰⁷ Oprócz art. 323 p.o.ś. sformułowanie „dobro wspólne” (w kontekście środowisko jako dobro wspólne) występuje w art. 24 ust. 2 ustawy o szkodach w środowisku, w art. 57 ust. 2 ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, w art. 100a ust. 2 Prawa atomowego.

ingerencji w prawa jednostki. Ma to ścisły związek z koniecznością zachowania proporcjonalności między interesem publicznym a interesem indywidualnym³⁰⁸.

W literaturze prawa ochrony środowiska pojawia się pogląd, według którego środowisko i jego elementy mogą być traktowane jako dobro wspólne, lecz także mogą być uważane za dobro publiczne. Są to kategorie sobie bliskie, ale jednak nie tożsame. Środowisko z punktu widzenia koncepcji prawnej dóbr publicznych obejmuje te dobra publiczne, które mogą służyć celom administracji pośrednio – poprzez dochody, jakie państwo uzyskuje w efekcie gospodarowania nimi (np. w efekcie prowadzonej trwale zrównoważonej gospodarki leśnej), oraz te, które służą bezpośrednio wykonywaniu zadań administracji publicznej i które obejmują „dobra publiczne”, czyli dobra przeznaczone do powszechnego użytku, również ze względu na ich naturalne właściwości (np. wody płynące, powietrze, zwierzęta łowne, lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, złoża kopalin)³⁰⁹. W przypadku traktowania środowiska i jego elementów jako dobra wspólnego abstrahujemy od podmiotu własności, przeznaczenia dobra, bacząc na obiektywną jego wartość³¹⁰.

Obszar Natura 2000, stanowiąc fragment przyrody, jest dziedzictwem i bogactwem narodowym, co wynika z art. 4 ust. 1. Obszar Natura 2000 mieści się w definicji środowiska przedstawionej w art. 3 pkt 39 Prawa ochrony środowiska, tym bardziej że jest to wyliczenie przykładowe. Być może jeszcze mocniejszym argumentem jest to, że definicja ta obejmuje „pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania między tymi elementami”.

Trzeba pójść nawet dalej i, zgodnie z intencją ustawodawcy europejskiego, traktować obszar Natura 2000 jako dziedzictwo i bogactwo europejskie, a nie wyłącznie narodowe. W tym kontekście obszary Natura 2000 będą się jawić jako dobro wspólne europejskie, przekraczające wymiar krajowy. Potwierdza to zespół instytucji prawnych służących zarówno wyznaczaniu, jak i funkcjonowaniu obszaru Natura 2000, które wykraczają zdecydowanie poza perspektywę prawa krajowego.

Wydaje się więc, że obszar Natura 2000, stanowiąc zespół pewnych elementów środowiska i powiązań między nimi, jest dobrem wspólnym. Według zaprezentowanej przez Barbarę Iwańską terminologii do obszaru Natura 2000 zdaje się bardziej pasować kategoria dobra wspólnego niż kategoria dobra publicznego³¹¹.

Żywa pozostaje wszakże obawa przed swego rodzaju „absolutyzacją” dobra wspólnego. Ujmowanie obszaru Natura 2000 w kategorii dobra wspólnego nie

³⁰⁸ Zob. wyrok TK z 5 listopada 1997 r. K 22/97, OTK 1997, nr 3-4, poz. 41, wyrok TK z 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK 1998, nr 3, poz. 31, wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, ONSA 1981, z. 1, poz. 57.

³⁰⁹ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 100.

³¹⁰ Tamże, s. 139.

³¹¹ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” ...*, dz. cyt., s. 87 i nast.

powinno być bezwzględnym usprawiedliwieniem dla każdorazowego ograniczenia praw podmiotowych³¹². Należy każdorazowo ostrożnie podchodzić do relacji między ochroną przyrody, w tym Natury 2000, a poszanowaniem publicznych praw podmiotowych³¹³. Może powstać wrażenie, że ustawodawca zbyt jednostronnie potraktował obszar Natura 2000 jako dobro wspólne, nie bacząc na fundamentalne zasady prawne i prawa podmiotowe jednostek (właścicieli nieruchomości objętych Naturą 2000). Tymczasem istota Natury 2000 opiera się na uwzględnieniu różnych interesów, a nie automatycznym wyeliminowaniu aktywności człowieka.

3.6.4.2. Konsekwencje uznania obszaru Natura 2000 za dobro wspólne

Uznanie obszaru Natura 2000 za dobro wspólne otwiera drogę do cywilnoprawnego roszczenia określonego w art. 323 Prawa ochrony środowiska. Jego treścią jest żądanie od podmiotu odpowiedzialnego za szkodę (zagrożenie szkodą) wyrządzoną przez bezprawne oddziaływanie na środowisko przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych; w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, można żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie.

Jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska (a w obrębie środowiska – obszaru Natura 2000) jako dobra wspólnego, to ze wskazanym wyżej roszczeniem może wystąpić organizacja ekologiczna (także Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego).

Jeżeli chodzi o instrumenty prawne służące ochronie obszaru Natura 2000 związane z jego uznaniem za dobro wspólne, to przede wszystkim należy zwrócić uwagę na roszczenie z art. 323 ust. 2 Prawa ochrony środowiska. Zważywszy na to, że obszar Natura 2000 może zajmować teren będący własnością publiczną, ale również prywatną, z roszczeniem może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego oraz organizacja ekologiczna. Nie jest to więc nieograniczony krąg podmiotów. Jest ograniczony podmiotowo, choć nie jest związany doznaniem (zagrożeniem) szkodą w swoich prawnie chronionych dobrach. Nie idzie o szkodę, której doznała organizacja ekologiczna, lecz o szkodę, której, zdaniem

³¹² Prawo podmiotowe to prawo przysługujące podmiotowi prawa, a publiczne prawo podmiotowe to prawo podmiotu względem władzy publicznej, prawna możliwość żądania czegoś od państwa. Szerzej zob. A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 311; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002.

³¹³ J. Jaworski, *Ograniczenie uprawnień strony w imię dobra publicznego*, [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, (red.) D. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 524.

tej organizacji, doświadczył dany obszar Natura 2000³¹⁴. Innymi słowy, organizacja ekologiczna może wystąpić z roszczeniem z tytułu zagrożenia (uszkodzenia) obszaru Natura 2000, nie dysponując żadnym tytułem prawnym do obszaru objętego Naturą 2000.

Nieograniczony krąg podmiotów („każdy”) jest legitymowany do wniesienia roszczenia w sytuacji, gdy zagrożenie szkodą lub wyrządzenie szkody dotyczy środowiska postrzeganego jako pewne elementy, wobec których można dysponować konkretnym tytułem prawnym, a w konsekwencji ma się zdolność „bycia poszkodowanym”.

Cechy, ze względu na które wyznaczono obszar Natura 2000 (np. określona różnorodność biologiczna danego terenu, występowanie pewnych warunków przyrodniczych, sprzyjające okoliczności dla występowania gatunku), nie są zeterminowane własnością, choć oczywiście związane są z terenem będącym przedmiotem własności. Są trafnym przykładem dobra wspólnego, co wyklucza możliwość roszczenia z art. 323 ust. 1, czyniąc odpowiednią podstawą prawną ust. 2 art. 323 p.o.ś.

3.6.4.3. Szczególna odpowiedzialność za szkody na obszarach Natura 2000

Chociaż dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu³¹⁵, a w ślad za nią polska ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³¹⁶, dokonująca transpozycji dyrektywy do prawa polskiego, nigdzie bezpośrednio nie odnosi się do obszarów Natura 2000, to nie powinno być żadnych wątpliwości, że obszary te stanowią istotny przedmiot regulacji wskazanych aktów. Mocnym dowodem jest brzmienie art. 2 pkt 3 dyrektywy (wyjaśnienie, czym są, w rozumieniu dyrektywy, siedliska gatunków i siedliska przyrodnicze, poprzez odwołanie się do dyrektyw ptasiej i siedliskowej, a więc aktów z punktu widzenia Natury 2000 fundamentalnych).

³¹⁴ Jest to swego rodzaju „upodmiotowienie środowiska”, podkreślenie, że to przede wszystkim ono zostało poszkodowane, a nie podmioty dysponujące prawami do elementów tego środowiska. Zob. E. Czech, S. Horvath, *Zidentyfikowanie zakresu szkody zgodnie z dyrektywą 2004/35/WE jako warunek skutecznej realizacji rozwoju zrównoważonego*, [w:] *Rozwój zrównoważony na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym – doświadczenia polskie i możliwości ich zastosowania na Ukrainie*, (red.) S. Kozłowski i A. Haładyj, Lublin 2006, s. 127.

³¹⁵ Dz.Urz. UE L 143/56 z 30 kwietnia 2004 r.

³¹⁶ Tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz. 1789 ze zm.

Jednocześnie trzeba wskazać, że obszary Natura 2000 (względnie siedliska spełniające kryteria do objęcia Naturą 2000) nie są jedyną postacią siedlisk przyrodniczych, o których mowa w dyrektywie. Innymi słowy, pojęcie „siedliska przyrodnicze” nie obejmuje tylko tych siedlisk, które kwalifikują się do objęcia ochroną w postaci obszaru Natura 2000; są to wszystkie siedliska wymienione w załączniku I do dyrektywy habitatowej, a nie tylko te, które spełniają kryteria wymienione w załączniku III³¹⁷.

Analogicznej wykładni, respektującej pomysł ustawodawcy europejskiego, trzeba dokonywać w prawie polskim. Mam na myśli art. 6 pkt 2 ustawy o szkodach w środowisku (objaśnienie, jak rozumieć chronione siedliska przyrodnicze – jako formę ochrony przyrody w myśl ustawy o ochronie przyrody lub siedlisko podlegające ochronie na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody – proponowane obszary mające znaczenie dla Wspólnoty). Obszar Natura 2000 jest jedną z form ochrony przyrody według ustawy o ochronie przyrody, a obszar mający znaczenie dla Wspólnoty jest pewną formą „przejściową” w prawnej procedurze wyznaczania obszaru Natura 2000.

Dyrektywa 2004/35 ma za zadanie ustalenie ram odpowiedzialności za środowisko na podstawie zasady „zanieczyszczający płaci”³¹⁸, w celu zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. W literaturze podkreśla się, że dyrektywa odzwierciedla trzy zasady prawa środowiska: nie tylko zasadę „zanieczyszczający płaci”, lecz także zasadę prewencji i zasadę przezorności³¹⁹.

Według art. 6 pkt 11 ustawy o szkodach w środowisku przez szkodę w środowisku należy rozumieć „negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio w zasobach naturalnych, lub mierzalne osłabienie użyteczności zasobów naturalnych, które może ujawnić się bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska”.

³¹⁷ G. Roller, *Das Umweltschadensgesetz. Bislang kaum Anwendungsfälle in der Praxis*, KGV-Rundbrief 2+3/2009, Oeko-Institut e.V., s. 33–40.

Warto dodać, że w toku prac nad dyrektywą odrzucono koncepcję, by przez chronione siedliska przyrodnicze rozumieć wyłącznie obszary Natura 2000 – zob. *European Parliament legislative resolution on the joint text approved by the Conciliation Committee for a European Parliament and Council directive on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage* (PE-CONS 3622/2004 — C5-0079/2004 — 2002/0021(COD)).

³¹⁸ Na temat tej zasady i jej znaczenia dla unijnego prawa ochrony środowiska zob. G. Dobrowolski, *Europejskie prawo ochrony środowiska*, Katowice 2006, s. 32–33.

³¹⁹ Zob. B. Rakoczy, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Komentarz*, Toruń 2010, s. 19, V. Stejskal, O. Vicha, *Zakon o predchazení ekologické ujmy a o její naprave s komentarem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologické –pravní odpovědnosti*, Praha 2009, s. 33.

Dyrektywa 2004/35, a za nią polska ustawa, nie odnosi się do wszelkich szkód w środowisku, co bywa poddawane krytyce³²⁰.

Wyłączenia opierają się na kilku podstawach. Odnoszą się do wskazania przez ustawę elementów środowiska, które w rozumieniu tej ustawy mogą doznać szkody. Ustawa dotyczy szkód wyrządzonych (szkód grożących) następującym elementom środowiska, a mianowicie: 1) szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i w chronionych siedliskach przyrodniczych, 2) szkód wyrządzonych w wodach, 3) szkód wyrządzonych powierzchni ziemi.

Oprócz tego nie każdy uszczerbek wyrządzony we wskazanym elemencie środowiska będzie się mieścił w zakresie szkody w rozumieniu ustawy – generalnie uszczerbek ten musi wynikać ze wskazanych przez ustawę konkretnych rodzajów działalności, chyba że szkoda (zagrożenie szkodą) dotyczy chronionych gatunków (siedlisk), a podmiotowi korzystającemu ze środowiska można przypisać winę. Źródłem szkody, w myśl ustawy, nie jest więc „każda działalność”, ustawa o szkodach wskazuje konkretne postaci działalności, które szkodę wywołały lub do szkody mogą doprowadzić (zagrożenie szkodą). Generalnie są to takie rodzaje działalności, które niosą ze sobą znaczne zagrożenie dla środowiska i z tego względu podlegają reglamentacji w postaci zezwolenia czy zgłoszenia do rejestru. W terminologii ustawy jest to działalność stwarzająca ryzyko szkody w środowisku.

Należy też zaakcentować, że nie każdy może być sprawcą szkody, a w konsekwencji nie każdy może być na podstawie ustawy pociągnięty do odpowiedzialności. Jest to ograniczenie strony podmiotowej. Sprawcą może być wyłącznie ten podmiot, który mieści się w ustawowej definicji podmiotu korzystającego ze środowiska.

Możliwe jest wyobrażenie sobie takiej działalności, która faktycznie powoduje szkodę w środowisku czy obszarze Natura 2000, ale nie będzie mieścić się w wyznaczonym przez ustawę zakresie. Będziemy więc mieć do czynienia ze szkodą, lecz nie będzie to szkoda w rozumieniu ustawy o szkodach w środowisku.

W tak zarysowanej perspektywie należy ujmować szkodę na obszarze Natura 2000. Wprawdzie przepisy nie formułują definicji szkody na obszarze Natura 2000, to postrzegać ją należy przez pryzmat celu i przedmiotu ochrony, wskazanych w akcie kreującym obszar Natura 2000, z uwzględnieniem ustanowionych dla Natury 2000 dokumentów planistycznych oraz analizując, w danym przypadku, spełnienie kryteriów określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 1 września 2016 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku³²¹.

³²⁰ B. Rakoczy uznaje takie rozwiązanie jako sprzeczne z zasadą integralności środowiska, traktowanego jako całość – zob. *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Komentarz*, Toruń 2010, s. 36.

³²¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1399.

Konsekwencje tej szkody ujawniają się w granicach terytorialnych obszaru Natura 2000, choć działalność powodująca szkodę może być prowadzona poza granicami Natury 2000.

Szkoda na obszarze Natura 2000 będzie mieścić się w zakresie wyznaczonym przez pojęcie szkody wyrządzonej gatunkom chronionym i chronionym siedliskom przyrodniczym³²². Jej przejawem jest znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych.

W zakres tej szkody nie wchodzi skutki działań podejmowanych na podstawie art. 34 ustawy o ochronie przyrody oraz działania podejmowane zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Zatem nawet jeśli podmiot korzystający ze środowiska, realizując przedsięwzięcie, doprowadza do negatywnej mierzalnej zmiany w zasobach przyrodniczych, mającej znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony, to nie w każdym przypadku kwalifikuje się do poniesienia odpowiedzialności na podstawie przepisów ustawy o szkodach w środowisku. Odpowiedzialności nie poniesie, jeżeli uzyskał zezwolenie na realizację działań (planu) mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub działa zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Jego działanie – a raczej skutki jego działania – nie mieści się wtedy w definicji szkody w środowisku zawartej w art. 6 pkt 11 lit. a ustawy o szkodach w środowisku.

Jak zaznaczyłem wcześniej, ustawa o szkodach w środowisku określa konkretne postaci działalności, które szkodę wywołały lub mogą do niej doprowadzić. Taką działalność można określić jako „zwykłą działalność szkodzącą” (ewentualnie zwykłą działalność grożącą szkodą). Nazywam ją działalnością „zwykłą”³²³, ponieważ ustawa wprawdzie wyznacza rodzaje tej działalności, ale nie wymaga subiektywnego związku między tą działalnością a szkodą (zagrożeniem szkodą). Odpowiedzialność ponosi się na zasadzie ryzyka.

Znaczące jest jednak rozszerzenie aktywności wywołującej szkodę (grożącą szkodą) wobec gatunków chronionych i siedlisk przyrodniczych – a zatem także obszarów Natura 2000. W takim przypadku może to być każda działalność, o ile szkoda (zagrożenie szkodą) jest związana z winą lub zaniedbaniem podmiotu

³²² Szerzej na temat definicji chronionych siedlisk przyrodniczych zob. P. Otawski, *Problemy implementacji i wykonywania prawodawstwa wspólnotowego w zakresie odpowiedzialności za szkody w środowisku*, [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, (red.) J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 79 i nast.

³²³ To wszakże sprawa tylko przyjętej konwencji, obranej terminologii. Gdyby ją w tym przypadku odwrócić, to jako „zwykłą” można by uznać każdą działalność, która na zasadzie winy prowadzi do szkody, natomiast jako „kwalifikowaną” – uznać działalność rodzajowo określoną (nie każdą).

korzystającego ze środowiska. Z jednej strony następuje więc zdecydowane, w zasadzie prawie nieograniczone (poza wyłączeniami określonymi ustawą) rozszerzenie działalności rodzącej odpowiedzialność, ale z drugiej strony jest to łagodzone przez konieczność wystąpienia winy, która staje się tu przesłanką odpowiedzialności.

Kwestia winy, co podnosi się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jest kluczowa, a brak rozważenia winy w danej sprawie jest naruszeniem materialnych przepisów ustawy o szkodach oraz przepisów postępowania w zakresie właściwego wyjaśniania sprawy. Klasyfikacja walorów siedliska wymaga wiedzy specjalistycznej, nie sposób więc *a priori* przypisać określonej osobie winę bez wykazania, że w rzeczywistości wiedziała o istnieniu chronionego siedliska przyrodniczego bądź w oczywisty sposób powinna była to wiedzieć. W przekonaniu sądu przypadek taki, gdy chodzi o siedliska na obszarach nieobjętych Naturą 2000, ani nawet niezgłoszonych do Komisji Europejskiej, mógłby mieć miejsce tylko wobec szczególnych uwarunkowań, gdy np. zainteresowany został skutecznie powiadomiony przez wyspecjalizowany organ administracji, że określony teren został zidentyfikowany jako cenne siedlisko. Nawet w takim przypadku potencjalna odpowiedzialność na zasadzie winy, za szkody w siedlisku, gdy są one następstwem prowadzenia normalnej działalności, może dotyczyć skutków zdarzeń powstałych w pewnym okresie od zawiadomienia³²⁴.

Działalność wywołującą szkodę (grozącą szkodą) wobec chronionych siedlisk przyrodniczych opatruję mianem „kwalifikowanej” przez wzgląd na to, że nie jest ona ograniczona do wskazanych w ustawie postaci („każda działalność”). Oznacza to, że jest ona zakresowo szersza, a jej wyszczególnienie dotyczy związku między tą działalnością a szkodą (zagrożeniem szkodą). Mianowicie związek ten opiera się na elemencie subiektywnym, czyli winie, której ustalenie prowadzi do takiego stanu rzeczy, że odpowiedzialności za szkodę na obszarze Natura 2000 (innych chronionych siedliskach przyrodniczych lub gatunkach chronionych) może podlegać podmiot korzystający ze środowiska i prowadzący dowolną działalność (nie tylko taką, którą rodzajowo wskazuje ustawa).

Taka regulacja pozwala na wnioszek, że to właśnie szkody wobec gatunków lub siedlisk przyrodniczych, w tym szkody na obszarach Natura 2000, są w koncepcji dyrektywy i wdrażającej ją polskiej ustawy o szkodach w środowisku najważniejsze. Bywają one nazywane szkodami przyrodniczymi³²⁵ lub też szkodami w bioróżnorodności³²⁶.

³²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 8 listopada 2011 r., IV SA/Wa 1180/11, www.orzeczenia-nsa.pl (dostęp: 4.01.2017).

³²⁵ Zob. W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu...*, dz. cyt., s. 52.

³²⁶ Tak np. w literaturze niemieckiej M. Gellerman, *Umweltschaden und Biodiversitat*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2008, 8, s. 828.

Są najważniejsze dlatego, że zakres działalności, która może do takiej szkody doprowadzić, został mocno rozszerzony – nie musi to być enumeratywnie wskazana i nazwana działalność zawodowa. Może to być każda działalność zawodowa, z jednym zastrzeżeniem: muszą być podstawy, by podmiotowi, który szkodę wyrządził (doprowadził do zagrożenia szkodą) przypisać winę (zaniedbanie). Związek pomiędzy działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska a szkodą (zagrożeniem szkodą) na obszarze Natura 2000 należy uznać za związek adekwatny (jego istotę wyraża art. 361 k.c., zgodnie z którym zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła).

Szkoda na obszarze Natura 2000 musi być oceniona względem tzw. stanu początkowego. W tym momencie ujawnia się problem podważający w pewnym stopniu skuteczność odpowiedzialności za szkodę na obszarze Natura 2000. Wprawdzie ustawa o szkodach definiuje pojęcie stanu początkowego (art. 6 pkt 10), to praktyczne znaczenie tej definicji w odniesieniu do obszaru Natura 2000 może okazać się niewielkie (oszacowanie stanu środowiska przed szkodą ma się odbywać na podstawie dostępnych informacji, co jest wyrażeniem dość ogólnym i nieprecyzyjnym). W przypadku szkody na obszarze Natura 2000, czy szerzej – przy szkodzie przyrodniczej, szkodzie w bioróżnorodności, nie ma zazwyczaj przejrzystych kryteriów odwołania się do stanu początkowego, w przeciwieństwie na przykład do standardów wykorzystywanych do oceny jakości gleby czy jakości ziemi. Ustalenie stanu faktycznego w postaci określenia stanu początkowego może okazać się trudne, a nawet wręcz niemożliwe, zważywszy na ograniczenia związane z przeprowadzeniem pełnej inwentaryzacji przyrodniczej³²⁷. Jest to istotne źródło potencjalnych sporów prawnych, które w efekcie mogą znacząco ograniczyć skuteczność egzekwowania odpowiedzialności za szkodę na obszarze Natura 2000.

Jeżeli chodzi o prawne instrumenty realizacji odpowiedzialności za szkodę na obszarach Natura 2000, to należy je łączyć z dwoma zjawiskami. Mam na myśli zapobieganie szkodom na obszarze Natura 2000 oraz naprawianie szkód na obszarze Natura 2000. Zapobieganie szkodom w środowisku to wyraz odpowiedzialności prewencyjnej, natomiast naprawianie szkód na obszarze Natura 2000 to nic innego jak odpowiedzialność kompensacyjna.

Odpowiedzialność prewencyjną uruchamia się z mocy prawa lub wskutek decyzji wydanej przez organ ochrony środowiska.

Zainicjowanie odpowiedzialności prewencyjnej *ex lege* następuje w sytuacji, gdy mamy do czynienia z wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia szkody

³²⁷ Na temat inwentaryzacji przyrodniczej zob. E. Symonides, *Ochrona przyrody*, Warszawa 2007, s. 137 i nast.

na obszarze Natura 2000 w dającej się przewidzieć przyszłości (w języku ustawy jest to bezpośrednie zagrożenie szkodą). W takim stanie rzeczy podmiot korzystający ze środowiska powinien niezwłocznie podjąć potrzebne działania zapobiegawcze. Sam inicjuje i realizuje odpowiedzialność, bez udziału organu ochrony środowiska – co należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku skutecznych działań zapobiegawczych organ administracji pozostaje nieaktywny. Mamy więc do czynienia ze swego rodzaju „samoobsługą” w zakresie realizacji odpowiedzialności. Może to budzić pewne skojarzenia z zasadą subsydiarności, zgodnie z którą władza powinna mieć znaczenie pomocnicze, wspierające, lecz nie zastępujące działania jednostek, które ją ustanowiły³²⁸. Organy administracji należy poinformować, ale dopiero w razie nieskuteczności działań zapobiegawczych.

Zainicjowanie odpowiedzialności prewencyjnej z mocy decyzji ma miejsce wtedy, gdy zachodzi wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody na obszarze Natura 2000, jednak podmiot korzystający ze środowiska nie podejmuje potrzebnych działań zapobiegawczych. Wtedy organ ochrony środowiska ustala taki obowiązek w drodze aktu administracyjnego. W dalszych stadiach postępowania rodzi to możliwość uruchomienia egzekucji administracyjnej (jeżeli ostateczna decyzja nie jest wykonywana) oraz, przechodząc na płaszczyznę prawa karnego, prowadzi do odpowiedzialności karnej z art. 28 ustawy o szkodach.

Odpowiedzialność kompensacyjna znajdzie zastosowanie wtedy, gdy szkoda na obszarze Natura 2000 wystąpiła, i związana jest z naprawieniem tej szkody. Tu także można wyróżnić przypadek, gdy odpowiedzialność następuje z mocy prawa, oraz przypadek, gdy odpowiedzialność uruchamiana jest w drodze aktu administracyjnego.

Jeżeli na obszarze Natura 2000 wystąpiła szkoda, to przepisy prawa bezpośrednio zobowiązują podmiot korzystający ze środowiska do podjęcia działań zapobiegających rozszerzeniu skutków szkody oraz nakazują podjęcie działań naprawczych. Nie ma już wspomnianej wyżej „samoobsługi”, ponieważ o wystąpieniu szkody na obszarze Natura 2000 należy niezwłocznie powiadomić organ ochrony środowiska i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Środkiem realizacji odpowiedzialności (służącym naprawieniu szkody) jest wydawana na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska decyzja administracyjna uzgadniająca warunki prowadzenia działań naprawczych. Warte podkreślenia jest to, że choć mamy do czynienia z decyzją wydawaną „na wniosek”, to podmiot korzystający ze środowiska ma obowiązek z takim wnioskiem wystąpić.

Jeżeli natomiast na obszarze Natura 2000 wystąpiła szkoda, natomiast podmiot korzystający ze środowiska wykazuje bierność, nie podejmując działań zapobiegawczych ani nie występując z wnioskiem o uzgodnienie działań naprawczych,

³²⁸ Szerzej w przedmiocie pomocniczości w ochronie przyrody zob. A. Habuda, *Pomocniczość w ochronie przyrody*, Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka, 2008, nr 3.

to organ ochrony środowiska z urzędu wydaje decyzję administracyjną nakładającą obowiązek podjęcia stosownych działań. Organ ma obowiązek wydać taką decyzję, będącą środkiem realizacji odpowiedzialności za szkodę na obszarze Natura 2000, przy czym odpowiedzialność jest tu egzekwowana z mocy aktu administracyjnego.

Nie oznacza to oczywiście wyczerpania możliwych podstaw odpowiedzialności. Brak, mimo obowiązku, podjęcia działań naprawczych lub uzgodnienia warunków działań naprawczych, a także prowadzenie działań naprawczych niezgodnie z ustalonymi warunkami wypełnia znamiona czynów opisanych w art. 28 i art. 29, rodząc odpowiedzialność karną.

3.7. Podsumowanie

W doktrynie pojawiały się poglądy, że cele postawione przed Naturą 2000 mogłyby być osiągnięte bez wprowadzenia nowej, wyodrębnionej prawnie, formy ochrony. Ustawodawca zdecydował jednak inaczej, co skłania do badań nad tą instytucją prawną.

Kształt normatywny Natury 2000 uwidacznia się najpełniej przez analizę kwestii dotyczących: 1) wyznaczania obszaru Natura 2000, 2) zarządzania obszarem Natura 2000, 3) oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, 4) skutków prawnych, jakie obszar Natura wywołuje, 5) odpowiedzialności za naruszenie reżimu prawnego obszaru Natura 2000.

Centralną kategorią wobec już wyznaczonego obszaru Natura 2000 wydaje się zarządzanie. Zarządzanie w kontekście Natury 2000 należy postrzegać w dwóch wymiarach: 1) jako zarządzanie siecią Natura 2000, ponieważ immanentną cechą Natury 2000 jest to, że obszary te mają stanowić pewien system, 2) jako zarządzanie konkretnym obszarem Natura 2000.

W tym pierwszym przypadku podstawowego znaczenia nabierają instrumenty nadzoru i koordynacji. W drugim przypadku instrumenty prawne zarządzania to przede wszystkim narzędzia planistyczne, narzędzia nadzorcze i egzekwowania odpowiedzialności oraz instrument dedykowany badaniu zależności między planowaną działalnością a celami ochrony Natury 2000. To także instrumenty decyzyjne związane z wyrażaniem zezwolenia na aktywność na obszarze Natura 2000.

W polskim prawie ochrony przyrody nie było dotychczas instytucji, która w tak szerokim zakresie opierałaby się na regulacjach prawa Unii Europejskiej. Natura 2000 nakłada się często na inne formy ochrony przyrody, co prowadzi do swoistego piętrzenia reżimów prawnych i powoduje konieczność badania relacji między nimi.

Ponadto poszczególne obszary Natura 2000 wymagają innych działań przyrodniczych. Dana działalność może być prowadzona w obrębie konkretnego obszaru Natura 2000, ale działalność tego samego rodzaju i w tej samej skali nie będzie mogła być realizowana na innym obszarze Natura 2000.

Z Naturą 2000 wiążą się nowe, często skomplikowane instrumenty prawne (przede wszystkim ocena oddziaływania na obszar Natura 2000).

To wszystko powoduje trudności w praktyce stosowania regulacji związanych z Naturą 2000. Wydaje się jednak, w miarę upływu czasu i kilkunastoletniej już styczności z Naturą 2000 w Polsce, że trudności te da się przezwyciężyć umiętną interpretacją prawa i właściwym jego stosowaniem. Nie można przecenić korzystania z dorobku praktyki orzecznictwa organów UE.

Na tle „polskiej” Natury 2000 pojawiają się także problemy o znacznie szerszym znaczeniu, dotyczące fundamentalnych relacji między państwem a jednostką. W szczególności chodzi o zabezpieczenie pozycji prawnej jednostki. Bywa tak, że prawo administracyjne, w tym prawo ochrony przyrody, nie jest tworzone z myślą o podmiotach administrowanych, ale przede wszystkim skupia się na dążeniu do zapewnienia realizacji wytyczonych celów i zadań przez poszczególne podmioty administrujące, których obszar działalności dotyczy regulacja prawnoadministracyjna. Innymi słowy, to nie sytuacja prawna jednostki jest miarodajna przy tworzeniu regulacji prawnoadministracyjnych, lecz cele i zadania określane z perspektywy administracji publicznej.

W koncepcja ochrony przyrody, której wyraz stanowi obszar Natura 2000, można jednak odnaleźć sygnał do wzmocnienia interesu indywidualnego. Ta forma ochrony przyrody wyznacza nowe podejście do odnajdywania równowagi między interesem publicznym a interesem prywatnym. Założenie leżące u podstaw Natury 2000 nie sprowadza się do prostego ograniczania interesu indywidualnego na korzyść dobra publicznego. Owszem, zdarza się tak, że podmiot prywatny doznaje ograniczeń w zakresie swojej swobody działania, jednak takie ograniczenia nie pojawiają się automatycznie, jako konieczny efekt wyznaczenia obszaru Natura 2000.

Instytucja prawna obszaru Natura 2000 zmienia obraz polskiego prawa ochrony przyrody. Stanowi impuls do odejścia od traktowania tego prawa jako regulującego przede wszystkim konserwację, czyli zachowanie zasobów przyrody. Prawo ochrony przyrody, z perspektywy Natury 2000, to ochrona przyrody połączona z korzystaniem z niej. To nie automatyczne eliminowanie aktywności ludzkiej na danym terenie, ale analiza, w jakim stopniu aktywność człowieka da się pogodzić z wymogami ochrony siedlisk i gatunków.

Hana Müllerová

Rozdział 4

NATURA 2000 W PRAWIE CZESKIM

4.1. Prawo ochrony przyrody w Republice Czeskiej

4.1.1. Ogólna charakterystyka prawa ochrony przyrody w Republice Czeskiej i jego miejsce w systemie prawa środowiska

Prawo ochrony przyrody nie jest w Republice Czeskiej pojmowane jako samodzielna dziedzina prawa³²⁹. Jest częścią składową prawa środowiska, jednym z kamieni węgielnych jego systemu. Charakteryzuje się je jako zespół prawnych norm i instytucji, których przedmiotem regulacji jest ochrona przyrody. Tę z reguły pojmuje się szeroko, tj. z włączeniem ochrony różnorodności biologicznej i ochrony krajobrazu. W takim zakresie jest ta dziedzina prawa środowiska w niektórych szkołach wyższych przedmiotem nauczania w postaci kursu do wyboru, który dopełnia w głębszej i bardziej szczegółowej formie wiedzę przedstawianą studentom w ramach powszechnego kursu prawa środowiska³³⁰. Właśnie w ramach,

³²⁹ Tak też V. Stejskal, *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, Praha 2006, s. 23.

³³⁰ Przykładem służy Wydział Prawa Zachodnioczeskiego Uniwersytetu w Pilźnie (Prawo ochrony przyrody i krajobrazu).

które możemy oznaczyć jako prawo ochrony przyrody, bywa w republice Czeskiej traktowana problematyka Natury 2000, która ze względu na regulację prawną, głęboko powiązaną z pozostałymi zagadnieniami ochrony przyrody, z reguły nie jest wykładana samodzielnie.

Prawo ochrony przyrody jako część składowa prawa środowiska wykorzystuje zwłaszcza środki i instytucje charakterystyczne dla prawa publicznego, w mniejszej części także dla prawa prywatnego (np. ochrona części przyrody w związku z prawem własności lub wzajemne związki reżimów prywatnoprawnego i publicznoprawnego tych elementów przyrody, które są rzeczami w znaczeniu prawnym).

Jeżeli dzielimy według czeskiego punktu widzenia system prawa środowiska na część ogólną i część szczególną, to prawo ochrony przyrody umieszczamy w części szczególnej, w ramach tzw. ochrony komponentów środowiska. Część szczególna prawa środowiska jest mianowicie złożona z czterech działów (środki ochrony środowiska, ochrona komponentów i ekosystemów, ochrona przed źródłami zagrożenia oraz ochrona środowiska w niektórych dziedzinach działalności człowieka); ochrona komponentów obejmuje powietrze, wodę, glebę, las, przyrodę, krajobraz, świat roślinny i zwierzęcy³³¹.

Z legislacyjnego punktu widzenia jądro prawa ochrony przyrody leży w regulacji ustawy z 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu³³², która jest oceniana jako nowoczesna, kompleksowa regulacja stojąca na uznawanych w prawie międzynarodowym zasadach prewencji, przezorności i zrównoważonego rozwoju i regulująca powszechną, szczególną (obszarową i gatunkową) oraz „europejską” ochronę przyrody i krajobrazu. Znajdziemy w niej także definicje pojęć podstawowych dla regulacji tej dziedziny. Nie jest tu wprawdzie (ani nigdzie indziej w porządku prawnym) wyznaczone centralne pojęcie całej regulacji – przyroda, ale wskazówkę dla określenia, co obejmuje, można znaleźć w definicji pojęcia ochrony przyrody i krajobrazu: „Wyznaczona troska państwa oraz osób fizycznych i prawnych o dziko żyjące zwierzęta, swobodnie rosnące rośliny i ich populacje, o kopaliny, skały, znaleziska paleontologiczne i twory geologiczne, troska o systemy ekologiczne i kompleksy krajobrazowe, a także troska o wygląd i dostępność krajobrazu” (§ 2 ust. 1 ustawy). Krajobraz jest zdefiniowany jako „część powierzchni ziemi z charakterystyczną rzeźbą, tworzona przez zbiór funkcjonalnie połączonych ekosystemów i elementów cywilizacyjnych” (§ 3 ust. 1 lit. m). Z tych definicji można wywodzić, jakie są główne obiekty ochrony w dziedzinie prawa ochrony przyrody: gatunki i ich populacje, ewentualnie osobniki dziko żyjących zwierząt i swobodnie rosnących roślin oraz ich materiał genetyczny, zbiorowiska

³³¹ M. Damohorský a kolektiv, *Právo životního prostředí*, Praha 2010, s. 31–32.

³³² Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

ekologiczne, stanowiska przyrodnicze i ekosystemy, zjawiska przyrodnicze (włączając geologiczne), minerały i skamieniałości oraz krajobraz³³³.

4.1.2. Pochodzenie prawa ochrony przyrody

Pewnego wstępnego obrazu prawnej ochrony części przyrody na terytorium dzisiejszej Republiki Czeskiej możemy dopatrywać się już w niektórych średnio-wiecznych regulacjach prawnych wydawanych przez władcę lub szlachtę bądź miasta, które wprawdzie miały na celu ochronę własności, ale ich pośrednie pozytywne oddziaływania zmierzały do ochrony niektórych części przyrody, zwłaszcza lasów, stawów czy zwierzyny. Początki rzeczywistej ochrony części przyrody na terytorium dzisiejszej Republiki Czeskiej przypadają dopiero na początek XIX stulecia i były połączone raczej z aktywnością poszczególnych osób prywatnych (np. właścicieli dóbr, szlachciców), które ustanawiały na swoich gruntach obszary chronione. Jednakże wtedy nie istniała żadna ustawowa podstawa do ustanawiania obszarów chronionych, taką podstawą były tylko pojedyncze działania właścicieli gruntów, chodziło przeto o ochronę prywatnoprawną³³⁴. Pierwszymi chronionymi obszarami były Žofínský prales i Hojná voda ustanowione w 1838 r. przez hrabiego Langueval-Buquoya w Novohradsku. Boubínský prales został założony w 1858 r. przez księcia Schwarzenberga. Do powstania Czechosłowacji w 1918 r. założono około dwudziestu rezerwatów³³⁵.

O narodzinach prawnej ochrony przyrody w nowoczesnym znaczeniu można mówić dopiero po powstaniu Republiki Czechosłowackiej, która przejęła gwarancje za ochronę przyrody (według ówczesnej terminologii – pomników przyrody) i powierzyła kompetencje w tej dziedzinie Ministerstwu Szkolnictwa i Oświaty Narodowej³³⁶. Na czele całkiem nowo powstałej agendy został postawiony przyrodnik i pedagog Rudolf Maximovič, który słusznie jest uznawany za założyciela państwowej ochrony przyrody na terytorium Czechosłowacji. Głównym instrumentem tej pierwotnej regulacji prawnej, aczkolwiek nadal brakowało podstawy w postaci ustawy o ochronie przyrody, ale przynajmniej nastąpiła konsolidacja

³³³ Według V. Stejskala, *Úvod do právní úpravy*, dz. cyt., s. 49.

³³⁴ M. Franková, *Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956*, ČPŽP 2014, č. 2, s. 105.

³³⁵ M. Damohorský a kolektiv, *Právo životního prostředí*, dz. cyt., s. 339–340. Podobnie M. Franková, dz. cyt., s. 103–108.

³³⁶ Później kompetencje w dziedzinie ochrony przyrody przeszły na Ministerstwo Kultury, gdzie ochrona pomników przyrody była połączona z ochroną zabytków kultury; ten stan trwał do 1990 roku.

tw. Silvestrovským výnosem³³⁷, było wyznaczanie rezerwatów przyrodniczych (obszarów chronionych), najpierw raczej małopowierzchniowych; pierwszy obszar chronionego krajobrazu, a więc wielkopowierzchniowy obszar chroniony (Český ráj), został ustanowiony dopiero w 1955 roku, a pierwszy park narodowy (Krkonošský národní park) – w 1963 roku.

Pierwsza ustawa o ochronie przyrody została przyjęta w 1956 r.³³⁸. Jej podstawą były reguły dotyczące uznawania obszarów za chronione, ustanawiania pomników przyrody oraz dotyczące ich ochrony, a dalej regulacje odnoszące się do szczególnie chronionych gatunków zwierząt, roślin, minerałów i skamieniałości; tzn. ustawa nie zapewniała powszechnej ochrony całej przyrody. W swoim czasie przedstawiała znaczny postęp w podejściu do przyrody, aczkolwiek z dzisiejszego punktu widzenia ochrona tylko wybranych obszarów i wybranych części przyrody nie mogła być wystarczająca. Zwłaszcza od połowy XX wieku dochodziło do znacznego pogorszenia stanu przyrody, także na szczególnie chronionych obszarach, m.in. z tego powodu, że państwo z centralnie zarządzaną ekonomiką często dawało pierwszeństwo interesom gospodarczym przed ochroną przyrody³³⁹. Mimo to ustawa utrzymała obowiązywanie aż do początku lat 90., kiedy do przyjęcia nowej, nowoczesnej regulacji przystąpiono również w związku z politycznymi, społecznymi i gospodarczymi zmianami po roku 1989. Punktem zwrotnym w tym rozwoju było powołanie samodzielnego Ministerstwa Środowiska w 1990 roku.

Obecnie czeskie prawo ochrony przyrody po kilku dziesięciokach lat nie rozwija się już w izolacji, ale w ścisłym nawiązaniu do prawa międzynarodowego i europejskiego wspólnotowego, później unijnego prawa ochrony przyrody, które implementuje. Republika Czeska jest stroną większości ważnych umów międzynarodowych z dziedziny ochrony przyrody i swój porządek prawny zaczęła harmonizować z prawem ówczesnych Wspólnot Europejskich, w tym ze wspólnotowymi przepisami o ochronie przyrody w końcu lat 90. ubiegłego stulecia, co miało na kształt czeskiego prawa ochrony przyrody zasadniczy wpływ, m.in. w implementacji elementów tzw. europejskiej ochrony przyrody i utworzeniu sieci Natura 2000.

³³⁷ Výnos MŠANO z 31.12.1933, čj. 143.547 V. o ochraně přírodních památek. Bliżej zob. M. Franková, *Právní úprava chráněných území...*, dz. cyt., s. 108 oraz 110–111.

³³⁸ Zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Dodać trzeba, że w okresie tzw. pierwszej republiki, w latach 1922–1938, przygotowano pięć projektów ustawy o ochronie przyrody, ale żaden z nich nie został przyjęty przez parlament. Bliżej zob. V. Stejskal, *Úvod do právní úpravy*, dz. cyt., s. 402–403.

³³⁹ V. Stejskal, *Úvod do právní úpravy*, dz. cyt., s. 405.

4.1.3. Struktura prawa ochrony przyrody – formy i środki ochrony

Podstawową strukturę współczesnego prawa ochrony przyrody w Republice Czeskiej określa ustawa z 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu (dalej w skrócie ZOPK od *zákon o ochraně přírody a krajiny*), która z historycznego punktu widzenia jest dopiero drugą całościową ustawową regulacją ochrony przyrody. Czeskie prawo ochrony przyrody zna następujące podstawowe formy ochrony przyrody:

- 1) **powszechną** (podstawową) ochronę całej przyrody,
- 2) **szczególną** (zwiększoną) ochronę wybranych części przyrody, która dalej dzieli się na obszarową i gatunkową,
- 3) **europejską** ochronę, tj. obszarową i gatunkową ochronę wybranej fauny i flory oraz typów siedlisk przyrodniczych, znaczących z ogólnoeuropejskiego punktu widzenia.

4.1.3.1. Powszechna ochrona przyrody

Podstawowe środki powszechnej ochrony przyrody tworzą:

1. **Ochrona obszarowych systemów stabilności ekologicznej** (w skrócie USES od *územní systém ekologické stability*). USES według § 3 ust. 1 lit. a) ZOPK jest wzajemnie powiązanym zespołem ekosystemów, które utrzymują równowagę przyrodniczą; tworzony jest przez biocentra i biokorytarze. Plany obszarów, które zostały wyznaczone jako USES, są tworzone w celu ustanowienia obszarowego systemu stabilności ekologicznej krajobrazu i są podstawą dla planowania przestrzennego, tworzenia leśnych planów gospodarczych, planów wodno-gospodarczych i innych dokumentów koncepcyjnych. Mają w tych procesach zapewnić przenikanie wymagań ochrony przyrody. Według § 4 ust. 1 ZOPK ochrona USES jest obowiązkiem wszystkich właścicieli i użytkowników gruntów tworzących jego podstawę.
2. **Ochrona znaczących elementów krajobrazowych** (w skrócie VKP od *významný krajinný prvek*). VKP są to według § 3 ust. 1 lit. b) ZOPK ekologicznie, geomorfologicznie lub estetycznie wartościowe części krajobrazu, które tworzą jego typowy wygląd lub przyczyniają się do utrzymania jego stabilności. Bezpośrednio na podstawie ustawy VKP są wszystkie lasy, torfowiska, ciekі wodne, stawy, jeziora, doliny rzeczne. Dalej są nimi inne części krajobrazu, które na podstawie § 6 ZOPK rejestruje organ ochrony przyrody jako znaczący element krajobrazu, zwłaszcza mokradła, trawy stepowe, remizy, miedze, trwałe porosty trawiaste, miejsca występowania minerałów i skamieniałości, sztuczne i naturalne twory skalne, wychodnie

i odkrywki. Rejestracja VKP jest uregulowana w § 6 ZOPK – decyzję o rejestracji VKP wydaje organ ochrony przyrody, uczestnikiem postępowania jest właściciel gruntu. Z pojęcia VKP są wyłączone szczególnie chronione części przyrody, ponieważ korzystają ze szczególnej (intensywniejszej) ochrony. Ochrona VKP polega według § 4 ust. 2 ZOPK na możliwości tylko takiego ich wykorzystywania, aby nie była naruszona ich odnowa lub ich funkcja stabilizacyjna – są tym samym chronione przed uszkodzeniem i niszczeniem. Działania, które mogłyby oznaczać uszkodzenie lub zniszczenie VKP (wydobywanie kopalin, lokalizowanie budów, roboty gruntowe, zmiany kultur itp.), są możliwe tylko na podstawie wiążącego stanowiska organu ochrony przyrody.

3. **Powszechna ochrona roślin i zwierząt.** Powszechna ochrona roślin i zwierząt polega według § 5 ZOPK na ustanowieniu minimalnego reżimu ochrony wszystkich gatunków swobodnie rosnących roślin i dziko żyjących zwierząt – nie mogą być niszczone, uszkodzane, zbierane czy chwytane w stopniu, w którym mogłoby dojść do zagrożenia ich bytu, degeneracji, naruszenia możliwości rozmnażania, zaniku populacji lub zniszczenia ekosystemów. Dalej są przypisane np. obowiązki dotyczące ogólnego obchodzenia się z roślinami i zwierzętami przy prowadzeniu prac rolnych, leśnych czy budowlanych, przy regulacjach wodnych, w komunikacji i energetyce, konieczność uzyskania pozwolenia organu ochrony przyrody na zamierzone rozszerzenie geograficznie nierodzimego gatunku rośliny i zwierzęcia lub na zamierzone krzyżowanie, a także możliwość organu ochrony przyrody zdecydowania o odłowie geograficznie nierodzimych gatunków, albo obowiązków każdego, kto pozyskał zranione lub chore zwierzę, do zapewnienia mu opieki lub przekazania go do stacji ochronnej dla dziko żyjących zwierząt.
4. **Powszechna ochrona ptaków.** Przepis § 5a ZOPK zakazuje umyślnego uśmiercania lub chwytania dziko żyjących ptaków, uszkodzania lub niszczenia ich gniazd i jaj, zbioru jaj, umyślnego niepokojenia itp.³⁴⁰. Ten przepis nie odnosi się do ptaków, które można łowić na podstawie ustawy łowieckiej, lub np. do gołębi miejskich. Dalej możliwe są wyjątki od zakazów: w § 5b ZOPK – ze względów zdrowia publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa ruchu lotniczego, przy zapobieganiu poważnym szkodom w zbiorach, zwierzętach domowych, lasach, rybactwie i gospodarstwie wodnym albo w celu ochrony dziko żyjących zwierząt

³⁴⁰ Jeżeli wszakże odnośny gatunek ptaka jest jednocześnie zwierzęciem szczególnie chronionym według § 48 ZOPK, odnosi się do niego bardziej rygorystyczna ochrona według § 50–57 ZOPK lub ochrona według ustawy z 2004 r. o handlu zagrożonymi gatunkami. Przepis § 5a ZOPK do danego osobnika stosuje się subsydiarnie.

i swobodnie rosnących roślin; dalej odstąpienia od zakazu można stosować także dla celów naukowych i dydaktycznych, ponownego zasiedlenia określonego obszaru przez populację gatunku albo ponownego wprowadzenia gatunku do jego pierwotnej dziedziny, rozszerzenia lub chowu w ludzkiej pieczy w tych samych celach. O realizacji odstępstwa wydaje z reguły decyzję organ ochrony przyrody, jeżeli jednak odstępstwo dotyczy nieokreślonego bliżej kręgu osób, wyda o nim Ministerstwo Środowiska akt administracyjny o charakterze ogólnym. Akt administracyjny o charakterze ogólnym (*opatření obecné povahy*) jest w tej dziedzinie nową formą prawną od 2009 roku, do tego czasu były wydawane akty normatywne (*vyhlášky*), przykładem służy akt Ministerstwa Środowiska z 2006 r. o odstępstwach przy uśmiercaniu szpaków³⁴¹. Do środków powszechnej ochrony ptaków należy wreszcie obowiązek każdego, kto buduje lub rekonstruuje nadziemne przewody wysokiego napięcia, wyposażenia ich w środki ochronne, które skutecznie zapobiegną uśmiercaniu ptaków prądem elektrycznym (§ 5a ust. 5 ZOPK)³⁴².

5. **Ochrona roślin drzewiastych rosnących poza lasem.** ZOPK reguluje ochronę roślin drzewiastych (drzew i krzewów), które rosną poza gruntami leśnymi, w § 7–9. Ochrona ta jest oparta na trzech zasadach:

³⁴¹ Vyhlaška MŽP č. 294/2006 Sb., o odchýlném postupu při usmrcování špačka obecného. Ta tzw. *špačková vyhláška*, która jest do pewnego stopnia przedmiotem dowcipów, ustanawia odstępstwa przy uśmiercaniu osobników gatunku szpaka pospolitego (*Sturnus vulgaris*), a to ze względu na prewencję poważnych szkód w winnicach. Celem uśmiercania według tej *vyhlášky* nie jest obniżenie stanów liczbowych szpaka przez polowanie, ale zwiększenie skuteczności strzelania jako metody płoszenia osobników (§ 1). Odstępstwo polega na możliwości umyślnego uśmiercenia szpaka, a to tylko bronią myśliwską śrutową lub kombinowaną, przy wykorzystaniu maksymalnie dwóch zbiorczych strzałów ze śrutem do wielkości 2,5 mm włącznie. Strzelać można wyłącznie do skraju stada liczącego szacunkowo minimum 1000 szpaków. Odstępstwo można stosować powtórnie w przypadku powrotu stada w pole widzenia strzelca (§ 2). *Vyhlaška* ma ograniczony zasięg czasowy i przestrzenny: przewidziane postępowanie można stosować tylko od 15 sierpnia do 31 października i tylko w wyznaczonej porze zaczynającej się od wschodu słońca i kończącej się godzinie przed zachodem słońca. Miejscowo stosuje się tylko w winnicach i w paśmie o szerokości 50 metrów wokół winnicy, a to na terytorium winiarskiego okręgu Morawy z wyjątkiem gruntów znajdujących się w Parku Narodowym Podyjí (§ 3). Odstępstwo można stosować, jeżeli w winnicach w okręgu administracyjnym miejscowo właściwego organu ochrony przyrody występuje w porze wyznaczonej przez § 1 ust. 1 co najmniej jedno stado szpaków liczące szacunkowo minimum 1000 osobników i jeżeli to zostało przez miejscowo właściwy organ ochrony przyrody ogłoszone. Odstępstwo może być stosowane przez osoby fizyczne, które są uprawnione do polowania według ustawy łowieckiej. Odstępstwa nie wolno stosować w przypadku, kiedy stado zostało już strzelaniem przepłoszone i odlatuje z winnicy. Warunkiem stosowania odstępstwa jest obejrzenie uśmierconych szpaków, zdjęcie ornitologicznych obrączek, jeżeli były nimi uśmiercone osobniki oznaczone, i ich przekazanie miejscowo właściwemu organowi ochrony przyrody z informacją o dacie i miejscu zastrzelenia (§ 4).

³⁴² Ten obowiązek ustawowy wychodzi ponad ramy dyrektywy o ochronie ptactwa.

- zasadzie ochrony (zakaz niszczenia i uszkodzania),
 - zasadzie troski (obowiązki właścicieli gruntów, na których rosną; organ może zobowiązać właścicieli do ingerencji, w tym usunięcia w przypadku wystąpienia zarazy),
 - zasadzie zakazu usuwania bez pozwolenia, jeżeli ustawa nie ustanawia wyjątku (§ 8). Tak więc usunąć roślinę drzewiastą rosnącą poza lasem można co do zasady tylko na podstawie pozwolenia organu ochrony przyrody, które można wydać z poważnych przyczyn po ocenie funkcjonalnego i estetycznego znaczenia rośliny drzewiastej. Bez pozwolenia można usuwać jedynie w ściśle określonych warunkach: po pierwsze, z powodów hodowlanych (w celu odnowy porostu lub przy prowadzeniu hodowlanych sprawdzeń porostów, przy utrzymywaniu porostów brzegowych itp.), po drugie, rośliny drzewiaste o określonej wielkości lub innych cechach (według obowiązującego aktu wykonawczego z 2013 r. chodzi obecnie o drzewa o obwodzie pnia do 80 cm mierzonego na wysokości 130 cm nad ziemią, zwarte porosty krzewów do 40 m², rośliny drzewiaste uprawiane jako plantacje i rośliny drzewiaste owocowe w ogrodach) oraz, po trzecie, rośliny drzewiaste, których stanem jest jawnie i bezpośrednio zagrożone życie lub zdrowie człowieka albo grozi szkoda w znacznym rozmiarze; w tym przypadku trzeba o usunięciu dodatkowo zawiadomić. Ustawa ustanawia w § 9 w celu kompensacji za usunięcie obowiązek nasadzeń zastępczych albo zapłacenie finansowej należności za usunięcie; odnośnie do należności nie została wszakże nigdy przyjęta regulacja wykonawcza, wobec czego ten instrument ekonomiczny nie jest stosowany.
6. **Ochrona przyrody nieożywionej.** Ochrona nieożywionych części przyrody obejmuje regulację prawną występowania jaskiń oraz obowiązki związane ze znaleziskami paleontologicznymi. Jaskiniami są według definicji z § 10 ust. 1 ZOPK przestrzenie podziemne powstałe wskutek działania sił naturalnych oraz przyrodnicze zjawiska na powierzchni ziemi i pod ziemią, które są bezpośrednio związane z jaskiniami – zwłaszcza zjawiska krasowe. Jaskinie według wyraźnej obowiązującej regulacji (§ 61 ust. 3 ZOPK) nie są częścią składową gruntu i nie są przedmiotem własności. Ustawa ustanawia powszechny i absolutny zakaz uszkodzania i niszczenia jaskiń. Warunkiem udostępnienia lub innego wykorzystania (np. badania speleologiczne) jaskini jest pozwolenie organu ochrony przyrody. Znaleziskiem paleontologicznym jest według § 3 ust. 1 lit. h) ZOPK rzecz, która jest znaczącym świadectwem lub pozostałością życia z przeszłości geologicznej. Kto znajdzie okaz paleontologiczny, powinien go zabezpieczyć oraz poinformować o nim organ ochrony przyrody; § 11 ZOPK określa dalej dla

takich przypadków obowiązki właściciela gruntu. Eksport znalezisk paleontologicznych jest możliwy tylko za zgodą organu ochrony przyrody.

7. **Ochrona fizjonomii krajobrazu.** Fizjonomią krajobrazu (*krajinný ráz*) jest przyrodnicza, historyczna i kulturowa charakterystyka określonego miejsca czy terenu; szczególną rolę odgrywają w niej VKP, zwłaszcza chronione obszary oraz kulturowe dominanty krajobrazu. Fizjonomia krajobrazu jest chroniona przed działaniami obniżającymi jego estetyczną i przyrodniczą wartość: na działania, które mogłyby ją obniżyć (lokalizowanie i pozwolenia na budowę itd.), jest niezbędna zgoda organu ochrony przyrody (urząd budowlany musi o nią wystąpić, a bez wyrażającego zgodę wiążącego stanowiska organu ochrony przyrody nie może wydać pozytywnej decyzji).

Specyficznymi i w pewien sposób granicznymi instytucjami tworzącymi przejście między powszechną i szczególną ochroną przyrody są parki przyrodnicze i przejściowo chronione przestrzenie. **Park przyrodniczy** może być środkiem ochrony fizjonomii krajobrazu określonego obszaru. Może go ustanowić organ ochrony przyrody powszechnie obowiązującym aktem prawnym w przypadku obszaru ze znaczącymi skoncentrowanymi wartościami estetycznymi i przyrodniczymi, które nie podlegają szczególnej ochronie w ramach szczególnej ochrony przyrody. W takim akcie prawnym organ ustanowi ograniczenia takiego wykorzystania danego obszaru, które by oznaczało zniszczenie, uszkodzenie lub naruszenie jego stanu (§ 12 ust. 3 ZOPK). W Republice Czeskiej ustanowiono obecnie ponad 150 parków przyrodniczych. Za **przejściowo chronioną przestrzeń** może organ ochrony przyrody uznać decyzją z powodu czasowego lub nieprzewidzianego wystąpienia znaczących gatunków roślinnych lub zwierzęcych, minerałów lub znalezisk paleontologicznych, ewentualnie też z innych ważnych powodów, zwłaszcza naukowych, studyjnych czy informacyjnych. Przejściowo chronioną przestrzeń ustanawia się na uprzednio określony czas ewentualnie na powtarzający się czas, np. na czas gniazdowania. W decyzji o jej ustanowieniu ogranicza się takie wykorzystanie obszaru, które by oznaczało zniszczenie, uszkodzenie lub naruszenie rozwoju przedmiotu ochrony (§ 13 ust. 1 ZOPK).

4.1.3.2. Szczególna ochrona przyrody

Szczególna ochrona przyrody dzieli się na obszarową i gatunkową.

4.1.3.2.1. Szczególna ochrona obszarowa

Szczególna ochrona obszarowa polega na ustanawianiu szczególnie chronionych obszarów, czyli z sześciu kategorii wyliczonych w § 14 ZOPK: park narodowy,

obszar chronionego krajobrazu, narodowy rezerwat przyrody, rezerwat przyrody, narodowy pomnik przyrody, pomnik przyrody. Dwie pierwsze kategorie tworzą wielkopowierzchniowe obszary chronione, pozostałe – małopowierzchniowe obszary chronione. Poszczególne kategorie obszarów szczególnie chronionych różnią się od siebie restrykcyjnością reżimu ochrony (wywodzonego od poziomu chronionych wartości i wyrażonego również w nazwie – kategorie „narodowe” mają wyższy poziom ochrony) oraz formą i podmiotem uprawnionym do uznania za chronione (np. park narodowy tworzy się ustawą, za pomnik przyrody uznaje kraj rozporządzeniem).

Dla wszystkich kategorii obszarów szczególnie chronionych istnieje pewna grupa środków ochrony, która jest dla nich wspólna. Do nich należą:

1. **System tzw. podstawowych i bliższych warunków ochronnych.** Podstawowe warunki ochronne są wspólne dla wszystkich obszarów chronionych w danej kategorii i wypływają bezpośrednio z ZOPK. Chodzi o relatywne zakazy określonych działań (np. zakaz gospodarowania na gruntach w parkach narodowych w sposób wymagający intensywnej technologii – § 16 ust. 1 lit. a) ZOPK), od których można dopuścić wyjątki. O wyjątkach decyduje organ ochrony przyrody według § 43 ZOPK; wyjątek można dopuścić tylko w przypadkach, kiedy inny interes publiczny przeważa nad interesem ochrony przyrody, albo w interesie ochrony przyrody, albo wtedy, kiedy działanie, na które się zezwoli, nie wpłynie na zachowanie stanu przedmiotu ochrony szczególnie chronionego obszaru. Bliższe warunki ochronne określa dla każdego poszczególnego obszaru szczególnie chronionego akt prawny, którym uznaje się dany obszar za chroniony. Konstrukcja prawna jest tu odwrotna – chodzi o wyliczenie działań, które na danym obszarze szczególnie chronionym można wykonywać tylko z uprzednią zgodą organu ochrony przyrody. Kompleksowy zbiór reguł zachowania na określonym obszarze chronionym wypływa więc z wyznaczonych podstawowych i bliższych warunków ochronnych, z wyjątkiem parków narodowych, gdzie jeszcze inne obowiązki i zakazy mogą wypływać z regulaminu zwiedzania parku narodowego (wydaje go aktem administracyjnym o charakterze ogólnym zarząd parku narodowego).
2. **Uwarunkowanie niektórych działań na obszarach szczególnie chronionych pozytywnym wiążącym stanowiskiem organu ochrony przyrody.** Dotyczy to zwłaszcza parków narodowych i obszarów chronionego krajobrazu, w których nie można bez wiążącego stanowiska organu ochrony przyrody wydawać określonych aktów administracyjnych według ustawy budowlanej (np. decyzji lokalizacyjnych, zgody na zmianę przeznaczenia terenu, pozwoleń na budowę) czy też pozwoleń na postępowanie z wodami, na inwestycje wodno-gospodarcze i niektórych innych decyzji według ustawy wodnej (§ 44 ZOPK).

3. **Strefy ochronne.** Dla szczególnie chronionych obszarów (obszarów z wyjątkiem obszarów chronionego krajobrazu) można wyznaczyć strefę ochronną, która je chroni przed szkodliwymi wpływami okolicy. W strefie ochronnej są wyznaczone działania i ingerencje związane z uprzednią zgodą organu ochrony przyrody. Strefę ochronną ustanawia organ, który uznał określony obszar za szczególnie chroniony. W przypadku narodowego rezerwatu przyrody, narodowego pomnika przyrody, rezerwatu przyrody lub pomnika przyrody powstaje strefa ochronna bezpośrednio z ustawy, jeżeli wyraźnie nie postanowiono inaczej, jako teren do odległości 50 m od granic szczególnie chronionego obszaru. Na działania budowlane, roboty ziemne i wodno-gospodarcze, wykorzystanie środków chemicznych i zmiany kultur na gruntach w strefie ochronnej niezbędna jest zgoda organu ochrony przyrody (§ 37 ZOPK). Sensem stref ochronnych jest ograniczenie lub złagodzenie zewnętrznych niekorzystnych oddziaływań na szczególnie chronione obszary.
4. **Plany troski.** Plany troski są fachowymi i koncepcyjnymi dokumentami, które na podstawie danych o dotychczasowym rozwoju i aktualnym stanie obszaru szczególnie chronionego przedstawiają propozycje środków zmierzających do zachowania lub ulepszenia stanu przedmiotu ochrony na obszarach szczególnie chronionych oraz do zabezpieczenia obszaru szczególnie chronionego przed niekorzystnymi wpływami okolicy w jego strefie ochronnej. Plany troski służą jako punkt wyjścia dla innych rodzajów dokumentów planistycznych i dla podejmowania decyzji przez organy ochrony przyrody, ale dla osób fizycznych i prawnych nie są wiążące. Sporządzenie planu troski zapewnia organ ochrony przyrody właściwy do uznania obszaru za szczególnie chroniony (§ 38 ZOPK).

4.1.3.2.2. Szczególna ochrona gatunkowa

Szczególna ochrona gatunkowa jest wzmoczoną ochroną wybranych gatunków roślin i zwierząt udzielaną ponad ramy powszechnej ochrony fauny i flory. Wykaz gatunków zaliczonych do szczególnej ochrony gatunkowej z powodu zagrożenia, cenneści lub naukowego bądź kulturowego znaczenia znajduje się w załącznikach do aktu wykonawczego do ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu³⁴³, z rozróżnieniem według stopnia zagrożenia (krytycznie zagrożone, mocno zagrożone, zagrożone). Podstawą szczególnej ochrony gatunkowej roślin i zwierząt jest zakaz szkodliwych ingerencji w ich naturalny rozwój, zwłaszcza zakaz chwytania, trzymania w niewoli, niepokojenia, ranienia lub zabijania. Nie jest dozwolone

³⁴³ Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

zbieranie, niszczenie, uszkodzanie czy przemieszczanie ich stadiów rozwojowych lub wykorzystywanych przez nie siedlisk. Zakazane są też: ich posiadanie, hodowla, przewożenie, sprzedawanie, wymiana, oferowanie w celu sprzedaży lub wymiany (§ 50 ZOPK). Chronione są wszelkie stadia rozwojowe, naturalne i sztuczne siedliska i biotopy, martwe osobniki, części lub wyroby z nich. Także w dziedzinie szczególnej ochrony gatunkowej można wyspecyfikować wspólne środki ich ochrony:

1. **Wykazanie pochodzenia.** Osobniki szczególnie chronionego gatunku można posiadać, hodować, uprawiać, przewozić, sprzedawać, wymieniać, oferować w celu sprzedaży lub wymiany tylko w przypadku legalnego nabycia (dozwołonym importem, dozwołonym pozyskaniem lub zbiorem, uprawianiem w kulturze albo dozwołonym odchowaniem z osobników, których pochodzenie zostało wykazane według tego przepisu, itp.), którym posiadacz może wykazać się na wezwanie organu ochrony przyrody (§ 54 ZOPK). W przypadku niewykazania pochodzenia organ ochrony przyrody jest uprawniony do odebrania posiadanego osobnika i wymierzenia posiadaczowi kary pieniężnej (*pokuty*).
2. **Zezwalanie na wyjątki od zakazów zawartych w podstawowych warunkach ochrony.** Od zakazu szkodliwej ingerencji w naturalny rozwój osobników szczególnie chronionych gatunków może dopuścić wyjątki jedynie organ ochrony przyrody, przy spełnieniu ustanowionych warunków (§ 56 ZOPK). Reżim wyjątków jest surowszy w odniesieniu do gatunków, które są przedmiotem ochrony według prawa Unii Europejskiej, ponieważ krąg przyczyn uzasadniających wyjątki jest wężiej wyspecyfikowany. Co do pozostałych gatunków, to wystarczy, kiedy inny interes publiczny przeważa nad interesem ochrony przyrody albo jeżeli dopuszcza się wyjątek w interesie ochrony przyrody. (To rozróżnienie dwóch rygorów reżimu jest w czeskiej literaturze fachowej oceniane jako nietrafne, nie ma dla niego podstaw³⁴⁴.) Na wyjątek można zezwolić decyzją administracyjną albo aktem administracyjnym o charakterze ogólnym w przypadkach, kiedy wyjątek dotyczy bliżej nieokreślonego kręgu osób.
3. **Zgoda na reintrodukcję do środowiska naturalnego.** Na wypuszczenie szczególnie chronionych zwierząt odchowanych w ludzkiej pieczy do przyrody oraz na wysadzenie lub wysianie sztucznie wyhodowanych szczególnie chronionych roślin potrzebna jest zgoda organu ochrony przyrody. Ten udzieli jej tylko w przypadku, jeśli nie grozi pogorszenie stanu dziko żyjącej populacji i jeżeli chodzi o wypuszczenie, wysianie lub wysadzenie w areale pierwotnego występowania danego gatunku w celu odnowy jego populacji lub stabilizacji bądź wzmocnienia populacji istniejących (§ 54 ust. 3 ZOPK).

³⁴⁴ M. Damohorský a kolektiv, *Právo životního prostředí*, dz. cyt., s. 384–385.

4. **Programy ochronne.** Te koncepcyjne instrumenty zapewnienia ochrony szczególnie chronionych gatunków roślin i zwierząt polegają na wprowadzeniu szczególnych reżimów kierowanego rozwoju, które są wyspecyfikowane dla poszczególnych wybranych gatunków. Mogą mieć postać ochronnego chowu, introdukcji, reintrodukcji, ochronnych przeniesień lub innych metod. Celem programów ochronnych jest obniżenie stopnia zagrożenia danego gatunku (§ 52 ust. 1 ZOPK).

Szczególnym odcinkiem zwiększonej ochrony gatunkowej jest **ochrona drzew pamiętnych**, która ma dodatkowo rozmiar indywidualny. Według § 46 ZOPK można uznać za drzewa pamiętne nadzwyczajnie znaczące drzewa, ich grupy lub aleje drzew, decyzją organu ochrony przyrody. Drzewom pamiętnym można też udzielić ochrony na podstawie umowy z właścicielem gruntu. Zakazane jest uszkodzenie, niszczenie i naruszanie naturalnego rozwoju drzew pamiętnych, a ich pielęgnacja jest prowadzona za zgodą organu, który wprowadził ochronę. Drzewu pamiętnemu można wyznaczyć strefę ochronną, w której określone działania i ingerencje można prowadzić tylko za uprzednią zgodą organu ochrony przyrody. Jeżeli strefa ochronna nie została ustanowiona decyzją organu ochrony przyrody inaczej, każde drzewo pamiętne *ex lege* ma podstawową strefę ochronną w postaci okręgu o promieniu dziesięciokrotności średnicy pnia mierzonego na wysokości 130 cm nad ziemią. W tej strefie nie jest dozwolone żadne szkodliwe dla drzewa pamiętnego działanie, np. budowa, prace ziemne, odwadnianie, chemizacja.

4.1.4. Stan czeskiej nauki o prawie ochrony przyrody

Teoretyczne aspekty prawnej ochrony przyrody były i są rozwijane w odnośnych katedrach na wszystkich wydziałach prawa publicznych szkół wyższych (Katedra Prawa Środowiska Wydziału Prawa Uniwersytetu Karola w Pradze, Katedra Prawa Środowiska i Prawa Gruntowego Wydziału Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie, Katedra Prawa Administracyjnego i Prawa Finansowego Wydziału Prawa Uniwersytetu Palackiego w Ołomuńcu, Katedra Prawa Administracyjnego Zachodnioczeskiego Uniwersytetu w Pilźnie), a także w Instytucie Państwa i Prawa Akademii Nauk Republiki Czeskiej. Za wiodącą osobę dzisiejszej czeskiej nauki o prawie ochrony przyrody należy uznać doc. JUDr. Vojtěcha Stejskala, Ph.D., działającego na uniwersytetach w Pradze i Pilźnie autora kluczowych dzieł z tej dziedziny³⁴⁵.

³⁴⁵ Zwłaszcza powoływana już kilkakrotnie monografia: V. Stejskal, *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o přírodní rozmanitost* oraz tytułem przykładów tegoż autora: *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*, Praha 2012; *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*, Beroun 2006; *Delikt ní odpovědnost při prosazování ochrany biodiverzity – aspekty*

4.2. Wprowadzenie Natury 2000 do czeskiego porządku prawnego

4.2.1. Okoliczności i warunki wprowadzenia Natury 2000 do prawa czeskiego

System Natura 2000 jest tworzony przez elementy ochrony obszarowej i elementy ochrony gatunkowej. W czasie przygotowywania implementacji regulacji prawnej Natury 2000 miała Republika Czeska już wprowadzoną i funkcjonującą obszarową ochronę przyrody (sieć obszarów szczególnie chronionych) oraz gatunkową ochronę przyrody (powszechna i szczególna ochrona gatunków fauny i flory). Zdecydowano, że istniejący system ochrony przyrody nie będzie przebudowywany; europejska ochrona przyrody została związana z istniejącą regulacją, została do niej dodana bez zmiany dotychczasowego systemu ochrony obszarowej i gatunkowej.

Naturowa ochrona obszarowa jest w Republice Czeskiej prowadzona dwoma typami obszarów: o znaczeniu europejskim (*evropsky významné lokality* – EVL) oraz ptasimi (*ptačí oblasti*). Ochrona gatunkowa nawiązuje do czeskiej regulacji prawnej powszechnej ochrony przyrody oraz do ochrony szczególnie chronionych gatunków, które istniały i przed przyjęciem Natury, a dodatkowo jest uzupełniona powszechną ochroną ptaków. Tzw. europejska ochrona przyrody przyniosła pewne wzajemne przenikanie się elementów ochrony obszarowej i gatunkowej ochrony przyrody, które były w Republice Czeskiej w formach przed jej wprowadzeniem ściśle oddzielone.

Przygotowania do transpozycji obu dyrektyw naturowych przebiegały w Republice Czeskiej od roku 1998. Pierwszą fazą było uzyskanie fachowych i aktualnych danych, na których podstawie można by było wypracować projekt instrumentów ochronnych, oraz powiązane z tym mapowanie. Drugą fazą było wprowadzenie odnośnych instrumentów ochronnych do porządku prawnego; to zostało osiągnięte wielką nowelizacją ZOPK przyjętą w kwietniu 2004 r. Za przygotowanie implementacji odpowiadało Ministerstwo Środowiska, które w 1999 r. powierzyło koordynację prac nad przygotowaniem fachowych podkładów **Agencji ochrony przyrody i krajobrazu Republiki Czeskiej** (Agentura ochrany přírody a krajiny ČR – AOPK), która była wtedy fachową organizacją powołaną przez Ministerstwo Środowiska, z terytorialną kompetencją obejmującą całą Republikę

české právní úpravy de lege lata a de lege ferenda, AUC-I, Ročník 61, číslo 1 (2015); *Právní prostředky ochrany biologické rozmanitosti*, ČPŽP, Roč. 11, č. 29, 1 (2011).

Czeską (od 1 stycznia 2015 r. Agencja ochrony przyrody i krajobrazu jest także nowym urzędem administracyjnym, powołanym nowelą ZOPK³⁴⁶). Agencja współpracowała z wieloma fachowymi organizacjami i poszczególnymi specjalistami. Proces przygotowania podkładów przebiegał w obu badanych dziedzinach równolegle – były gromadzone dane dla obszarów powoływanych według dyrektywy o ptakach i dla obszarów powoływanych według dyrektywy o siedliskach.

Pierwotnie Republika Czeska wystąpiła w związku z przyjmowaniem legislacji europejskiej w dziedzinie ochrony przyrody o okresy przejściowe, dla wypracowania listy obszarów wnioskowanych do systemu Natura 2000. Od wymagania ustanowienia takiego okresu przejściowego byliśmy wszakże zmuszeni odstąpić, ponieważ Komisja Europejska odmówiła udzielenia w tej dziedzinie jakichkolwiek wyjątków. Republika Czeska została przeto zobowiązana do spełnienia wszystkich obowiązków ustanowionych przez europejskie prawo ochrony przyrody do dnia przystąpienia do UE, tj. do 1 maja 2004 r.

4.2.1.1. Postępowanie przy tworzeniu obszarów o znaczeniu europejskim w Republice Czeskiej

Przygotowanie fachowych podkładów, a następnie samego projektu obszarów o znaczeniu europejskim (EVL) zapewniała Agencja ochrony przyrody i krajobrazu Republiki Czeskiej. Najpierw trzeba było systematycznie zgromadzić aktualne dane o zasięgu, liczebności i jakości poszczególnych przedmiotów ochrony z całego terytorium Republiki Czeskiej. Ten proces mapowania gatunków i biotopów odbywał się w latach 2000–2004. Całe postępowanie gromadzenia danych aż do wnioskowania obszarów było prowadzone osobno w czterech płaszczyznach: dla zwierząt, wyższych i niższych roślin oraz siedlisk przyrodniczych³⁴⁷. Były ujawniane i odnotowywane dane o zasięgu terytorialnym i liczebności poszczególnych gatunków roślin i zwierząt oraz o jakości poszczególnych typów siedlisk przyrodniczych, ponieważ dostępne do tego czasu informacje o zasięgu, a zwłaszcza o liczebności gatunków zwierząt i roślin były niedostateczne. Dopiero w końcowej fazie przedstawiono poszczególne propozycje, które zostały umieszczone w kompleksowym fachowym projekcie obszarów: z jednej strony dla strefy kontynentalnej, z drugiej zaś – dla strefy panońskiej.

³⁴⁶ Nowela (zakon č. 250/2014 Sb.) była przyjęta jako część składowa zmiany szeregu ustaw w związku z przyjęciem ustawy o służbie państwowej. Między innymi zniósła zarządy obszarów chronionego krajobrazu, w których wykonuje administrację państwową AOPK (z wyjątkiem obszaru chronionego krajobrazu Szumawy, gdzie wykonuje ją Zarząd Parku Narodowego *Šumava*).

³⁴⁷ W Republice Czeskiej zidentyfikowano 58 typów siedlisk przyrodniczych programu Natura 2000, w tym 18 siedlisk priorytetowych. Zob. M. Chytrý, T. Kučera, K. Koči, V. Grulich, P. Lustýk, *Katalog biotopů České republiky*, Praha 2010, s. 7.

Na podstawie wyników mapowania biotopów wypracowano digitalny podkład, który służył projektowaniu tzw. kompleksów przyrodniczych, a z nich wybrano 905 obszarów zaliczonych do poszczególnych typów siedlisk przyrodniczych, które były przedyskutowane z właścicielami i użytkownikami, z gminami i innymi znaczącymi podmiotami. Efektem rokowań wstępnych był doprecyzowany projekt z liczbą 883 obszarów. Po pertraktacjach z resortami i krajami rząd wreszcie swym rozporządzeniem *č. 132/2005 Sb.* zaaprobował wykaz 863 obszarów o znaczeniu europejskim. Ten wykaz został w lutym 2005 r. przekazany Komisji Europejskiej. Fachowe ocenianie wykazów narodowych państw z punktu widzenia ich zgodności z wymaganiami dyrektywy habitatowej przebiegało następnie na tzw. biogeograficznych seminariach, gdzie były oceniane zawsze tylko obszary występujące w odnośnej sferze biogeograficznej. W przypadku Republiki Czeskiej chodzi o sferę kontynentalną, która pokrywa większość jej terytorium (około 96%) – seminarium w 2006 r. w Darove koło Pilzna, i sferę panońską, która zajmuje przeważającą część kraju południowomorawskiego i część zlińskiego – seminarium w 2005 r. w węgierskim Sarrodzie.

Na podstawie wyników biogeograficznego seminarium dla strefy panońskiej Republika Czeska dopełniła wykaz o 17 nowych obszarów, a w odniesieniu do 18. zostały przyjęte zmiany dotyczące przedmiotu ochrony bądź rozmiaru; jeden obszar został z wykazu usunięty ze względu na zanik przedmiotu ochrony. W konsekwencji tych kroków wzrosła liczba obszarów zaliczonych do narodowego wykazu z pierwotnych 863 do 879. Wnioskowane zmiany narodowego wykazu znalazły wyraz w rozporządzeniu rządu *č. 301/2007 Sb.*, które znowelizowało pierwotne rozporządzenie rządu *č. 132/2005 Sb.* Następnie w 2006 r. doszło do seminarium dla sfery kontynentalnej. Na podstawie jego wyników Republika Czeska uzupełniła swój wykaz narodowy o kolejne 233 obszary, przy czym w odniesieniu do 198 już wskazanych obszarów doszło do zmian, a 21 obszarów usunięto z wykazu ze względu na zanik przedmiotu ochrony. Całkowita liczba EVL w wykazie narodowym zwiększyła się więc do 1082 i ta zmiana została przeprowadzona rozporządzeniem rządu *č. 371/2009 Sb.*

W marcu 2011 r. doszło w Pruhonicach do bilateralnego biogeograficznego seminarium dla Republiki Czeskiej, na którym na podstawie fachowych danych oceniano, czy w czeskiej części systemu Natura 2000 jest reprezentowana dostateczna liczba odpowiednich obszarów dla ochrony europejsko znaczących gatunków i siedlisk przyrodniczych, tak aby cele dyrektywy siedliskowej mogły zostać spełnione. Czeska część systemu Natura 2000 została oceniona jako niemal kompletna, z postawieniem przez Komisję Europejską wymagania o dopełnienie obszarów o kilka rzadko wybieranych europejsko znaczących gatunków i typów siedlisk przyrodniczych. Na tym seminarium uzgodniono wykreślenie 7 europejsko znaczących obszarów z wykazów narodowego i europejskiego. Co do wykreślonych

EVL uznano, że ich pierwotne zaliczenie do systemu Natura 2000 było błędem naukowym, ponieważ przy przygotowywaniu wniosku o te obszary doszło do błędnej oceny lub interpretacji danych o ich jakości, jak to było uzasadniane przedstawionymi fachowymi danymi. W 7 przypadkach (z wnioskowanych 8) został taki wniosek uznany za uzasadniony i obszary skreślono z narodowego i europejskiego wykazu. Jedynym wyjątkiem była odmowa wykreślenia obszaru CZ0212022 *Slepeč pro střečník pantoflíček*³⁴⁸.

Obszary o znaczeniu europejskim zaliczone do europejskiego wykazu zostały opublikowane przez Ministerstwo Środowiska w komunikacie č. 81/2008 Sb., obszary zaliczone później – w komunikacie č. 66/2009 Sb. Obszary niezaliczone do europejskiego wykazu wskazano w komunikacie Ministerstwa Środowiska č. 82/2008 Sb. Nowy wykaz narodowy został wydany w formie rozporządzenia rządu č. 318/2013 Sb. na koniec roku 2013.

Obecnie – według stanu na 1 lutego 2016 r. – obowiązująca **liczba EVL w Republice Czeskiej wynosi 1075**. Pokrywają one **około 10% terytorium**.

Tej liczby nie należy wszakże uważać za ostateczną. Aktualnie w Republice Czeskiej przebiega proces rozszerzania wykazu EVL na podstawie wymagania Komisji Europejskiej, która wyraźnie żąda wpisania 7 konkretnych obszarów. Łączna liczba nowo wnioskowanych obszarów wynosi 55, o łącznej powierzchni niecałych 180 km². Ze względu na całkiem aktualne informacje, podane w mediach do 5 lutego 2016 r., wydaje się wszakże, że ten proces nie obejdzie się bez problemów. Rząd mianowicie, zapewne pod naciskiem podmiotów gospodarczych, zaaprobował wniosek bez dwóch obszarów, co do których KE przez dłuższy czas się upierała i ich wpisania wyraźnie żądała: Jednym z obszarów jest Dolina Łaby, gdzie powodem oporu jest zamiar budowy kanału żeglugowego i jazu na Łabie (tzw. Plavební stupeň Děčín), drugim są Slavikove ostrovy).

Wyprowadzając dalsze rozważania, już w tym miejscu trzeba wskazać, że praktyczna ochrona ustanowionych EVL ma być, według prawa czeskiego, realizowana w ramach dotychczasowych form obszarowej ochrony przyrody, o ile nie została wykorzystania forma ochrony na podstawie umowy lub nie jest wystarczająca

³⁴⁸ W tym przypadku argumentowano, że w 2005 r. na danym obszarze znaleziono tylko 19 kwitnących osobników obuwika pospolitego i że ochrona takiego obszaru nie musi nawet przy odpowiednich środkach zarządzania przynieść pożądanego polepszenia i wzmocnić zdolność życiową słanej, corocznie ubywającej populacji, aczkolwiek według poglądu KE jest korzystne zachowanie obszaru jeszcze na okres minimum 5 lat, prowadzenie odpowiedniej troski i monitorowanie występowania gatunku, które może podlegać naturalnym wahaniom, a jego zniknięcie może mieć z uwagi na biologię gatunku tylko czasowy charakter. Powodów związanych np. z nieodpowiednim lub brakującym zarządzaniem KE nie uznaje za relewantne, ponieważ zachowanie przedmiotu ochrony EVL jest podstawowym obowiązkiem państwa członkowskiego. Bliżej zob. L. Jandová, *Očekávané změny lokalit soustavy Natura 2000*, OP (č) 2011, č. 5.

tw. podstawowa ochrona EVL. To znaczy, że jeżeli dany EVL nie był dotychczas przedmiotem ochrony obszarowej, nasuwa się na pierwszym miejscu możliwość jego ochrony na podstawie umowy, a jeżeli nie została ona wykorzystana, ma nastąpić **objęcie ochroną EVL w ramach którejs z istniejących form obszarów szczególnie chronionych** (np. rezerwatu przyrody). W tym więc sensie, ściśle rzecz biorąc, EVL nie jest samoistną formą szczególnej ochrony obszarowej, aczkolwiek dla celów pedagogicznych, większej przejrzystości problematyki itd. tak się to podaje. Jeżeli weźmiemy pod uwagę jeszcze czasowy punkt widzenia, skoro EVL musi być chronione i w czasie, kiedy jeszcze nie było skończone np. postępowanie o wyznaczenie we właściwej formie ochrony obszarowej, musimy skonstatować, że ta problematyka jest z legislacyjnego punktu widzenia stosunkowo nieprzejrzysta i złożona.

4.2.1.2. Postępowanie przy tworzeniu obszarów ptasich w Republice Czeskiej

W przygotowaniu projektu obszarów ptasich uczestniczyło, obok AOPK ČR i innych fachowych organizacji, przede wszystkim Czeskie Towarzystwo Ornitologiczne (Česká společnost ornitologická). Projekty obszarów ptasich były zgodnie z wymaganiami dyrektywy ptasiej wytypowane dla dwóch kategorii ptaków: dla gatunków zaliczonych do wykazu załącznika I oraz dla regularnie występujących gatunków migrujących nieujętych w załączniku I. Podkładem dla wyboru obszarów ptasich były kryteria wyznaczania znaczących ptasich terytoriów (Important Bird Areas, IBA) organizacji BirdLife International. Na podstawie kryteriów wyznaczania IBA został dla wyboru obszarów ptasich w Republice Czeskiej wypracowany uproszczony system trzech kryteriów:

- a) wybór 5 najlepszych obszarów dla każdego gatunku z załącznika I dyrektywy pod warunkiem, że obszar gości co najmniej 1% populacji całego państwa, z minimalną liczbą 3 par (odnośnie do wielkich nieśpiewających), 6 par (odnośnie do średnich i małych nieśpiewających) i 12 par (odnośnie do śpiewających),
- b) regularne zgromadzenie co najmniej 1% przelatującej populacji gatunku migrującego,
- c) regularne zgromadzenie co najmniej 20 000 wędrownych ptaków wodnych jednego lub więcej gatunków³⁴⁹.

Po zebraniu informacji o liczbie i zasięgu wszystkich docelowych gatunków ptasich został opracowany fachowy podkład obejmujący projekt 41 obszarów

³⁴⁹ J. Hora, P. Marhoul, *Návhr oblasti ochrany ptaků v ČR*, OP (č) 2002, č. 7, s. 197 i n.

ptasich. Projekt został przedyskutowany z gminami, krajami oraz właścicielami i najemcami odnośnych gruntów i następnie sfinalizowany przez Ministerstwo Środowiska. **Obecnie istnieje w Republice Czeskiej 41 obszarów ptasich zajmujących niecałe 9% terytorium.** Obszary ptasie są wyznaczane z osobna, formą rozporządzenia rządu. Poszczególne rozporządzenia rządu, którymi się ustanawia obszary ptasie, wskazują, dla jakich gatunków obszar został ustanowiony, określają granice i podają wyliczenie warunków ochronnych. Obszary ptasie były w Republice Czeskiej wyznaczane stopniowo w latach 2004 i 2005, w roku 2007 i dwa ostatnie – w roku 2009.

Można dodać, że obszary ptasie były pierwotnie projektowane jako specyficzna kategoria obszarów specjalnie chronionych (tj. siódma wobec sześciu istniejących), ale według ostatecznie przyjętej wersji ustawy do obszarów ptasich odnosi się reżim ochrony powszechnej, tzn. obszary ptasie nie są kategorią obszarów szczególnie chronionych i nie są dla nich wyznaczane żadne podstawowe warunki ochronne³⁵⁰.

4.2.2. Procedury wprowadzania Natury 2000 do czeskiego porządku prawnego

4.2.2.1. Nowelizacja ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu

Obie podstawowe dyrektywy o ochronie przyrody europejskiej zostały do porządku prawnego Republiki Czeskiej transponowane *novelami zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny*, najpierw tzw. wielką euronowelą z 2004 r. po długo trwających rokowaniach o konkretną postać transpozycji, których częścią składową było też odrzucenie pierwszej wersji projektu w parlamencie; ta nowela została przyjęta dosłownie w ostatniej chwili przed wstąpieniem Republiki Czeskiej do UE³⁵¹. Z punktu widzenia precyzji transpozycja była obciążona częściowymi brakami, co później doprowadziło do wszczęcia kilku postępowań przeciwko Republice Czeskiej o nieprzestrzeganie prawa wspólnotowego. Udało się je załagodzić kolejnymi nowelami – z roku 2009 i lat następnych.

„Wielka euronowela” ZOPK z 2004 roku włączyła do czeskiej ustawy całkiem nową część czwartą zapewniającą ochronę europejskiego bogactwa przyrodniczego. Część czwarta nosi tytuł „Natura 2000” i liczy cztery rozdziały traktujące

³⁵⁰ Bliżej zob. V. Stejskal, *Úvod do právní úpravy*, dz. cyt., s. 498.

³⁵¹ Zakon č. 218/2004 Sb.; projekt ustawy został przyjęty 8 kwietnia 2004 r. z mocą od 28 kwietnia 2004 r.

o poszczególnych obszarach chronionych systemu, ich monitorowaniu, o warunkach przy wydawaniu pozwoleń, zgód i stanowisk oraz odstępstwach od zakazów, wreszcie o ocenie następstw koncepcji i przedsięwzięć dla tych obszarów chronionych (§ 45a–45i). Ustawa wskazuje także na przyjmowanie przepisów wykonawczych, konkretnie zwłaszcza na rozporządzenie rządu zawierające narodowy wykaz wnioskowanych obszarów o znaczeniu europejskim oraz rozporządzenia rządu o wyznaczeniu poszczególnych obszarów ptasich.

Poza tym do ustawy został przetransponowany obowiązek utworzenia systemu Natura 2000 na terytorium Republiki Czeskiej jako jeden z ogólnych celów ustawy oraz kilka ważnych naturowych pojęć w postaci definicji. Na pierwszym miejscu chodzi o pojęcie „Natura 2000”, które według § 3 ust. 1 lit. r) ZOPK oznacza „integralny europejski system obszarów z ustanowionym stopniem ochrony, który umożliwia zachowanie typów siedlisk europejskich oraz siedlisk europejsko znaczących gatunków w ich naturalnym zasięgu w stanie odpowiednim z punktu widzenia ochrony ewentualnie umożliwienie odnowienia tego stanu. Na terytorium Republiki Czeskiej Natura 2000 jest tworzona przez wyznaczone obszary ptasie oraz uznane obszary o znaczeniu europejskim”.

Dalszymi znaczącymi pojęciami z punktu widzenia transpozycji są np.: gatunek w interesie UE, obszar o znaczeniu europejskim, siedlisko przyrodnicze czy siedlisko przyrodnicze w interesie UE. Definicja pojęcia siedliska przyrodniczego wywodzi się z dyrektywy habitatowej, chodzi o „naturalną lub półnaturalną lądową lub wodną przestrzeń, która jest wyznaczona na podstawie charakterystyk geograficznych oraz charakterystyk przyrody żywej i nieożywionej”. Podstawową ideą dyrektywy habitatowej i naszej ustawy jest, że dla ochrony gatunków zwierząt i roślin w wolnej przyrodzie trzeba zapewnić im przestrzeń do życia. Za porównywalne pojęcie jest uznawany termin „biotop” odnoszący się do ochrony gatunkowej. Został zdefiniowany w § 3 ust. 1 lit. k) ZOPK jako „zespół wszelkich nieżywych i żywych czynników, które we wzajemnym oddziaływaniu tworzą środowisko życia osobnika, gatunku, populacji, zbiorowiska. Biotop jest takim środowiskiem lokalnym, które spełnia wymagania charakterystyczne dla gatunków roślin i zwierząt”. W odróżnieniu od biotopu pojęcie siedliska przyrodniczego jest związane obok gatunkowej także z obszarową ochroną³⁵². Dalej ważny jest przepis § 3 ust. 1 lit. u) ZOPK, który definiuje pojęcie integralności obszaru o znaczeniu europejskim lub obszaru ptasiego. Rozumie się przez to „spójność struktur ekologicznych i funkcji obszaru o znaczeniu europejskim lub obszaru ptasiego ocenianą w stosunku do przedmiotów ich ochrony”. Ta definicja jest znacząca w związku z oceną następstw koncepcji i przedsięwzięć dla obszarów chronionych w ramach systemu Natura 2000.

³⁵² J. Prchalová, *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*, Praha 2010, s. 29.

Powodem przyjęcia dwóch nowelizacji ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu³⁵³ było dążenie do zapobieżenia groźbie wszczęcia postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE ze względu na niedostateczną transpozycję dyrektyw. Chodziło przede wszystkim o niedostateczne legislacyjne zakotwiczenie ochrony gatunkowej oraz o problematykę oceny oddziaływań (zwłaszcza w odniesieniu do leśnych planów gospodarczych oraz leśnych podstaw gospodarczych).

Ważną z punktu widzenia kwestii proceduralnych ocen oddziaływania na obszary systemu Natura 2000 według § 45i ZOPK jest odrębna ustawa z 2001 r. o ocenach oddziaływania na środowisko³⁵⁴. Wreszcie ochrony obszarów naturalnych dotyczy także ustawa budowlana z 2006 r.³⁵⁵, która reguluje ocenę oddziaływań środków planowania przestrzennego na chronione obszary w ramach systemu Natura 2000.

4.2.2.2. Pokrywanie się ochrony

To, że Republika Czeska wybrała rozwiązanie w postaci dodania europejskich instrumentów ochrony do tych istniejących, naturalnie oznacza, że **poszczególne formy obszarowej ochrony przyrody mogą się pokrywać**. Pierwotne czeskie formy nawzajem, jak i pierwotne czeskie formy ochrony z formami europejskimi (ściślej biorąc z obszarami ptasimi, ponieważ EVL są bezpośrednio ustanawiane w formie którejs z kategorii obszarów szczególnie chronionych, jeżeli nie została im udzielona ochrona na podstawach umownych). W rzeczywistości często tak jest. Tytułem przykładu najcenniejsze małe powierzchnie w wielkopowierzchniowych formach ochrony przyrody mogą być ustanowione jako narodowe pomniki przyrody (np. narodowy pomnik przyrody wewnątrz obszaru chronionego krajobrazu, co jest przykładem pokrywania się pierwotnych czeskich form ochrony); podobnie obszary ptasie często pokrywają się terytorialnie z parkami narodowymi, obszarami chronionego krajobrazu i innymi formami ochrony. Tak na przykład obszar ptasi Podyjí obejmuje cały park narodowy Podyjí i dalsze obszary łączące się z jego wschodnim skrajem. Wskazuje się, że 63% obszarów ptasich jest wewnątrz istniejących obszarów szczególnie chronionych³⁵⁶. Dla konkretnego obszaru może obowiązywać podwójny reżim równolegle i trzeba ocenić, który reżim udziela wyższego stopnia ochrony (jest bardziej rygorystyczny).

³⁵³ Zákon č. 349/2009 Sb. z mocą od 1 grudnia 2009 r., poprawiony zákonem č. 381/2009 Sb. z mocą od 2 stycznia 2010 r.

³⁵⁴ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

³⁵⁵ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

³⁵⁶ V. Stejskal, *Úvod do právní úpravy*, dz. cyt., s. 499.

4.2.2.3. Statystyka aktualnego stanu Natury 2000 w Republice Czeskiej

W Republice Czeskiej występuje 58 typów stanowisk przyrodniczych, 55 gatunków zwierząt, 16 gatunków roślin i 65 gatunków ptaków chronionych w ramach Natury 2000. Przedstawię liczby i powierzchnie poszczególnych rodzajów ochrony obszarowej³⁵⁷:

1. Parki narodowe w liczbie 4 obejmują 120 tys. ha, co stanowi 1,5% terytorium.
2. Obszary chronionego krajobrazu w liczbie 26 obejmują 1,14 mln ha, co stanowi 14,4% terytorium.
3. Małopowierzchniowe obszary chronione (narodowe rezerваты przyrody, rezerваты przyrody, narodowe pomniki przyrody, pomniki przyrody) w łącznej liczbie 2571 obejmują 114 tys. ha, co stanowi 1,5% terytorium.
4. Łącznie **pierwotne czeskie formy ochrony** (w przypadku pokrywania się powierzchnia jest liczona tylko raz) **w liczbie 2601 obejmują 1,31 mln ha, co stanowi 16,6% terytorium Republiki Czeskiej.**
5. Obszary o znaczeniu europejskim w liczbie 1075 obejmują 800 tys. ha, co stanowi 10% terytorium.
6. Obszary ptasie w liczbie 41 obejmują 700 tys. ha, co stanowi 9% terytorium.
7. Obszary chronione na podstawach umownych w liczbie 28 obejmują 53 tys. ha, co stanowi 0,7% terytorium.

4.2.2.4. Zmiany wprowadzone Naturą 2000 do czeskiego prawa ochrony przyrody

W czeskim prawie ochrony przyrody do istniejących form ochrony przyrody dołączono nowe formy, które zostały zintegrowane z tradycyjnym systemem ochrony przyrody w Republice Czeskiej. W dziedzinie ochrony obszarowej chodzi o formy obszarów o znaczeniu europejskim oraz obszary ptasie, w ochronie gatunkowej natomiast o powszechną ochronę ptaków.

W czeskiej ustawie ZOPK, obok dotychczasowej kategoryzacji wszystkich gatunków dziko żyjących zwierząt w ramach ochrony powszechnej i trzech kategorii gatunków dziko żyjących zwierząt jako części składowej ochrony szczególnej, wprowadza się ochronę wszystkich gatunków ptaków dziko żyjących na europejskim terytorium państw członkowskich UE, tedy włącznie z ochroną gatunków

³⁵⁷ Stale aktualizowane dane prowadzi Agencja Ochrony Przyrody i Krajobrazu na stronach internetowych; tu zaliczony jest najnowszy obszar chronionego krajobrazu Brdy, powstały 1 stycznia 2016 r.

przelotnych, nie tylko gatunków gniazdujących. Z tego wynika poniekąd niewyjaśniony stosunek tej ochrony (§ 5a i 5b ZOPK) do szczególnej ochrony gatunkowej i fakt, że ta powszechna ochrona wszystkich ptaków jest oceniana jako paradoksalnie bardziej rygorystyczna niż ochrona szczególna według § 50 i nast. ZOPK³⁵⁸.

Obszary ptasie nie są siódmą kategorią szczególnie chronionych obszarów, ale mimo że chodzi w zasadzie o obszarową zasadę ochrony, są ustanawiane na podstawie powszechnej ochrony przyrody. Często terytorialnie pokrywają się z istniejącymi obszarami szczególnie chronionymi.

Także obszary o znaczeniu europejskim nie są jako takie nową kategorią obszarów szczególnie chronionych, aczkolwiek często wskazuje się na nie jako na formę obszarową podpadającą pod „europejską” gałąź ochrony przyrody. Są mianowicie w większości realizowane za pośrednictwem którejś z sześciu istniejących form obszarów szczególnie chronionych, w których są ustanawiane (jeżeli nie została im udzielona ochrona na podstawach umownych).

Można powiedzieć, że implementacja dyrektyw europejskich przyczyniła się do zwiększenia poziomu ochrony przyrody i rozszerzyła krąg chronionych wartości, wprowadziła w Republice Czeskiej minimalny europejski standard ochrony, i to dla tych przedmiotów ochrony, które dotychczas nie były dostatecznie chronione. Rezygnację z przebudowy całego systemu ochrony przyrody, który dobrze funkcjonował przez dziesięciolecia, prawdopodobnie trzeba również oceniać pozytywnie. Z drugiej strony „przylepienie” nowych form ochrony do istniejącej struktury oddziałuje z niektórych względów nie całkiem zgodnie. Powstały system nie jest w pełni logiczny, nie wszędzie odróżnia się ochronę obszarową od ochrony gatunkowej oraz jest bardzo złożony zwłaszcza w odniesieniu do procesu ustanawiania (przede wszystkim EVL).

4.2.3. Kwestie związane z Naturą 2000 najczęściej dyskutowane w czeskiej nauce prawa

Jak już wskazałam, w czeskiej nauce prawa nie jest zbyt widoczna tendencja do zajmowania się Naturą 2000 samodzielnie. W większości ta problematyka jest podejmowana w ramach prac o prawie ochrony przyrody³⁵⁹. Z drugiej strony istnieje znaczna liczba prac kwalifikacyjnych (dyplomowych, magisterskich i doktorskich), które stawiają sobie za cel analizowanie i ocenianie Natury 2000 jako takiej lub niektórych jej aspektów w odniesieniu do Republiki Czeskiej. Natura 2000 jest

³⁵⁸ V. Stejskal, *Úvod do právní úpravy*, dz. cyt., s. 431.

³⁵⁹ Zob. np. J. Prchalová, *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*, dz. cyt., oraz inne powoływane już prace.

w fachowych publikacjach traktowana zarówno ogólnie, włączając w to jej europejskie ramy, jak i w ramach prawa czeskiego, zwłaszcza w stosunku do innych wiążących się z nią regulacji prawnych i instytucji (np. w stosunku do terytorialnych systemów stabilności ekologicznej, do uczestnictwa społeczeństwa w postępowaniach, do ocen oddziaływania czy procesów prowadzonych na podstawie ustawy budowlanej)³⁶⁰. Właściwie zastanawiające jest, że ta literatura nie jest szczególnie liczna.

4.3. Mechanizmy wyznaczania obszarów Natura 2000 w Republice Czeskiej

V. Stejskal wskazuje, że postępowanie przy wyznaczaniu obszarów Natura 2000 w Czechach jest „bardzo skomplikowanym procesem, często mocno niezręcznym, jeśli chodzi np. o proces ustanawiania obszarów o znaczeniu europejskim w którejś z kategorii szczególnej ochrony obszarowej”³⁶¹.

W podrozdziałach o postępowaniu przy tworzeniu obszarów o znaczeniu europejskim opisałam, w jaki sposób Republika Czeska przystąpiła do praktycznego wprowadzania obu dyrektyw europejskich, jak przebiegało fachowe przygotowanie, w tym mapowanie, jaki był efekt tych kilkuletnich wysiłków i jaki jest dzisiejszy stan rzeczy. Ponieważ formowanie sieci Natura 2000 jest niekończącym się procesem – mogą być ustanawiane nowe obszary i, odwrotnie, wykreślane obszary, w których doszło do zaniku przedmiotu ochrony – w tej części rozważań zostaną opisane główne zasady regulacji prawnej, która ogólnie reguluje wyznaczanie obszarów Natura 2000, a dotyczy się tedy nie tylko pierwotnego wprowadzania, ale i ustanawiania jakichkolwiek nowych obszarów tej sieci.

4.3.1. Obszary o znaczeniu europejskim

4.3.1.1. Regulacja prawna postępowania przy ustanawianiu EVL

Regulację prawną postępowania przy ustanawianiu EVL zawiera ZOPK w części czwartej § 45 i nast. To postępowanie składa się z trzech faz:

³⁶⁰ Zob. np. J. Knotek, *Územní systém ekologické stability a soustava Natura 2000 – Sborník „USES – zelená páteř krajiny”*, 2006; J. Hummel, J. Kravčíková, M. Patrik, J. Pokorný, *Natura 2000 a účast ve správních řízeních*, Institut aplikované ekologie a Arnika; V. Povolná, *Natura 2000 a nový stavební zákon*, Frank Bold (Ekologický právní servis).

³⁶¹ V. Stejskal, *Úvod do právní úpravy*, dz. cyt., s. 504.

- 1) utworzenie narodowego wykazu EVL,
- 2) rokowania z KE o zaliczeniu obszarów do europejskiego wykazu EVL,
- 3) zapewnienie ochrony EVL zaliczonych do europejskiego wykazu od strony prawnej i faktycznej.

Ad 1) Pierwszą fazą jest **utworzenie narodowego wykazu obszarów**. Przepis § 45a ZOPK stanowi, że jako obszary o znaczeniu europejskim zostaną do narodowego wykazu zaliczone te obszary, które w biogeograficznej strefie lub strefach, do których należą, znacząco przyczyniają się do utrzymania lub odnowy korzystnego stanu co najmniej jednego typu siedlisk europejskich lub co najmniej jednego europejsko znaczącego gatunku z punktu widzenia ich ochrony albo do utrzymania różnorodności biologicznej strefy biogeograficznej. Ten przepis jest sformułowany ściśle bez możliwości uznania, tak jak to odpowiada dyrektywie europejskiej – decydujące muszą być tylko kryteria fachowe, a nie kryteria np. przedsięwzięć gospodarczych co do danego terenu (z tego punktu widzenia należy skonstatować jednoznaczną sprzeczność ostatniego etapu rozwojowego z lutego 2016 r., kiedy skreślono dwie pozycje EVL z wnioskowanego wykazu).

Najpierw wykonuje się mapowanie i gromadzenie fachowych informacji o gatunkach i siedliskach, którego wyniki opracowuje Ministerstwo Środowiska w postaci projektu rozporządzenia rządu, następnie rozpatrywanego przez rząd. Dla każdego obszaru w rozporządzeniu rządu, ustanawiającym narodowy wykaz obszarów, są wskazane: nazwa, położenie geograficzne wraz z mapą, a dalej informacje, jakie typy siedlisk europejskich i jakie europejsko znaczące gatunki, wymagające ochrony obszarowej, na tym obszarze naturalnie występują i w jakiej kategorii szczególnie chronionych obszarów wraz ze strefą ochronną będzie się wnioskować ustanowienie ochrony po zaliczeniu do europejskiego wykazu, jeżeli obszar ten nie będzie chroniony na podstawie umowy i jeżeli do zachowania przedmiotu ochrony nie będzie wystarczająca podstawowa ochrona według § 45c ust. 2 (co do jej warunków zob. dalej). Po przyjęciu narodowego wykazu następuje faza tzw. wstępnej ochrony EVL, tj. faza ochrony obszarów zaliczonych do wykazu narodowego, ale jeszcze nie do wykazu europejskiego (§ 45b).

Ad 2) Wykaz narodowy przedstawia się Komisji Europejskiej. Postępowanie aprobowe przebiega z pomocą **seminariów biogeograficznych**, w których uczestniczą przedstawiciele Republiki Czeskiej i Komisji Europejskiej, a dalej przedstawiciele społeczeństwa i gremia akademickie. Obszary o znaczeniu europejskim zaliczone do wykazu europejskiego ustanawia rząd w terminie 90 dni od wydania odpowiedniej decyzji Komisji rozporządzeniem, w którym dla każdego obszaru o znaczeniu europejskim podaje się: nazwę, położenie geograficzne i rozmiar (§ 45c).

Ad 3) Dla zapewnienia faktycznej ochrony EVL trzeba najpierw **ustanowić reżim ochrony**. Obszar jest chroniony:

- a) ochroną na podstawach umownych,
- b) w reżimie którejś z kategorii obszarów szczególnie chronionych,
- c) w reżimie tzw. ochrony podstawowej.

Kolejność poszczególnych reżimów ochrony określa § 45c ust. 4: Jeżeli utrzymanie korzystnego stanu przedmiotu ochrony obszaru o znaczeniu europejskim wymaga bardziej rygorystycznej ochrony niż ochrona podstawowa, rząd wskazuje rozporządzeniem co do tego obszaru o znaczeniu europejskim lub jego części kategorii obszarów szczególnie chronionych, w których je właściwe organy ochrony przyrody ustanowią, jeżeli nie będzie taka ochrona zapewniona na podstawach umownych. W ten sposób rząd postępuje w przypadku, gdy ten obszar o znaczeniu europejskim nie był dotąd uznany na obszar szczególnie chroniony i jego ochrona nie była zapewniona na podstawach umownych. O konkretnych cechach poszczególnych reżimów ochrony będzie mowa niżej.

4.3.1.2. Podmioty uczestniczące przy ustanawianiu EVL

Agencja Ochrony Przyrody i Krajobrazu (AOPK) prowadzi mapowanie i gromadzenie fachowych podkładów, przygotowuje cały materiał fachowy o obszarach dla Ministerstwa Środowiska.

Organizacje pozarządowe, zajmujące się ochroną przyrody ze względu na przedmiot działania lub publiczność jako taka. Uczestnictwo organizacji pozarządowych przy tworzeniu Natury 2000 można przede wszystkim podzielić na:

- a) uczestnictwo przewidziane przez czeską regulację prawną,
- b) uczestnictwo realizowane poza formami przewidzianymi czeską ustawą, zwłaszcza za pomocą bezpośredniej komunikacji między organizacjami pozarządowymi a Komisją Europejską, przy czym ten drugi wariant można z punktu widzenia praktycznej skuteczności uważać za bardziej znaczący.

Oprócz tego można rozróżnić uczestnictwo w fazie tworzenia narodowego i europejskiego wykazu oraz w fazie ustanawiania obszaru w którejś z kategorii obszarów szczególnie chronionych, co rządzi się odpowiednimi przepisami ZOPK (§ 40).

Ad a) Co do uczestnictwa publiczności w ochronie przyrody, włączając problematykę Natury 2000, obowiązuje ogólny przepis § 70 ust. 1 ZOPK, według którego ochrona przyrody przewidziana w tej ustawie jest realizowana przy bezpośrednim uczestnictwie obywateli, za pośrednictwem stowarzyszeń obywatelskich oraz dobrowolnych zespołów czy działaczy. Według ust. 2 stowarzyszenie obywatelskie (lub jego organizacyjna jednostka), którego głównym zadaniem przewidzianym w statucie jest ochrona przyrody i krajobrazu, jest uprawnione, jeżeli ma osobowość prawną, zażądać od właściwych organów administracji państwowej,

aby było uprzednio informowane o wszystkich zamierzonych ingerencjach i wszczętych postępowaniach administracyjnych, przy których mogą być dotknięte interesy ochrony przyrody i krajobrazu chronione według tej ustawy, z wyjątkiem postępowań nawiązujących do ocen oddziaływania na środowisko prowadzonych na podstawie ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko. Takie żądanie jest skuteczne przez rok od jego zgłoszenia; można je zgłaszać ponownie. Musi być skonkretyzowane rzeczowo i miejscowo. Według ust. 3 następnie stowarzyszenie obywatelskie ma możliwość uczestniczenia w postępowaniach administracyjnych, które dotyczą ochrony przyrody i krajobrazu. Co się wszakże tyczy tworzenia Natury 2000, jej przygotowanie nie przebiega w formie postępowania administracyjnego, dlatego ten przepis o uczestnictwie stowarzyszeń obywatelskich nie odnosi się do tej fazy. W formie postępowania administracyjnego nie przebiegają także procesy ustanawiania obszarów specjalnie chronionych, ponieważ są one uregulowane specyficznie w § 40 ZOPK. Ten przepis nie zapewnia wprost uczestnictwa publiczności. Organizacje ekologiczne (i poszczególni obywatele) mogą włączyć się do tych procesów np. w fazie zgłaszania uwag do projektu rozporządzenia rządu i wnieść swoje uwagi, które wszakże nie mają takiej doniosłości jak uwagi odnoszące się do miejsc wyznaczanych obowiązkowo regulacjami przewidującymi zgłaszanie uwag.

Ad b) Czeskie organizacje ekologiczne są w dziedzinie ustanawiania Natury 2000 w kwestii bezpośredniego komunikowania swych uwag wobec postępowania czeskich urzędów do Komisji Europejskiej bardzo aktywne. Zrozumiałe jest, że takie postępowania nie są w ZOPK w żaden sposób regulowane. Dzięki aktywności ekologicznych organizacji pozarządowych, które nawet w związku z tworzeniem Natury 2000 powołały w 2003 r. platformę „Koalicja pozarządowych organizacji dla Natury 2000” w celu utworzenia opozycji wobec oficjalnego wykazu wnioskowanych obszarów dla systemu Natura 2000³⁶², zwrócono Komisji uwagę na niektóre niedostatki i kilka razy Komisja przyznała organizacjom ekologicznym rację, np. na podstawie takich informacji zainicjowano kilka postępowań o naruszenie prawa wspólnotowego (zob. niżej). Podobnym przypadkiem jest już wzmiankowany kasus Doliny Łaby, kiedy organizacje pozarządowe zwróciły Komisji Europejskiej uwagę na niezgodność z wymaganiami przy ustanawianiu EVL już przed rokiem 2011, a na seminarium biogeograficznym w tymże roku przedstawiciele KE zażądali włączenia tego obszaru do Natury 2000. Przedstawiciele organizacji ekologicznych byli także zapraszani na doradcze seminaria biogeograficzne, gdzie prezentowali swoje tzw. propozycje cieni co do narodowego wykazu obszarów, tj. jakieś przeciw-warianty wobec oficjalnych wykazów przedstawianych przez Ministerstwo Środowiska.

³⁶² Zob. np. J. Dušek, E. Chvojková, *Koalice NNO pro Natura 2000*, [w:] *Životní prostředí očima nevládních organizací*, Zelený kruh, 2008.

Właściciele gruntów. Z właścicielami dotkniętych gruntów nawiązywano w Republice Czeskiej kontakty już w całkiem pierwotnych fazach typowania EVL, tj. w fazie mapowania i gromadzenia fachowych podkładów (tj. poza ramami wymaganymi ustawą). AOPK miała przeto do dyspozycji z nimi przedyskutowany kształt wytypowanych obszarów już w fazie przekazywania podkładów Ministerstwu Środowiska. Z § 45c ust. 5 wynika obowiązek powiadomienia właścicieli gruntów o znaczeniu europejskim w formie publicznego obwieszczenia, że ich grunty zostały włączone do europejskiego wykazu. To ma zastosowanie, jeśli chodzi o grunty, co do których nie wystarczy podstawowy reżim ochrony, lecz potrzebna jest ochrona na podstawach umownych lub reżim którejś z kategorii obszarów szczególnie chronionych. W ten sposób właściciele są wezwani, aby o ile są zainteresowani zapewnieniem ochrony na podstawach umownych, powiadomili o tym organ ochrony przyrody. Dopiero jeżeli nie dojdzie do zawarcia umowy o zapewnieniu ochrony, EVL jest ustanawiany jako obszar szczególnie chroniony w kategorii ochrony określonej przez wykaz narodowy, w trybie przewidzianym ustawą dla ustanawiania obszaru szczególnie chronionego odnośnej kategorii.

Jeśli chodzi o ustanawianie EVL w którejś z kategorii obszarów szczególnie chronionych, organ ochrony przyrody stosownie do § 40 ust. 2 ZOPK jest zobowiązany poinformować właścicieli dotkniętych gruntów o przedłożeniu projektu ustanowienia. Właściciele nieruchomości dotkniętych projektowaną ochroną mogą w terminie 90 dni wnieść do przedstawionego projektu pisemne zarzuty. Właściciel jest wszakże uprawniony do wniesienia zarzutów tylko przeciwko takiemu projektowanemu sposobowi lub rozmiarowi ochrony, którymi został dotknięty w wykonywaniu swoich praw lub obowiązków (§ 40 ust. 4 ZOPK). Po rozpoznaniu poszczególnych zarzutów wydaje organ ochrony przyrody decyzję w terminie do 60 dni. Te zarzuty, które organ ochrony przyrody uznał za słuszne, uwzględni w projekcie.

Tu wszakże można dodać, że właścicielem znacznej części terenów objętych ochroną w ramach szczególnej ochrony obszarowej jest państwo, co jest zapewnione m.in. przepisami ZOPK, które ograniczają bądź w przypadku parków narodowych całkiem uniemożliwiają wyzbycie się własności określonych typów gruntów (np. grunty leśne, powierzchnie niezabudowane) położonych na tych obszarach, które należą do państwa lub należały do niego w dniu wejścia w życie ustawy, ale z wyjątkiem przeznaczonych do restytucji praw właścicielskich³⁶³. Spośród innych instrumentów należy wskazać na przepisy o prawie pierwokupu państwa w przypadkach zamierzonej sprzedaży gruntów położonych w tych obszarów

³⁶³ Zob. § 23, 32, 35 i 36 ZOPK.

chronionych, które to grunty dotychczas nie były własnością państwową³⁶⁴. Prawo własności państwowej na obszarach szczególnie chronionych funkcjonuje więc jako znaczący instrument ochrony tych obszarów, który powinien wykluczyć konflikt między wykonywaniem prawa własności a interesem ochrony przyrody³⁶⁵.

Gminy i kraje. Odnośnie do pozycji gmin i krajów obowiązuje to samo, co było już wskazane w stosunku do właścicieli gruntów, z przedstawianymi tu wyjątkami. Także z nimi były wytypowane obszary konsultowane od pierwszych faz przygotowania EVL; o włączeniu obszarów do europejskiego wykazu nie trzeba ich informować (jeżeli wszakże są właścicielami gruntów, to są informowane tak samo jak pozostali właściciele, a i one mogą uzgodnić ochronę obszaru na podstawach umownych). Gminy i kraje są również informowane o projekcie ustanowienia obszaru szczególnie chronionego i one mogą w terminie 90 dni wnieść zarzuty, co do których wydaje się decyzje. W odróżnieniu od właścicieli nie jest jednak zakres ich zarzutów ograniczony.

4.3.1.3. Zapewnienie ochrony EVL

Sposoby zapewnienia ochrony EVL były już wzmiankowane; są takie cztery: ochrona przedwstępna, ochrona podstawowa, ochrona na podstawach umownych i ochrona w którejś z kategorii obszarów szczególnie chronionych.

4.3.1.3.1. Przedwstępna ochrona EVL

Ten reżim ochrony zakotwiczony w § 45b ZOPK jest czasowo ograniczony, na okres od dnia włączenia obszaru do wykazu narodowego do dnia ujęcia obszaru w europejskim wykazie obszarów. Ponadto jest stosowany do spornych obszarów, do ogłoszenia przeglądu obszarów, które nie były zaliczone do wykazu europejskiego, przez Ministerstwo Środowiska. Przedwstępna ochrona oznacza zakaz uszkadzania EVL, przy czym za uszkadzanie nie uznaje się odpowiedniego gospodarowania prowadzonego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi lub umową publicznoprawną. Na odstąpienie od zakazu może wyrazić zgodę organ ochrony przyrody tylko z naglących przyczyn przeważającego interesu publicznego.

³⁶⁴ Zob. § 61 ZOPK.

³⁶⁵ M. Franková, *Stát jako vlastník pozemků při ochraně národních parku*, [w:] *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*, (red.) I. Jančářová, J. Hanák, I. Průchová a kolektiv, Brno 2015, s. 212.

Instytucja ochrony przedwstępnej oznacza, że jeszcze przez zaliczeniem obszaru o znaczeniu europejskim do europejskiego wykazu odnosi się do niego ścisły reżim art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej, aczkolwiek sama dyrektywa to oddziaływanie art. 6 ust. 2, 3 i 4 odnosi do obszarów dopiero od momentu wciągnięcia ich do wykazu europejskiego. Państwa wszakże mogą przyjąć bardziej rygorystyczne środki, niż są przewidziane w dyrektywie.

Należy wskazać, że jeżeli określony obszar zaliczony do wykazu narodowego jest już chroniony w którejś z kategorii obszarów szczególnie chronionych, przedwstępna ochrona się do niego nie odnosi, ponieważ podlega on ściślejszej ochronie według odnośnych przepisów ZOPK.

4.3.1.3.2. Podstawowa ochrona EVL

Reżim podstawowej ochrony według § 45c ZOPK³⁶⁶ przedstawia minimalny stopień ochronny należnej wszelkim EVL. Ten przepis jest stosowany zawsze, jeżeli, w istocie dopóki, nie został ustanowiony dla danego obszaru inny (wyższy) stopień ochrony na podstawach umownych lub w którejś z kategorii obszarów szczególnie chronionych. Ochrona podstawowa oznacza zakaz uszkodzania lub niszczenia obszaru oraz obowiązek wykorzystywania go tylko tak, aby nie doszło do poważnego lub nieodwracalnego uszkodzenia lub zniszczenia siedlisk europejskich lub siedlisk europejsko znaczących gatunków wymagających ochrony obszarowej, tworzących ich przedmiot ochrony, oraz aby nie była naruszona ich spójność. Dla ingerencji, które by mogły prowadzić do takich niepożądanych następstw, ten, kto zamierza prowadzić takie ingerencje, musi uprzednio uzyskać zgodę organu ochrony przyrody.

Ten typ obszarowej ochrony obszarów o znaczeniu europejskim został wprowadzony nowelą ZOPK z 2009 r., a podstawową ochronę można w czeskich obszarach o znaczeniu europejskim realizować od wejścia w życie rozporządzenia wykonawczego z 2012 r., tj. od 4 lipca 2012 r.³⁶⁷. Przed wejściem w życie wskazanej regulacji dla wszystkich obszarów zaliczonych do wykazu europejskiego, które nie miały być chronione na podstawie umowy, zakładano zapewnienie ochrony za pośrednictwem obszarów szczególnie chronionych. Dla niektórych obszarów wszakże może być rzeczywiście wystarczająca podstawowa ochrona, np. dla cieków wodnych z przyległymi brzegami, gdzie wystarczy pasywna ochrona obszaru. Dlatego, jak wskazano w motywach ustawodawczych do noweli, następstwem tej zmiany miało być także zmniejszenie liczby ustanawianych obszarów szczególnie

³⁶⁶ Pojęcie „podstawowa ochrona” w ustawie nie występuje, jest to tylko pojęcie o ustalonej treści używane w praktyce.

³⁶⁷ Zákon č. 349/2009 Sb. oraz nařízení vlády č. 208/2012 Sb.

chronionych, a przez to zmniejszenie obciążenia administracyjnego nie tylko właściwych organów ochrony przyrody, lecz także właścicieli dotkniętych gruntów.

Obszary o znaczeniu europejskim, dla których ochrona podstawowa nie jest wystarczająca, uznaje się za obszary szczególnie chronione albo udziela im się ochrony na podstawie umowy zawartej według § 39 ZOPK.

4.3.1.3.3. Ochrona EVL na podstawach umownych

Ochronę na podstawach umownych reguluje § 39 ZOPK. Według niego ochrona obszarów o znaczeniu europejskim ma być zapewniana przede wszystkim we współdziałaniu z właścicielami gruntów, instrumentów to tak, że dla obszarów o znaczeniu europejskim można zamiast ustanowienia narodowego rezerwatu przyrody, narodowego pomnika przyrody, rezerwatu przyrody, pomnika przyrody lub drzewa pamiętnego, wraz z ich strefami ochronnymi, uznać obszar za chroniony lub drzewo za pamiętne, jeżeli już nie są szczególnie chronione według tej ustawy, na podstawie pisemnej umowy zawartej między właścicielem dotkniętego gruntu a właściwym organem ochrony przyrody. Z tego *a contrario* wynika, że ochroną na podstawach umownych nie można zastąpić ustanowienia parku narodowego ani obszaru chronionego krajobrazu. Z drugiej strony wszakże ochrona na takich podstawach może być według tego przepisu wykorzystana i poza ochroną EVL dla ochrony drzew lub innych terenów ze skoncentrowanymi wartościami przyrodniczymi, gdzie są reprezentowane znaczące lub unikatowe ekosystemy w ramach odnośnej biogeograficznej sfery lub siedliska znaczących lub zagrożonych gatunków zwierząt i roślin, jeżeli już nie są szczególnie chronione według tej ustawy. Można jeszcze dodać, że ochrona na podstawach umownych w tej postaci nie jest możliwa dla obszarów ptasich – w nich jest możliwa tylko umowa o sposobie gospodarowania zawarta między właścicielem a organem ochrony przyrody (zob. dalej).

Umowa, która ze względu na swój charakter jest umową publicznoprawną w znaczeniu § 159 ustawy o postępowaniu administracyjnym³⁶⁸, musi zawierać zwłaszcza wyznaczenie warunków ochronnych obszaru chronionego lub drzewa pamiętnego oraz sposób troski o chroniony obszar lub drzewo. Ustanowiona w ten sposób ochrona jest na podstawie umowy związana z gruntem **formą ciężaru rzeczowego**, o którego wpisanie do katastru nieruchomości występuje właściwy organ ochrony przyrody. Forma ciężaru rzeczowego oznacza, że ochrona na podstawach umownych jest związana z gruntem, a nie z osobą właściciela, a zatem ze zmianą właściciela gruntu nie zanika. Wprowadzenie takiej ochrony można

³⁶⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

widzieć jako pewien przełomowy krok, który otwiera przestrzeń dla rokowań z właścicielami i innymi podmiotami o potrzebach ochrony przyrody, a tym samym i dla partycypacyjnej metody rozstrzygania.

W centralnym rejestrze ochrony przyrody na dzień 1 lutego 2016 r. uwidoczniło 29 obszarów chronionych na podstawie umów, tj. obszarów o łącznej powierzchni 53 471 ha. Z bardziej szczegółowego przestudiowania wynika, że w przypadku większych obszarów chodzi często o byłe garnizony wojskowe, gdzie właścicielem gruntów jest Republika Czeska, za którą działa Ministerstwo Obrony oraz przedsiębiorstwo państwowe Wojskowe Lasy i Dobra Republiki Czeskiej. Jako przykład można wskazać jeden z największych takich obszarów, którym jest garnizon wojskowy Boletice o całkowitej powierzchni ok. 8,5 tys. ha. Obszar częściowo się pokrywa z obszarem chronionego krajobrazu Szumawy, a ochrona na podstawach umownych jest zapewniona dla tej części, która leży poza terenem CHKO. Większość obszarów chronionych na podstawie umów nie ma jednak postaci większej powierzchni, ale raczej obiektu (np. kościoły, szkoły lub zamki), gdzie ustanowienie obszarów szczególnie chronionych nie wydaje się zbyt praktyczne, a ochrona budowy na podstawie umowy jawi się jako optymalna. Dobrym przykładem jest Svatá Dobrotivá, gdzie przedmiotem ochrony jest znacząca i stabilna, letnia kolonia nietoperza wielkiego (*Myotis myotis*) licząca około 170 osobników, żyjących w zabudowaniach klasztoru Augustianów. W ramach umowy zapewniono, że zostaną wykluczone przebudowy, zwłaszcza te, które by prowadziły do zmiany mikroklimatu i ograniczenia przestrzeni, w których nietoperze mogą się poruszać, że nie będą prowadzone prace budowlane, które by istniejącą przestrzeń rozdzielały na kilka mniejszych izolowanych przestrzeni, że nie dojdzie do zamknięcia otworów wlotowych, że przy utrzymywaniu będą używane tylko środki jak najmniej toksyczne dla nietoperza, że jakiegokolwiek prace będą prowadzone poza czasem występowania kolonii.

4.3.1.3.4. Ochrona EVL w którejś z kategorii obszarów szczególnie chronionych

Z tego, o czym już była mowa, wynika, że ochrona EVL w którejś z kategorii obszarów szczególnie chronionych pojawia się obligatoryjnie w przypadku, kiedy dla zachowania przedmiotu ochrony nie jest wystarczająca ochrona podstawowa według § 45c ust. 2 ZOPK, i jednocześnie stosowna ochrona nie będzie zapewniona na podstawach umownych. Dla trybu ustanawiania ma zastosowanie ogólne postępowanie prowadzące do ustanawiania jakiegokolwiek szczególnie chronionego obszaru zakotwiczone w § 40 ZOPK.

Ustanowienie szczególnie chronionych obszarów według § 45c ust. 4 ZOPK przeprowadzą właściwe organy ochrony przyrody najpóźniej do 6 lat od przyjęcia obszaru do wykazu europejskiego.

4.3.2. Obszary ptasie

4.3.2.1. Regulacja prawna przy ustanawianiu obszarów ptasich

Do ustanawiania obszarów ptasich nie jest włączona Komisja Europejska, a postępowanie jest wyraźnie prostsze. Jest ono określone w § 45e ZOPK i składa się tylko z:

- 1) wyznaczenia gatunków, dla których należy ustanawiać obszary ptasie,
- 2) wskazania na poszczególne rozporządzenia rządu o obszarach ptasich.

Ad 1) Pierwszą fazą było **określenie gatunków ptaków** występujących na terytorium Republiki Czeskiej, wskazanych przepisami prawnymi Wspólnot Europejskich, dla których mają być wyznaczone obszary ptasie rozporządzeniami rządu. To przewiduje ZOPK w § 45e ust. 1. Tak się też stało rozporządzeniem rządu z 2005 r.³⁶⁹, które określa gatunki i liczbę ptaków, dla których wyznacza się obszary ptasie. To rozporządzenie zawiera w załączniku wykaz gatunków ptaków, dla których wyznacza się obszary ptasie, oraz wskazuje, że obszary ptasie można wyznaczyć i dla innych gatunków przelotnych ptaków wodnych, jeżeli na obszarze występuje więcej niż 20 000 osobników ptaków wodnych bez względu na liczbę gatunków i skład gatunkowy.

Ad 2) Drugą fazą jest właściwe **wyznaczenie obszarów ptasich** tak, aby to był obszar najodpowiedniejszy dla ochrony z punktu widzenia występowania, stanu i liczebności populacji gatunków ptaków wskazanych w powoływanym rozporządzeniu rządu z 2005 r. Każdy obszar ptasi wyznacza się szczególnym rozporządzeniem rządu. Według § 45e ust. 2 ZOPK celem takiego wyznaczenia jest zapewnienie przeżycia gatunków ptaków wskazanych w rozporządzeniu rządu oraz rozmnażania w areale ich zasięgu; należy wziąć pod uwagę wymagania ochronne tych gatunków.

W rozporządzeniu rządu można określić **działania, na które jest potrzebna zgoda organu ochrony przyrody**. Należy ponadto uwzględnić wymagania gospodarcze, wymagania rekreacji, sportu oraz rozwojowe zamiary gmin i krajów według dokumentacji planowania przestrzennego; na terenach garnizonów wojskowych należy uwzględnić wymagania zapewnienia obrony państwa. Ustanowienie kręgu

³⁶⁹ Nařízení vlády č. 51/2005 Sb., kterým se stanoví druhy a počet ptaků, pro které se vymezují ptáci oblasti.

działań, na które jest potrzebna zgoda organu ochrony przyrody, jest tedy głównym instrumentem prawnym ochrony tych obszarów. Nie zostało to wszakże przeprowadzone we wszystkich 41 rozporządzeniach rządu, ale tylko w niektórych. Jest to związane z faktem częstego przestrzennego pokrywania się obszarów ptasich lub ich części z obszarami szczególnie chronionymi: jeżeli w przypadku pokrywania się reżim danego obszaru szczególnie chronionego jest wystarczający, rozporządzenie o ustanowieniu konkretnego obszaru ptasiego nie musi zawierać dalszej szczególnej ochrony. Jeżeli natomiast obszar ptasi znajduje się poza istniejącymi obszarami szczególnie chronionymi, to określenie wykazu działań, które na danym obszarze wymagają pozwolenia, jest odpowiednim krokiem.

Poglądowym przykładem może być obszar ptasi Bohdanečský rybník, wyznaczony rozporządzeniem z 2004 r.³⁷⁰. Chodzi o kompleks biotopów wodnych i mokradeł o powierzchni około 250 ha wokół dwóch stawów (Bohdanečský i Matka). Staw Bohdanečský (powierzchnia 158 ha) jest jednym z najstarszych stawów perštejnského systemu stawowego, wspominanym już w 1480 r. Oba stawy są połączone trzcinami, wilgotnymi łąkami i porostami wierzbowymi dającymi ptakom możliwość gniazdowania i odpoczynku po locie. Obszar należy do najbardziej znaczących ornitologicznych miejsc, gdzie przedmiotem ochrony obszaru ptasiego jest derkacz. Obszar ptasi pokrywa się w części z narodowym rezerwatem przyrodniczym, którego powierzchnia jest mniejsza. Dlatego rozporządzenie rządu z 2004 r. określa wykaz działań, do prowadzenia których jest konieczna uprzednia zgoda organu ochrony przyrody, tylko wszakże wtedy, kiedy chodzi o te części obszaru, które nie należą do narodowego rezerwatu przyrodniczego. Do czynności wymienionych w wykazie należą np.: usuwanie litoralnych porostów, wstępowanie do brzegowych porostów w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca, wprowadzanie fermowego chowu wodnego drobiu, prowadzenie prac ziemnych lub zmiana poziomu wodny o więcej niż 20 cm w okresie krótszym niż 14 dni.

4.3.2.2. Podmioty uczestniczące w ustanawianiu obszarów ptasich

Specjalne uczestnictwo podmiotów przy ustanawianiu obszarów ptasich jest przewidziane ustawą tylko w odniesieniu do obszarów, które dotychczas nie są chronione w którejś z kategorii obszarów szczególnie chronionych. Wówczas warunkiem wyznaczenia obszaru ptasiego jest przedyskutowanie tej kwestii z dotkniętymi krajami i gminami (§ 45e ust. 3 ZOPK). Z dyskusji sporządza się protokół zawierający informacje o sposobie potraktowania wszelkich uwag. Uwzględnienie bądź nieuwzględnienie uwag musi respektować wymagania przepisów prawnych

³⁷⁰ Nařízení vlády č. 608/2004 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Bohdanečský rybník.

UE. W przypadku ciągnących się sporów ma rozstrzygać sąd (§ 45e ust. 5 ZOPK). Co do pozostałych form uczestnictwa, zwłaszcza uczestnictwa ekologicznych organizacji pozarządowych, można odesłać do tej części opracowania, która traktuje o podmiotach uczestniczących w ustanawianiu EVL.

4.3.2.3. Zapewnienie ochrony obszarów ptasich

Z przedstawionych uwag wynika, że ochrona obszarów ptasich jest zapewniana za pośrednictwem reżimu obszaru szczególnie chronionego, jeżeli w danym przypadku dochodzi do przestrzennego pokrywania się, w przeciwnym przypadku warunki ochrony wskazuje bezpośrednio rozporządzenie rządu, które ustanawia obszar ptasi w postaci wykazu działań, na które jest potrzebna uprzednia zgoda organu ochrony przyrody.

Ustanowienia obszaru ptasiego nie można zastąpić umową z właścicielem gruntu, tj. nie jest możliwa ochrona na podstawach umownych jak przy EVL, aczkolwiek pewna możliwość współdziałania właściciela w ochronie tu także występuje, a jest nią możliwość zawarcia z właścicielem lub najemcą gruntu **umowy o sposobie gospodarowania na obszarze ptasim**. Przepis § 45e ust. 4 ZOPK stanowi, że jeżeli właściciele lub najemcy gruntów przejawiają pisemnie zainteresowanie zawarciem takiej umowy, organ ochrony przyrody jest zobowiązany w terminie 90 dni wszcząć z nimi rokowania o umowie. Organ ochrony przyrody zawrze taką umowę, jeżeli nie będzie ona w sprzeczności z przepisami prawnymi UE ani z tą ustawą. Jeśli umowa na podstawie wymagań właściciela lub najemcy zawiera postanowienia o prowadzeniu działań uwarunkowanych zgodą organu ochrony przyrody według § 45e ust. 2 ZOPK, ta zgoda nie jest wymagana dla oddzielnych działań prowadzonych przez właściciela lub najemcę gruntu.

4.4. Reżim prawny obszarów zaliczonych do Natury 2000 w Republice Czeskiej

Kształt ochrony poszczególnych obszarów zaliczonych do sieci Natura 2000 zależy od tego, do jakiego reżimu ochrony obszar został zaliczony: do ochrony podstawowej, ochrony na podstawach umownych, ochrony w którejś z kategorii obszarów szczególnie chronionych lub ochrony w postaci obszaru ptasiego. Podstawowe zasady tych reżimów zostały opisane już wcześniej. W tej części opracowania uwaga zostanie zwrócona na specyficzne instrumenty prawne, które są

wykorzystywane na obszarach Natura 2000 i oznaczają z reguły zaostrzony reżim w stosunku do reżimu obszarów do Natury 2000 niezaliczonych.

4.4.1. Plany troski

Plany troski (*plány péče*) o obszary szczególnie chronione są koncepcyjnym środkiem prawnym ochrony wszystkich obszarów szczególnie chronionych. Nie wiążą się przeto specyficznie z obszarami Natura 2000, ale dotyczą tych obszarów Natura 2000 lub ich części, które są chronione jako obszary szczególnie chronione. Plany troski są regulowane przez § 38 ZOPK. Według niego plan troski jest fachowym i koncepcyjnym dokumentem ochrony przyrody, który na podstawie danych o dotychczasowym rozwoju i współczesnym stanie obszaru szczególnie chronionego projektuje przedsięwzięcia zmierzające do zachowania lub polepszenia stanu przedmiotu ochrony na obszarze szczególnie chronionym oraz do zabezpieczenia obszaru szczególnie chronionego przed niekorzystnymi wpływami z okolicy w jego strefie ochronnej. Plan troski służy jako punkt wyjścia dla innych dokumentów planistycznych i dla wydawania decyzji przez organy ochrony przyrody. Dla osób fizycznych i prawnych nie jest wiążący. Plany troski sporządzają organy ochrony przyrody właściwe do ustanowienia danego obszaru szczególnie chronionym. Sporządzenie planów troski o parki narodowe i obszary chronionego krajobrazu zapewnia Ministerstwo Środowiska.

Przed zatwierdzeniem planu troski organ ochrony przyrody wydaje oświadczanie o możliwości zapoznania się z projektem planu troski. Takie oświadczanie upublicznia na portalu administracji publicznej i przesyła dotkniętym gminom, które je upubliczniają na swoich tablicach urzędowych. Projekt planu troski organ ochrony przyrody przedyskutuje również z dotkniętymi gminami i krajami. O sposobie rozpatrzenia uwag właścicieli, gmin i krajów sporządzi organ ochrony przyrody protokół, którym jednocześnie zaaprobuje plan troski. Plan troski przyjmuje organ ochrony przyrody na czas od 10 do 15 lat.

4.4.2. Zbiory zalecanych przedsięwzięć

W odróżnieniu od planów troski zbiory zalecanych przedsięwzięć (dalej także w skrócie SDO – od *Souhrny doporučených opatření*) są specyficznym instrumentem związanym właśnie z Naturą 2000. Opracowuje się je dla obszarów o znaczeniu europejskim (§ 45c ust. 3 ZOPK) oraz dla obszarów ptasich (§ 45e ust. 6 ZOPK). Celem opracowania takich dokumentów jest zachowanie lub polepszenie zastanego stanu przedmiotu ochrony na obszarach o znaczeniu europejskim i zachowanie korzystnego stanu populacji gatunków ptaków na obszarach ptasich.

Ministerstwo Środowiska powierzyło opracowanie zbiorów zalecanych przedsięwzięć Agencji Ochrony Przyrody i Krajobrazu Republiki Czeskiej, która na ich sfinansowanie wykorzystała środki w ramach programu operacyjnego „Środowisko”. Zaaprobowane przez ministerstwo zbiory są następnie przekazywane do Centralnego Rejestru Ochrony Przyrody i upubliczniane na portalu administracji publicznej. SDO nie są, tak samo jak plany troski, wiążące dla właścicieli czy najemców dotkniętych gruntów ani dla innych podmiotów. Chodzi tylko o zalecane przedsięwzięcia, które w przypadku realizacji doprowadzą do zachowania, a nawet polepszenia stanu obszarów o znaczeniu europejskim. Są punktem wyjścia dla wydania decyzji i dla innych planowanych działań w terenie.

Zalecane przedsięwzięcia mają postać opisu optymalnej troski, ingerencji, działań lub sposobów zarządzania. Tytułem przykładu na obszarze o znaczeniu europejskim Špice, który reprezentuje porosty panońskich lessowych traw stepowych i odznacza się najbardziej wysuniętym na północ zasięgiem populacji katroanu tatarskiego (*Crambe tataria*), dokument ten zaleca koszenie łąk w określonych interwałach albo wypas lub przemienne stosowanie obu tych środków, dokładne usuwanie określonych gatunków roślin drzewiastych (akacji), usuwanie naleciałości roślin drzewiastych i roślin inwazyjnych.

Co się tyczy **stosunku zbioru zalecanych przedsięwzięć do planów troski**, trzeba ponownie wziąć pod uwagę częste pokrywanie się EVL lub ich części z obszarami szczególnie chronionymi. W praktyce jest więc możliwe, że dla tego samego obszaru są opracowywane **oba dokumenty**. Przy tym zbiór zalecanych przedsięwzięć koncentruje się na trosce potrzebnej szczególnie z punktu widzenia przedmiotu ochrony EVL według wskaźników europejskich, podczas gdy plan troski odnosi się do wszystkich gatunków chronionych według prawa czeskiego. Oczywiście oba powinny być zgodne ze sobą, aby jeden reżim ochronny nie pozostawał w kolizji z drugim. Jako przykład można ponownie przywołać *EVL Špice*, który obejmuje *přírodní rezervace Špice* ze strefą ochronną. Zbiór zalecanych przedsięwzięć dla *EVL Špice* koncentruje się przede wszystkim na środkach potrzebnych ochronie katroanu tatarskiego na całym terenie EVL, który jest większy niż rezerwat przyrody. *Plán péče přírodní rezervace Špice* dotyczy tylko tego mniejszego terenu i jego strefy ochronnej, a odnosi się do 14 gatunków szczególnie chronionych roślin i 7 gatunków szczególnie chronionych zwierząt.

4.4.3. Warunki wydawania pozwoleń, zgód, stanowisk lub wyjątków od zakazów

Według § 45g ZOPK pozwolenie, zgodę, pozytywne stanowisko albo wyjątek od zakazu przewidzianego tą ustawą dla obszaru o znaczeniu europejskim lub obszaru ptasiego może udzielić organ ochrony przyrody **tylko w przypadku, kiedy**

zostanie wykluczone poważne lub nieodwracalne uszkodzenie siedlisk przyrodniczych oraz biotopów gatunków, dla których ochrony został ustanowiony obszar o znaczeniu europejskim lub obszar ptasi, a także nie dojdzie do systematycznego lub długotrwałego niepokożenia gatunków, dla których ochrony są takie obszary przeznaczone, jeżeli takie niepokożenie mogłoby być znaczące z punktu widzenia celu tej ustawy i jeżeli § 45i nie stanowi inaczej.

Przepis wykonuje transpozycyjną powinność zawartą w art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej i dotyczy wydawania jakichkolwiek aktów według ZOPK, przy którym trzeba zawsze brać pod uwagę ochronę EVL lub obszaru ptasiego. Istota zastrzeżenia tkwi w tym, że ZOPK w szeregu przepisów wiąże wydanie określonych decyzji lub określone ingerencje bądź czynności z pozwoleniem, zgodą, wiążącym stanowiskiem lub udzieleniem wyjątku przez organ ochrony przyrody, z reguły wszakże nie określa bliższych warunków, w których można wydać pozwolenie, zgodę, stanowisko lub dopuścić wyjątek. Tu natomiast mamy bliższe wskazówki: musi być wykluczone poważne lub nieodwracalne uszkodzenie siedlisk przyrodniczych i biotopów gatunków oraz nie może dochodzić do systematycznego lub długotrwałego niepokożenia gatunków, dla których ochrony są te obszary przeznaczone. W przeciwnym wypadku nie można danego aktu zgody wydać, tj. na działania pozwolić nie można.

Z tego punktu widzenia chodzi o przepis o charakterze przekrojowym, który generalnie wiąże wszystkie organy ochrony przyrody, aby przy wydawaniu jakichkolwiek decyzji brały pod uwagę wskazane tu warunki. Jeżeli konkretne zamierzenia lub koncepcje, które są przedmiotem postępowania o wydanie pozwolenia, znacząco negatywnie wpływają na przedmioty ochrony określonego obszaru ptasiego lub obszaru o znaczeniu europejskim, to nie można takich pozwoleń, zgod ani stanowisk wydać, nawet jeżeli w innych przypadkach ustawa ich wydanie by umożliwiała³⁷¹.

4.4.4. Działania związane ze zgodą organu ochrony przyrody

W odniesieniu do obszarów ptasich trzeba jeszcze raz wskazać na specyficzny instrument prawny skierowany właśnie na ich ochronę, polegający na związaniu wybranych działań ze zgodą organu ochrony przyrody. Te działania są opisane, jeżeli zachodzi taka potrzeba, w poszczególnych rozporządzeniach rządu ustanawiających obszary ptasie. Ten instrument umożliwia organowi ochrony przyrody postawić w ramach postępowania administracyjnego doprecyzowujące warunki,

³⁷¹ L. Miko, H. Borovičková a kolektiv, *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, Praha 2007, komentář k § 45g.

które muszą być dotrzymane przy wykonywaniu tych działań, aby nie doszło do negatywnego wpływu na populacje gatunków, które są przedmiotem ochrony obszarów ptasich.

4.5. Ocena oddziaływania koncepcji i zamierzeń na obszary Natura 2000

4.5.1. Proces oceny oddziaływania w Republice Czeskiej w ogólności

Stosowanie szczególnego (zaostrego) reżimu oceny określonych koncepcji i zamierzeń jest jednym z najważniejszych i najskuteczniejszych środków ochrony obszarów systemu Natura 2000 i występujących na nich europejskich siedlisk i gatunków. Ta ocena, która zawiera określone odstępstwa od normalnego reżimu ocen oddziaływania, nie jest zawarta w generalnej ustawie z 2001 r. o ocenach oddziaływania na środowisko³⁷², lecz **bezpośrednio w ZOPK (§ 45h i 45i)**. Ustawa z 2001 r. została zasadniczo znowelizowana w 2015 r.³⁷³. Nowelizacja była reakcją na postępowanie o naruszenie prawa unijnego prowadzone przeciwko Republice Czeskiej przez Komisję Europejską wobec niewystarczającej implementacji dyrektywy o ocenie oddziaływania na środowisko i niemal identyczną decyzję Komitetu ds. kontroli przestrzegania konwencji z Aarhus³⁷⁴. Nowela wprowadziła bezpośrednio nie zmienia istniejących przepisów o ocenie oddziaływania koncepcji i zamiarów na obszary Natura 2000, ale jej treść jest tak zasadnicza, że jej znaczenie dotyka także tej dziedziny, dlatego też zostanie tu zwięźle przedstawiona.

1. Wyjściowo formalnie wiążące, ale materialnie niewiążące stanowisko EIA, które miało charakter fachowej analizy dla następnych rozstrzygnięć, zostało przekształcone w wiążące stanowisko w znaczeniu § 149 ustawy o postępowaniu administracyjnym. To znaczy, że w nawiązujących postępowaniach musi być stanowisko EIA treściowo w pełnym zakresie uwzględnione, a w przypadku negatywnego stanowiska nie można wydać pozwolenia na przedsięwzięcie (przed nowelą było to możliwe przy adekwatnym uzasadnieniu).

³⁷² Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

³⁷³ Zákon č. 39/2015 Sb. – nowelizacja weszła w życie 1 kwietnia 2015 r.

³⁷⁴ Findings of the AC Compliance Committee – Czech Republic, Aarhus Convention Compliance Committee ACCC/C/2010/50, 2012; dostępne w internecie.

2. Identyczność przedsięwzięcia poddanego ocenie oddziaływania na środowisko z realizowanym przedsięwzięciem jest dziś na nowo sprawdzana za pośrednictwem weryfikacyjnego wiążącego stanowiska, którym organ EIA potwierdza, że nie doszło do zmian przedsięwzięcia (zwłaszcza jego zakresu, wydolności, technologii itd.) przedstawianego do postępowania o wydanie pozwolenia względem przedsięwzięcia ocenianego w procesie EIA, które by mogły mieć znaczący negatywny wpływ na środowisko. Ta regulacja ma zapewnić, aby realizowane przedsięwzięcie było identyczne z tym, które oceniano w procesie EIA, czy też ewentualne doprecyzowanie sposobu realizacji przedsięwzięcia bądź jego drobne zmiany nie będą wywoływać nowych negatywnych wpływów przedsięwzięcia na środowisko. W przypadku stwierdzenia zmian przedsięwzięcia będzie potrzebna nowa ocena.
3. Wniosek wynikający z procedury selekcji nie mógł być przed nowelą poddany samoistnej kontroli sądowej. Nowela z 2015 r. wprowadziła taką kontrolę. Powodem było to, że negatywny wynik procedury selekcji wykluczał możliwość przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i jednocześnie publiczność (w tym dotknięta publiczność) była pozbawiona praw, które dyrektywa gwarantuje w następnych postępowaniach także w zakresie dostępu do ochrony sądowej. Negatywnemu wnioskowi procedury selekcji (tj. wnioskowi procedury selekcji, w którym stwierdzono, że danego przedsięwzięcia nie trzeba oceniać w pełnym procesie EIA) został obecnie przyznany status prawny decyzji administracyjnej, przeciwko której można wykorzystać zwykły środek odwoławczy i ewentualnie wnieść skargę do sądu administracyjnego. Pozytywny wniosek procedury selekcji (tj. wniosek procedury selekcji, w którym stwierdza się, że przedsięwzięcie podlega procesowi EIA), ma formę postanowienia, które się tylko wprowadza do akt sprawy. Przeciw takiemu postanowieniu nie będą dopuszczalne zwykłe środki odwoławcze, nie są one przewidziane.
4. Ustawa EIA w nowy sposób wprowadziła definicję publiczności i dotkniętej publiczności; to rozróżnienie ma znaczenie dla praw uczestniczenia w tzw. nawiązujących postępowaniach. Przez publiczność rozumie się jedną lub więcej osób (prawnych i fizycznych, inaczej mówiąc, kogokolwiek). W procesie EIA nadal może uczestniczyć każdy, czyli ktokolwiek z publiczności. W nawiązującym postępowaniu będzie mieć taka (szeroka) publiczność tylko rolę konsultatywną. Dotkniętą publicznością są obecnie według noweli dwie kategorie podmiotów, a mianowicie osoby dotknięte w swych prawach lub obowiązkach oraz dwie podgrupy ekologicznych organizacji pozarządowych (dokładnie według brzmienia nowego czeskiego kodeksu cywilnego „związków”): można powiedzieć „etablowane” związki, co do których decydującym kryterium legitymizacyjnym będzie ich określone

długotrwałe „zaangażowanie” w postaci wymaganej co najmniej trzyletniego istnienia, oraz można rzec związki *ad hoc*, których legitymacja do obrony przeciwko decyzjom wydawanym w nawiązujących postępowaniach będzie deklarowana dołączeniem dokumentu o przepisanych wymaganiach (200 podpisów bez konieczności uwierzytelnienia, cel dokumentu, tj. wstąpienie do postępowania i wniesienie odwołania).

5. Według regulacji prawnej sprzed nowelizacji ekologiczne stowarzyszenia miały możliwość uczestniczenia w postępowaniach nawiązujących do ocen oddziaływania (tj. właściwego postępowania o wydanie decyzji, np. o wydanie decyzji przestrzennej) przy spełnieniu trzech kumulatywnie ustanowionych warunków, spośród nich wszakże tylko jedno było rzeczywiście w rękach stowarzyszenia obywatelskiego. Ta regulacja była oceniana jako niedostatecznie spełniająca wymagania dyrektywy o ocenach oddziaływania (a także konwencji z Aarhus), a według nowej regulacji uczestnictwo publiczności w postępowaniach nawiązujących do oceny oddziaływania jest całkiem na nowo koncipowane: możliwość konsultatywnej formy uczestnictwa (możliwość wypowiedzania się) ma ktokolwiek, a możliwość pełnoprawnego uczestnictwa (tj. uzyskania pozycji uczestnika postępowania administracyjnego) mają członkowie dotkniętej publiczności³⁷⁵.

4.5.2. Regulacja ocen oddziaływania koncepcji i zamierzeń na obszary o znaczeniu europejskim i obszary ptasie w Republice Czeskiej

Ocenę oddziaływania koncepcji i przedsięwzięć na EVL i obszary ptasie regulują § 45h i 45i ZOPK. Według § 45h ust. 1 jakakolwiek koncepcja lub przedsięwzięcie, które mogą samodzielnie lub w połączeniu z innymi wywrzeć znaczący wpływ na korzystny stan przedmiotu ochrony albo integralność obszaru o znaczeniu europejskim lub obszaru ptasiego, podlegają ocenie jego następstw na ten obszar i stan jego ochrony ze wskazanych punktów widzenia. Regulacja ta nie odnosi się do planów troski sporządzanych przez organ ochrony przyrody³⁷⁶. Przy

³⁷⁵ O tej wielkiej nowelizacji procedury ocen oddziaływania w Republice Czeskiej zob. bliżej: H. Müllerová, P. Humlíčková, *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*, Praha, Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 33 i nast.; dostępne w internecie.

³⁷⁶ Przed nowelą ZOPK przeprowadzoną *zákonem č. 349/2009 Sb.* obowiązek przeprowadzenia oceny nie odnosił się poza planami troski do leśnych planów gospodarczych i leśnych podstaw gospodarczych, tj. dokumentów planistycznych według ustawy leśnej. Ze względu na ten przepis Komisja Europejska wszczęła przeciwko Republice Czeskiej postępowanie o naruszenie prawa UE ze wskazaniem na nieprawidłową transpozycję dyrektywy w formie prostego odesłania, czego

ocenie oddziaływań postępuje się według ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, jeżeli ZOPK nie stanowi inaczej. **Główne różnice w stosunku do normalnego reżimu ocen oddziaływania** są przy ocenianiu naturowym trzy:

1. Jest tu jedno stadium dodatkowe – stanowisko organu ochrony przyrody stosownie do § 45i ust. 1.
2. Ocenę naturową mogą prowadzić tylko osoby posiadające autoryzację szczególnego typu.
3. Warunki, w których można naturowo oceniane przedsięwzięcie lub koncepcję przyjąć, są surowsze.

Ad 1. Według § 45i ust. 1 ZOPK przedstawiający koncepcję lub przedsięwzięcie, które mogą mieć znaczący wpływ na EVL lub obszar ptasi, jest zobowiązany przedstawić je **organowi ochrony przyrody do wydania stanowiska**, czy koncepcja lub przedsięwzięcie może mieć samodzielnie lub w połączeniu z innymi koncepcjami lub przedsięwzięciami znaczący wpływ na korzystny stan przedmiotu ochrony lub integralność obszaru o znaczeniu europejskim lub obszaru ptasiego. Organ ochrony przyrody wyda uzasadnione stanowisko do 30 dni od dnia doręczenia wniosku. Istotne jest, że w tej fazie organ ochrony przyrody nie prowadzi oceny oddziaływania, lecz tylko **konstatuje albo wykluczenie znaczącego wpływu, albo niemożność jego wykluczenia**. Ponieważ ustawa w tym przepisie nie reguluje, jakie informacje ma wnioskodawca przedłożyć, i nie wskazuje, aby organ ochrony przyrody mógł żądać uzupełnienia materiału, jest w interesie wnioskodawcy, aby przedłożył dokumentację jak najpełniejszą i najlepszą jakościowo, która umożliwi organowi ochrony przyrody rozstrzygnięcie w sposób budzący zaufanie o możliwym wpływie. Z drugiej strony sama wątpliwość o możliwości wyłączenia jakichkolwiek wpływów albo brak informacji wystarczy do tego, aby organ ochrony przyrody musiał stwierdzić, że znaczącego wpływu nie można wykluczyć, dlatego ten drugi typ treści stanowiska jest zdecydowanie raczej regułą, także w związku z zasadą uprzedniej przeczności.

Poniekąd problemem przy interpretacji tego przepisu było pojęcie *koncepcje* *nebo záměr*, zwłaszcza ze względu na to, czy chodzi „tylko” o pojęcia treściowo

prawo UE nie dopuszcza, innymi słowy, taką transpozycję uznaje za niedostateczną. Dlatego w 2009 r. odnośny przepis został znolizowany. Według nowej regulacji zakotwiczonej w § 4 ust. 4 ZOPK ocena następstw leśnych planów gospodarczych i leśnych podstaw gospodarczych na obszarach systemu Natura 2000 jest prowadzona w ramach postępowania o wydanie wiążącego stanowiska, przy czym w przypadku znaczącego negatywnego wpływu tych dokumentów na przedmiot ochrony obszaru o znaczeniu europejskim lub obszaru ptasiego nie może organ ochrony przyrody wydać pozytywnego wiążącego stanowiska przy ich przyjmowaniu. Jednocześnie w stosunku do ocen leśnych planów gospodarczych i leśnych podstaw gospodarczych nie stosuje się postępowania przewidzianego w ustawie o ocenach oddziaływania na środowisko.

tożsame z występującymi w ustawie o ocenach oddziaływania (tj. przedsięwzięciem byłyby tylko działania ujęte w załączniku do tej ustawy), czy też znaczenie tego pojęcia jest tu szersze i obejmuje jakiekolwiek aktywności, które mogą mieć znaczący wpływ na EVL lub obszar ptasi. Na to pytanie niedawna judykatura Najwyższego Sądu Administracyjnego już odpowiedziała na rzecz szerszej interpretacji. Bliżej w tej sprawie zob. ten fragment opracowania, który traktuje o Naturze 2000 w sądach.

Przepis § 45i ust. 2 ZOPK określa postępowanie w przypadku, w którym organ ochrony przyrody stwierdza, że znaczącego wpływu nie można wykluczyć. Wtedy na podstawie ustawy następuje **pełna procedura oceny oddziaływania**, co rodzi po stronie wnioskodawcy obowiązek opracowania wariantów rozwiązania, których celem jest wykluczenie negatywnego wpływu na obszar albo w przypadku, w którym wykluczenie nie jest możliwe, co najmniej jego złagodzenie. Literatura zwraca uwagę, że obowiązek przeprowadzenia pełnej oceny oddziaływania według ust. 2 odnosi się nie tylko do koncepcji i przedsięwzięć, co do których istnieje prawdopodobieństwo znaczącego negatywnego wpływu, ale i do takich, przy których jest prawdopodobny znaczący wpływ pozytywny. Nawet jeśli to wymaganie wygląda na pierwszy rzut oka nielogicznie, praktyka ochrony przyrody zna wiele przykładów, kiedy określone przedsięwzięcia planowane bez znajomości uwarunkowań ekologicznych czy też bez głębszej wiedzy biologicznej, które na pierwszy rzut oka wydają się nieszkodliwe czy nawet dla przyrody i krajobrazu pozytywne, spowodowały wyraźne i często nieodwracalne uszkodzenia różnorodności biologicznej; dlatego wymóg fachowej oceny koncepcji i przedsięwzięć, których oddziaływanie może się na pierwszy rzut oka wydać pozytywne, jest na miejscu. Jeżeli wszakże przeprowadzona ocena potwierdzi, że wpływ jest rzeczywiście pozytywny, można, sięgając do § 45i ust. 8 ZOPK, taką koncepcję lub przedsięwzięcie od razu zaaprobować i oczywiście nie można wymagać opracowania i oceny rozwiązań wariantowych³⁷⁷. Co do koncepcji i przedsięwzięć z potwierdzonym znaczącym negatywnym wpływem, pojawia się natomiast obowiązek opracowania i oceny wariantów wymagany wprost dyrektywą siedliskową, z której wymagań pochodzi i ten przepis.

Ad 2. Ocenę naturową oddziaływań mogą według § 45i ust. 3 ZOPK prowadzić tylko osoby fizyczne będące **posiadaczami szczególnej autoryzacji**. Chodzi o inną autoryzację niż ta, która jest wymagana do prowadzenia ocen oddziaływania (konkretnie do opracowania dokumentacji i opinii) ustawą z 2001 r. o ocenach oddziaływania w jej § 19. Warunkiem udzielenia autoryzacji jest nieposzlakowana opinia, wyższe wykształcenie odpowiadające zamierzeniom oraz zdanie

³⁷⁷ L. Miko, H. Borovičková a kolektiv, *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, dz. cyt., *komentář k § 45i ust. 2*.

egzaminu fachowej zdatości. Autoryzacji udziela i cofa ją Ministerstwo Środowiska. Autoryzacji udziela się na 5 lat i przedłuża się na dalsze 5 lat w warunkach określonych przepisami wykonawczymi. MŽP określa w akcie wykonawczym zakres wymaganego wykształcenia, przedmiot egzaminu i powody cofnięcia autoryzacji. Przyczyną postawienia wymagania specjalnej autoryzacji jest potrzeba znajomości nauk ekologicznych i zdolności do syntetyzowania częściowych wiadomości biologicznych, której nie można zastąpić żadnym z dotychczasowych typów fachowej zdatości w dziedzinie ochrony środowiska. Wskazuje się, że Republika Czeska jest obok Łotwy jednym z tylko dwóch państw członkowskich UE, które przystąpiły do udzielania tej specjalnej autoryzacji; w innych państwach rzekomo wystarczy powszechna autoryzacja do oceny oddziaływania.

Ad 3. Przepis § 45i ust. 8 ZOPK stanowi, że organ, który jest właściwy do zaaprobowania koncepcji lub przedsięwzięcia podlegającego obowiązkowej oceny naturowej, **może zaaprobować** tylko, jeżeli na podstawie stanowiska o ocenie oddziaływania na środowisko (wydanego na podstawie ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko) **taka koncepcja lub przedsięwzięcie nie będzie mieć znaczącego negatywnego wpływu na korzystny stan przedmiotu ochrony albo integralność obszaru o znaczeniu europejskim lub obszaru ptasiego**. Znaczy to, że organ decydujący w sprawie lub przyjmujący dokument koncepcyjny nie może koncepcji lub przedsięwzięcia zaaprobować, jeżeli na podstawie stanowiska wydanego według ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko nie będzie jasno stwierdzone, że ta koncepcja lub przedsięwzięcie nie będzie mieć (żadnego) negatywnego wpływu na obszar o znaczeniu europejskim i obszar ptasi.

Od tego zakazu aprobaty koncepcji lub przedsięwzięcia istnieją dwa wyjątki. Po pierwsze, przy wykazaniu negatywnego wpływu i nieistnieniu rozwiązania wariantowego bez negatywnego wpływu można przyjąć jedynie wariant z najmniejszym możliwym negatywnym wpływem, tzn. tylko z naglących powodów przeważającego interesu publicznego i dopiero po nałożeniu i zapewnieniu środków kompensacyjnych. Przez środki kompensacyjne dla celów koncepcji rozumie się zapewnienie możliwości zastąpienia obszaru dotkniętego przez realizację koncepcji w podobnym rozmiarze i jakości oraz z takim samym stopniem związania i konkretności, jaki ma przyjęta koncepcja lub jej poszczególne części. Przez środki kompensacyjne dla celów przedsięwzięć rozumie się stworzenie warunków do zachowania lub polepszenia przedmiotów ochrony pozostających pod wpływem przedsięwzięcia w tym samym miejscu lub zastąpienia obszaru innym obszarem o podobnym rozmiarze i jakości (§ 45i ust. 9 ZOPK).

Literatura wskazuje na niejasność pojęcia **kompenzační opatření** i wywodzi, że dla organów ochrony przyrody, które ustanawiają takie środki, jest ono problematyczne. Według podręcznika interpretacyjnego Komisji Europejskiej chodzi o równoważną rekompensatę za zniszczenie lub uszkodzenie obszaru o znaczeniu

europejskim lub obszaru ptasiego w postaci utworzenia nowych takich obszarów z takimi samymi (co do jakości i rozmiarów) przedmiotami ochrony, ewentualnie o odnowienie czy rekonstrukcję zdegradowanych siedlisk; kładzie się przy tym nacisk na kompensowanie ekologicznych funkcji pierwotnego obszaru, a nie jedynie na kwantytatywne parametry. Jest wszakże prawdopodobne, że mogą istnieć określone obszary, przy których ze względu na przedmiot ochrony kompensacja będzie całkiem wykluczona (siedliska niektórych gatunków i określone typy siedlisk europejskich, np. torfowisk, które w dzisiejszych warunkach klimatycznych są nieodtwarzalne); w takich przypadkach nie będzie można zaaprobować przedsięwzięć lub koncepcji nawet w przypadku wykazanego przeważającego interesu publicznego według § 45i ust. 9 ZOPK³⁷⁸. Wskazuje się dalej, że w czeskiej praktyce środki kompensacyjne nie są zbyt często stosowane. Znaczną większość projektów, co do których wykazano znaczące negatywne oddziaływania, inwestorzy wstrzymują ze względu na wymagania czasowe i finansowe. W Republice Czeskiej środki kompensacyjne były dotychczas stosowane w jednym przypadku w ramach zmiany planu przestrzennego terenu zabudowy Břeclavia³⁷⁹. Interpretacji przepisu o środkach kompensacyjnych dotyczy najnowszy judykat Najwyższego Sądu Administracyjnego, o czym dalej w ramach rozważań o Naturze 2000 w sądach.

Po drugie, jeśli chodzi o negatywny wpływ na obszar z priorytetowymi typami siedlisk lub priorytetowymi gatunkami, można koncepcję lub przedsięwzięcie zaaprobować jedynie w powodów dotyczących zdrowia publicznego, bezpieczeństwa publicznego albo sprzyjających następstw bezspornego znaczenia dla środowiska. Inne pilne względy przeważającego interesu publicznego mogą być przesłanką aprobaty tylko zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej. Ministerstwo Środowiska w tym przypadku na podstawie wniosku właściwego organu występuje do KE o stanowisko. Autorzy komentarza wywodzą, że ewentualne negatywne stanowisko Komisji Europejskiej nie jest powodem odmowy zaaprobowania danej koncepcji lub przedsięwzięcia; stanowisko to nie jest prawnie wiążące. Z praktyki wszakże wiadomo, że nierespektowanie stanowiska KE powoduje jej natychmiastową reakcję w postaci żądania od państwa czeskiego wyjaśnienia takiego postępowania, co może prowadzić nawet do wszczęcia postępowania o naruszenie traktatu³⁸⁰.

³⁷⁸ L. Miko, H. Borovičková a kolektiv, *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, dz. cyt., *komentář k § 45i ust. 9*.

³⁷⁹ P. Bejček, *Kompenzační opatření dle článku 6.4. směrnice o stanovištích*, OP (č) 2011, č. 3, roč. 66, s. 13.

³⁸⁰ L. Miko, H. Borovičková a kolektiv, *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, op. cit. Spotyka się wszakże i odmienną interpretację, że zaaprobowanie koncepcji lub zamierzenia wbrew negatywnemu stanowisku Komisji jest sprzeczne z prawem unijnym i że negatywne stanowisko Komisji skutkuje brakiem pozwolenia na koncepcję lub zamierzenie.

4.6. Gospodarowanie na obszarach Natura 2000 i rekompensaty finansowe

Znaczącą ideą systemu Natura 2000 jest, że nie trzeba ograniczać aktywności, które nie mają negatywnego wpływu na stan populacji chronionego gatunku lub stan siedliska przyrodniczego. Dotyczy to także gospodarki rolnej lub leśnej, która na danych obszarach jest zazwyczaj prowadzona, tak samo dotyczy aktywności rekreacyjnej. Działania, włączając gospodarcze, mogą być zachowane, jeżeli nie są sprzeczne z celem ochrony obszaru. Niektóre reżimy ochrony mogą mieć wszakże jako następstwo ograniczenie lub utrudnienie bądź inne pogorszenie warunków gospodarki rolnej lub leśnej, mogą powodować jej wyższe koszty itp. (np. zakaz lub ograniczenie środków chemicznych przy gospodarowaniu). W związku z tym zaliczenie obszaru do systemu Natura 2000 może umożliwić właścicielowi lub najemcy gruntu, na którym gospodaruje, pozyskanie środków finansowych z budżetu państwa oraz z niektórych funduszy Unii Europejskiej na zrównoważone gospodarowanie, które zapewni zachowanie lub odnowę chronionych fenomenów. Istnieje kilka typów rekompensat, które można przyznać według czeskiego porządku prawnego.

4.6.1. Rekompensata za utrudnienie gospodarki rolnej lub leśnej

Warunki przyznawania tego typu rekompensat z budżetu państwa określa § 58 ust. 2 ZOPK. Rekompensata należy się właścicielowi ziemi rolniczej lub gruntu leśnego, lub stawu z chowem ryb lub drobiu wodnego albo najemcy, który takich gruntów zgodnie z prawem używa, któremu zostanie wyrządzona lub trwa szkoda w następstwie ograniczenia wynikającego z części trzeciej do piątej tej ustawy (tj. włączając część czwartą, która reguluje Naturę 2000) lub decyzji wydanej na ich podstawie albo z ograniczeń wynikających z przedsięwzięć przewidzianych w planach systemu ekologicznej stabilności krajobrazu według § 4 ust. 1 ZOPK. Na finansowe zrekompensowanie takiej szkody przysługuje roszczenie prawne, które trwa, i w przypadku przeniesienia lub przejścia prawa własności lub prawa najmu.

Według § 58 ust. 3 ZOPK finansową rekompensatę przyznaje właściwy organ ochrony przyrody na podstawie pisemnego zgłoszenia roszczenia przez właściciela lub najemcę ziemi rolniczej lub gruntu leśnego, lub stawu z chowem ryb lub drobiu wodnego, jeżeli istnieje roszczenie o rekompensatę finansową, a jej wysokość została wykazana dokumentami niezbędnymi do rozpoznania roszczenia. Roszczenie o finansową rekompensatę zanika, jeżeli wystąpienie z roszczeniem nie było właściwemu organowi ochrony przyrody doręczone do 3 miesięcy od

końca roku kalendarzowego, w którym szkoda powstała lub trwa. Nie można przyznać rekompensaty za ograniczenia wynikające z realizacji środków nałożonych w następstwie niewykonania obowiązków określonych tą ustawą lub przepisami wykonawczymi (§ 58 ust. 6).

Warunki przyznawania finansowej rekompensaty za szkody w gospodarce leśnej określa akt wykonawczy z 2006 r.³⁸¹. Ten akt zawiera m.in. wyliczenie tego, co ma się znaleźć we wniosku, wraz z obowiązkowymi załącznikami, oraz ustanawia sposób wyliczenia wysokości rekompensaty (wzorem matematycznym) w odniesieniu do 10 typów szkody (np. szkoda powstała w przypadku pozostawienia lasu lub jego części samoistnemu rozwojowi, w następstwie zmiany składu roślin drzewiastych leśnego porostu, w następstwie czasowego ograniczenia cięć w przesiekach, w następstwie pozostawienia leżącego drewna po wyrębie i in.).

W dziedzinnie rolniczego gospodarowania pełni taką samą funkcję akt wykonawczy z 2005 r.³⁸². W nim sposób określenia wysokości rekompensaty opisany jest również dla 10 typów szkody (np. szkody powstałe w następstwie zakazu stosowania nawozów, w następstwie zakazu użycia biocydów, w następstwie ograniczenia wstępu zwierząt gospodarskich na część gruntu, w następstwie nadzwyczajnego lub kosztownego przedsięwzięcia i in.).

Rekompensaty zostały wprowadzone do czeskiej ustawy w 2004 r. Wskazuje się, że interpretacji tych postanowień towarzyszyły z początku liczne niejasności, spośród nich niektóre przetrwały. Tytułem przykładu wyjaśniono, że roszczenie ma charakter prywatnoprawny, co znaczy, że nie prowadzi się postępowania administracyjnego, lecz postępowanie zakładające równość uczestników. Trwa natomiast spór o to, czy sama szkoda ma charakter wyłącznie nieuzyskanej korzyści, czy też nieuzyskana korzyść jest jedynie dodatkiem – istnieją różne interpretacje w judykaturze Sądu Najwyższego. Za największą trudność uznaje się wszakże pytanie, czy prawo do roszczenia o rekompensatę za szkodę mają także utworzone przez państwo podmioty, jeżeli prowadzą gospodarkę rolną lub leśną. W ustawie nie ma mianowicie żadnego ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do rekompensaty, ale równocześnie nie wydaje się logiczne, aby państwo rekompensowało szkodę za ograniczenia powstałe lub trwające w interesie publicznym na swoich gruntach organizacjom, które samo tworzy dla zarządzania tymi gruntami. W praktyce dotyczy to najczęściej przedsiębiorstwa państwowego Lesy ČR. W judykaturze spotyka się oba poglądy, z tym że ostatnio rekompensaty są wypłacane instytucjom państwowym, przez co dochodzi w zasadzie do nieefektywnego

³⁸¹ Vyhlaška č. 335/2006 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením lesního hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku.

³⁸² Vyhlaška č. 432/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku.

przesuwania środków publicznych między poszczególnymi rozdziałami budżetu państwa. Ministerstwo Środowiska nawet w tej sprawie zwróciło się do Sądu Konstytucyjnego, ale ten w swej ostatecznej decyzji, niestety, się do tej kwestii nie odniósł, a skargę odrzucił jako nieuzasadnioną, argumentując, że konstytucyjne prawo skarżącego (w danym przypadku do sprawiedliwego procesu) nie było naruszone³⁸³. Rozwiązaniem byłaby dlatego prawdopodobnie raczej nowela odnośnego przepisu, która by to wyjaśniła. Wskazuje się, że od 2004 r. do połowy 2013 r. żądano łącznie 1206,40 mln koron czeskich, a wypłacono (tylko) 254,46 mln. Z powodu niezadowolenia wnioskodawców z negatywnego potraktowania żądań prowadzono do 2014 r. przeciwko Agencji Ochrony Przyrody i Krajobrazu, która tą agendą zarządza, łącznie 124 spory sądowe, z czego 116 prowadziło przedsiębiorstwo państwowe Lesy ČR³⁸⁴. Można przeto ocenić, że zagadnienie rekompensowania szkód gospodarczych nie jest w prawie czeskim jasno uregulowane, a sam proces rekompensowania przebiega z oporami.

4.6.2. Świadczenie finansowe za przeprowadzenie środków zmierzających do polepszenia środowiska przyrodniczego

Drugim typem finansowania znajdującego zastosowanie na obszarach Natura 2000 jest świadczenie finansowe według § 69 ZOPK. Można je przyznać właścicielom lub najemcom dotkniętych gruntów przy założeniu, że powstrzymają się oni od pewnych działań lub przeprowadzą uzgodnione prace w interesie polepszenia środowiska przyrodniczego, a dalej osobom, które wykonają następcze ochronne przedsięwzięcia według § 49 lub 50. W pierwszym przypadku chodzi o realizację przedsięwzięć troski o grunty z powodu ochrony przyrody, co do których organy ochrony przyrody lub gminy mogą zawierać z właścicielami lub najemcami gruntów pisemne umowy (typu umów publicznoprawnych), których częścią może być regulacja sposobu gospodarowania na obszarach szczególnie chronionych i obszarach ptasich (§ 68 ust. 2). Z brzmienia tego przepisu wynika, że nie ma prawnego roszczenia o świadczenie finansowe. Bliższe warunki przyznawania świadczenia określa podstawowy akt wykonawczy do ZOPK³⁸⁵. Stanowi on w § 19, że świadczenie finansowe według § 69 ust. 1 ustawy można przyznać na zrehabilitowanie rachunkowo czy w inny sposób wykazanych szkód na

³⁸³ Uchwała IV. US 3415/13 z 18 maja 2015 r.

³⁸⁴ J. Hůlková, P. Pešout, L. Tomášková, *Deset let vyplacení újmy za ztižení hospodaření*, OP (č) 2014, č. 3, s. 27-29.

³⁸⁵ Vyhláška MŽP č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb.

gruntach objętych rolniczym lub leśnym gospodarowaniem, wydatków rzeczowych, materiałowych i osobistych związanych z wykonywaniem prac w interesie ochrony przyrody.

4.6.3. Płatności i dotacje według ustawy o rolnictwie

Ustawa z 1997 r. o rolnictwie³⁸⁶ i wydane na jej podstawie rozporządzenia rządu pozwalają na uruchomienie dalszych typów świadczeń finansowych, które można pozyskać dla gruntów zaliczonych do sieci Natura 2000. Te płatności są przewidziane zasadniczo w rozporządzeniach europejskich, a czeskie przepisy tylko regulują bliższe warunki ich udzielania. Chodzi o trzy rozporządzenia z lat 2007, 2008 i 2015 o warunkach przyznawania płatności:

- 1) za przyrodnicze niedogodności na obszarach górskich, obszarach z innych względów niekorzystnych oraz obszarach Natura 2000 na gruntach rolnych³⁸⁷,
- 2) na obszarach Natura 2000 na gruntach rolnych³⁸⁸,
- 3) za zachowanie gospodarczego kompleksu porostów leśnych w ramach przedsięwzięć Natura 2000 w lasach³⁸⁹.

4.7. Kontrola i nadzór

4.7.1. Wykonywanie administracji państwowej na obszarach Natura 2000

Organami odpowiedzialnymi za wykonywanie administracji na obszarach Natura 2000 są organy ochrony przyrody. Wykonują zarówno administrację państwową, jak i samorządową, ponieważ niektóre czynności w ochronie przyrody są wykonywaniem samorządu (np. ustanowienie rezerwatu przyrody), a niektóre są wykonywaniem administracji państwowej (np. troska o ustanowiony rezerwat

³⁸⁶ Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství.

³⁸⁷ Nařízení vlády č. 75/2007 Sb., o podmínkách poskytování plateb za přírodní znevýhodnění v horských oblastech, oblastech s jinými znevýhodněními a v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě.

³⁸⁸ Nařízení vlády č. 73/2015 Sb., o podmínkách poskytování plateb v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě.

³⁸⁹ Nařízení vlády č. 147/2008 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotaci na zachování hospodářského souboru lesního porostu v rámci opatření Natura 2000 v lesích.

przyrody). Natura 2000 należy generalnie do dziedziny ochrony przyrody i krajobrazu, dlatego można odesłać w płaszczyźnie ogólnej do części siódmej ZOPK „Organy i administracja państwowa w ochronie przyrody” (§ 75–85), zwłaszcza do kompetencji na obszarach szczególnie chronionych. Tu zostanie specyficznie zwrócona uwaga na zadania na obszarach Natura 2000, z tym że jeżeli określony EVL jest chroniony w reżimie obszaru szczególnie chronionego, odnosi się do niego reżim wykonywania administracji państwowej danej kategorii obszaru szczególnie chronionego.

Wyliczenie organów ochrony przyrody jest następujące (§ 75):

- urzędy gminne,
- urzędy gminne o kompetencjach powierzonych,
- urzędy gminne gmin o rozszerzonej kompetencji³⁹⁰,
- urzędy krajów,
- Agencja Ochrony Przyrody i Krajobrazu Republiki Czeskiej,
- zarządy parków narodowych,
- Czeska Inspekcja Środowiska,
- Ministerstwo Środowiska,

³⁹⁰ Dla objaśnienia podziału tych stopni urzędów gminnych można wskazać, że według zakresu wykonywania administracji państwowej urzędy gminne w Republice Czeskiej dzielą się na trzy kategorie:

1. Urząd gminny (*Obecní úřad*) – ma go każda gmina, która jest podstawową samorządową wspólnotą obywateli tworzących jednostkę terytorialną; urząd gminny (bez dodatkowego określenia) oznacza posiadanie kompetencji samorządowej gminy (samorządu), obok tego tylko podstawowego zakresu kompetencji przeniesionej (tj. administracji państwowej); w 2014 r. takich urzędów gminnych było 6253.
 2. Urząd gminny o kompetencjach powierzonych (*Pověřený obecní úřad*) – obok samodzielnej kompetencji dla swojej gminy i podstawowego rozmiaru przeniesionej kompetencji wykonuje jeszcze inną kompetencję w powierzonym zakresie (np. ma funkcję urzędu budowlanego) w określonym obwodzie administracyjnym (tj. na swoim terytorium oraz kilku sąsiednich gmin); liczbę urzędów gminnych o kompetencjach powierzonych określa ustawa szczególna, w 2014 r. było ich 393 (spośród 6253 urzędów gminnych).
 3. Urząd gminny gminy o rozszerzonej kompetencji (*Obecní úřad obce s rozšířenou působností*) – obok przeniesionej kompetencji zasadniczego rozmiaru i przeniesionej kompetencji urzędu gminy o powierzonych kompetencjach wykonuje jeszcze dalszą powierzoną przeniesioną kompetencję (np. według ustawy wodnej, w sprawach uprawnień drobnego przemysłu i handlu i in.) w określonym obwodzie terytorialnym. Ich liczbę określa ustawa szczególna, w 2014 r. było ich 205.
- Ta złożona struktura z mało odpowiadającymi rzeczywistości, wprowadzającymi zamieszanie i przenikającymi się nazwami powstała po likwidacji urzędów powiatowych, niemniej można powiedzieć, że urzędy gminne gmin z rozszerzoną kompetencją w zasadzie pełnią funkcję jakichś „powiatowych” urzędów.

Można jeszcze dodać, że jeżeli czeski akt prawny używa pojęć *obec/kraj*, to z reguły chodzi o kompetencje samorządowe, a jeżeli używa pojęć *obecní/krajský úřad*, oznacza to kompetencję przeniesioną, tj. administrację państwową.

- urzędy garnizonowe i Ministerstwo Obrony (działają tylko na terenach garnizonów wojskowych, gdzie wykonują przypisane sobie odnośne zadania).

Trzy najniższe stopnie organów ochrony przyrody – urzędy gminne, urzędy gminne o kompetencjach powierzonych oraz urzędy gminne gmin o rozszerzonej kompetencji – żadnych szczególnych uprawnień na obszarach Natura 2000 nie mają. Wykonują mianowicie działania organu ochrony przyrody tylko poza obszarami szczególnie chronionymi (poszczególne stopnie urzędów gminnych np. wydają pozwolenia na usuwanie drzew rosnących poza lasami, wydają wiążące stanowiska wobec ingerencji w znaczące elementy krajobrazowe, jeżeli wszakże nie chodzi o EVL, uznają drzewa za pamiętne, wydają zgody na lokalizacje i wznoszenie budów oraz inne działania, które by mogły obniżyć lub zmienić fizjonomię krajobrazu, mogą wzywać do wykazania zgodnego z prawem pochodzenia szczególnie chronionych roślin lub szczególnie chronionych zwierząt, uznają za przechodnie chronione tereny i in.).

Kompetencje w zakresie zarządzania obszarami Natura 2000 zostały powierzone organom dopiero na szczeblu krajów, co świadczy o wadze, jaką przywiązywano do zarządzania tymi chronionymi wartościami. Kraje i urzędy krajowe (tj. samorząd i administracja państwowa) mają, mówiąc w skrócie, w zakresie swych kompetencji rezerwaty przyrody i pomniki przyrody jako dwie najniższe formy obszarów chronionych, a dalej EVL (jeżeli – czy też dopóki – nie została ich ochrona zapewniona w kategorii obszaru szczególnie chronionego wyższej kategorii).

Kraje (w funkcji samorządowej) mogą dla swego obwodu administracyjnego wydawać rozporządzenia o ustanowieniu rezerwatów przyrody według § 33 ZOPK, pomników przyrody według § 36 ZOPK lub ich stref ochronnych według § 37 ust. 1 ZOPK oraz zapewniają troskę o te obszary. Urzędy krajowe (w funkcji administracji państwowej) na obszarach rezerwatów przyrody, pomników przyrody i stref ochronnych tych szczególnie chronionych obszarów wykonują administrację państwową w ochronie przyrody i krajobrazu (§ 77a ZOPK). Tak więc na przykład zapewniają opracowanie planów troski i zatwierdzają plany troski o rezerwaty przyrody, pomniki przyrody i ich strefy ochronne, wydają pozwolenia na odstępstwa od zakazów w rezerwach przyrody i pomnikach przyrody, wyrażają zgodę na działania i ingerencje wyznaczone w bliższych warunkach ochrony rezerwatów przyrody i pomników przyrody. Bezpośrednio w dziedzinie Natury 2000 urzędy krajowe mają następujące zadania (jeżeli wszakże nie chodzi o obszary naturalne ustanowione w formie parków narodowych, obszarów chronionego krajobrazu, narodowych rezerwatów przyrody i narodowych pomników przyrody oraz ich stref ochronnych) ujęte w ZOPK: pozwalają na odstępstwa od zakazu uszkodzania obszarów o znaczeniu europejskim oraz obszarów spornych według § 45b ust. 1, zapewniają troskę o obszary o znaczeniu europejskim, oznakowują

obszary o znaczeniu europejskim, wydają wiążące stanowiska w odniesieniu do ingerencji, które mogłyby prowadzić do uszkodzenia lub naruszenia odnawiania obszarów o znaczeniu europejskim albo ich przedmiotów ochrony według § 45c ust. 2, a na ich terenach wydają też stanowiska według § 4 ust. 2, wyrażają zgodę na działania na obszarach ptasich według § 45e ust. 2, zawierają umowy o sposobie gospodarowania na obszarach ptasich według § 45e ust. 4 i zapewniają troskę o obszary ptasie, wydają stanowiska wobec koncepcji lub zamierzeń według § 45i ust. 1, nakładają obowiązek podjęcia przedsięwzięć kompensacyjnych i informują Ministerstwo Środowiska o nałożeniu takich obowiązków.

Agencja Ochrony Przyrody i Krajobrazu, która w Republice Czeskiej jest od 1 stycznia 2015 r. urzędem administracyjnym, ma w zakresie swojej pieczy obszary chronionego krajobrazu, narodowe rezerваты przyrody, narodowe pomniki przyrody i ich strefy ochronne. W tych typach obszarów Agencji przysługują kompetencje w ochronie przyrody. Na obszarach parków narodowych i ich stref ochronnych wykonują administrację państwową w ochronie przyrody i krajobrazu zarządy parków narodowych³⁹¹. Zarządy parków narodowych na swoich obszarach, a na pozostałych Agencja Ochrony Przyrody i Krajobrazu przyznają finansową rekompensatę za utrudnienie rolnego lub leśnego gospodarowania (§ 78 ZOPK).

Ministerstwo Środowiska jest centralnym organem administracji państwowej ochrony przyrody w Republice Czeskiej. Ministerstwo Środowiska m.in. zapewnia opracowanie i zatwierdza plany troski o parki narodowe, narodowe rezerваты przyrody, narodowe pomniki przyrody, obszary chronionego krajobrazu i o strefy ochronne tych obszarów szczególnie chronionych oraz zapewnia ich realizację we współpracy z Agencją i z zarządami parków narodowych, podaje informacje o obszarach, które nie zostały zaliczone do europejskiego wykazu według § 45a ust. 4, oraz wskazuje na obszary sporne według § 45b ust. 2, zapewnia opracowanie zbiorów zalecanych przedsięwzięć dla obszarów o znaczeniu europejskim i obszarów ptasich według § 45c ust. 3, § 45e ust. 6, przekazuje je do centralnego rejestru i upublicznia za pośrednictwem internetu. Ministerstwo Środowiska aktami wykonawczymi ustanawia wykaz typów siedlisk europejskich, priorytetowych typów siedlisk europejskich, gatunków o znaczeniu europejskim, priorytetowych gatunków o znaczeniu europejskim występujących na terytorium Republiki Czeskiej, ustanawia narodowe rezerваты przyrody, narodowe pomniki przyrody lub strefy ochronne tych obszarów szczególnie chronionych i stanowi bliższe warunki ich ochrony, a dalej ustanawia lub znosi pomniki przyrody i rezerваты przyrody lub ich strefy ochronne na obszarze parków narodowych i ich stref

³⁹¹ Każdy park narodowy ma swój zarząd parku narodowego. Wcześniej istniały też zarządy poszczególnych obszarów chronionego krajobrazu, ale zostały one zlikwidowane w związku z przekształceniem Agencji Ochrony Przyrody i Krajobrazu w urząd administracyjny.

ochronnych i stanowi bliższe warunki ich ochrony, wyznacza treść planów troski i tryb ich opracowywania, określa sposób oznakowania ustanowionych obszarów o znaczeniu europejskim w terenie i opracowaniach mapowych według § 45c ust. 1, treść i wymagania zbiorów zalecanych przedsięwzięć dla obszarów o znaczeniu europejskim i obszarów ptasich według § 45c ust. 3 oraz sposób oznakowania obszarów ptasich w terenie i opracowaniach mapowych według § 45e ust. 7, stanowi zakres wymaganego wykształcenia, przedmiot egzaminu, warunki przedłużenia autoryzacji i powody cofnięcia autoryzacji według § 45i ust. 3, określa warunki przyznawania rekompensaty finansowej według § 58 ust. 4, wzór przedstawiania roszczenia, stawiane wymagania i sposób wyliczenia wysokości rekompensaty w przypadkach, w których nie są one określone innymi przepisami, określa bliższe szczegóły dotyczące warunków przyznawania świadczenia według § 69 ust. 3 oraz wymagania co do umowy o jego przyznaniu.

Kolejnym organem wykonującym zadania w zakresie ochrony przyrody (ale nie organem ochrony przyrody) jest Czeska Inspekcja Środowiska. Ona według § 80 ZOPK kontroluje, jak są przez organy administracji publicznej (z wyjątkiem organów centralnych), osoby prawne i osoby fizyczne dotrzymywane postanowienia przepisów prawnych i decyzje dotyczące ochrony przyrody i krajobrazu. Inspekcja stwierdza i ewidencjonuje przypadki zagrożenia i uszkodzenia przyrody i krajobrazu, ich przyczyny i osoby odpowiedzialne za ich powstanie lub trwanie, nakłada kary pieniężne za naruszenie obowiązków w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu.

Specyficzne zadania w ochronie przyrody w Republice Czeskiej wykonuje straż przyrody, którą tworzą osoby fizyczne wyznaczone do pełnienia tej funkcji przy spełnieniu określonych warunków (wiek minimum 21 lat, obywatelstwo Republiki Czeskiej, nieskazitelność, odpowiedni stan zdrowia, wykazanie znajomości zagadnień fachowych i prawnych). Urzędy krajowe, Agencja i zarządy parków narodowych ustanawiają straż przyrody z grona pracowników organów ochrony przyrody lub dobrowolnych współpracowników. Pośłannictwem straży przyrody jest kontrola przestrzegania przepisów o ochronie przyrody i krajobrazu „w terenie”.

4.7.2. Monitorowanie i raportowanie

Według § 45f ZOPK organy ochrony przyrody obserwują stan obszarów ptasich, gatunków o znaczeniu europejskim, poszczególnych typów siedlisk europejskich i obszarów o znaczeniu europejskim; uzyskane informacje przekazują Ministerstwu Środowiska. Ministerstwo Środowiska powierzyło zapewnienie monitoringu

od roku 2015 Agencji Ochrony Przyrody i Krajobrazu. Na podstawie monitorowania Ministerstwo Środowiska sporządza co 3 lata sprawozdanie o wykonywaniu zadań wynikających z wymagań ochrony europejskiej. Następnie MŽP przedkłada sprawozdanie Komisji Europejskiej i publiczności. W ten sposób Republika Czeska spełnia wymagania art. 11 dyrektywy siedliskowej i art. 12 dyrektywy ptasiej. Informacje o obserwacji i dane z monitoringu są do dyspozycji publiczności (wraz z metodycznymi postępowaniami w ramach monitoringu oraz sprawozdaniami oceniającymi) na stronach internetowych.

4.8. Odpowiedzialność prawna

Za naruszenie obowiązków na obszarach, które znajdują się w reżimie ochrony Natura 2000, zostały w Republice Czeskiej wprowadzone odpowiedzialność administracyjna i odpowiedzialność karna. Odpowiedzialność administracyjna jest uregulowana w ustawie z 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu (ZOPK), odpowiedzialność karna – w kodeksie karnym z 2009 r.³⁹². Możliwa jest również odpowiedzialność cywilnoprawna, której można dochodzić np. w postaci naprawienia szkody według kodeksu cywilnego. Odpowiedzialność cywilnoprawna może być stosowana równolegle z odpowiedzialnością za delikt administracyjny, wykroczenie lub przestępstwo, ale ten sam czyn nie może być ścigany zarówno jako delikt administracyjny, jak i przestępstwo, ponieważ w czeskim porządku prawnym wprowadzono regulację, że wykroczeniem nie jest czyn, który jest przestępstwem.

4.8.1. Odpowiedzialność administracyjna

Odpowiedzialność administracyjną według ZOPK można podzielić na dwie główne gałęzie, czyli usunięcie następstw nieuprawnionych ingerencji oraz ściganie za delikt administracyjny.

4.8.1.1. Przywrócenie stanu pierwotnego i środki kompensujące

Usunięcie następstw nieuprawnionych ingerencji jest uregulowane w § 86 ZOPK jako prymarny obowiązek każdego, kto uszkodzi, zniszczy lub bez pozwolenia zmieni część przyrody i krajobrazu chronioną według ZOPK. Ten obowiązek

³⁹² Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

istnieje, „o ile jest to możliwe i celowe” (§ 86 ust. 1 ZOPK), co zwłaszcza w świetle oceny możliwości i celowości tę restytucyjną powinność poniekąd relatywizuje. O przywróceniu do stanu pierwotnego rozstrzyga organ ochrony przyrody, o jego możliwości i warunkach. Jednakże według komentarza obowiązek przywrócenia stanu pierwotnego sam przez się wynika bezpośrednio z ustawy, a decyzja organu ochrony przyrody nie jest niezbędna do jego wykonania. Komentatorzy wywodzą, że „w szeregu przypadków osoby, które spowodowały uszkodzenie części przyrody i krajobrazu, ten obowiązek także dobrowolnie spełnią i restytucję naturalną (przywrócenie stanu pierwotnego) przeprowadzą, o czym organ ochrony przyrody nie musi decydować”³⁹³. Przedmiotem decyzji organu ochrony przyrody nie jest właściwe nałożenie obowiązku usunięcia następstw bezprawnego działania, lecz ocena kwestii, czy doprowadzenie zmienionych bądź uszkodzonych części przyrody do stanu pierwotnego jest możliwe i celowe. Dalej jest przedmiotem decyzji wskazanie warunków, na jakich ma być to przywrócenie do stanu pierwotnego przeprowadzone, wraz z określeniem terminu, do kiedy trzeba te przedsięwzięcia przeprowadzić.

Według § 86 ust. 2 ZOPK, jeżeli przywrócenie stanu pierwotnego nie jest możliwe i celowe, organ ochrony przyrody może (tzn. nie musi) zobowiązać sprawcę, aby wykonał odpowiednie przedsięwzięcia zastępcze zmierzające do naprawy. Ich celem jest skompensowanie, choćby tylko w części, następstw niedozwolonego działania. Tu obowiązek podmiotu powstaje dopiero na podstawie wykonanej decyzji administracyjnej. Treścią sentencji decyzji administracyjnej, którą nakłada się obowiązek przeprowadzenia przedsięwzięć zastępczych zmierzających do naprawy, będzie także określenie konkretnego sposobu, warunków i terminu, w którym mają być one przeprowadzone. Zakres przedsięwzięć zastępczych jest przedmiotem uznania organu administracji. Ustawa stanowi, że takie przedsięwzięcia powinny być „odpowiednie” (*říměřené*). Tę odpowiedniość trzeba w pierwszej kolejności odnieść do rozmiarów wyrządzonej szkody, nie jest wszakże wyłączona możliwość spojrzenia na osobiste i majątkowe warunki osoby zobowiązanej, ponieważ ustawa jednocześnie stanowi, że następstwa niedozwolonego działania mogą być kompensowane również częściowo. Pełna kompensacja często nie będzie możliwa z czysto praktycznego punktu widzenia. Przy ocenie tego, czy obowiązek przeprowadzenia naprawczych działań zastępczych będzie nałożony, czy nie będzie, a także przy decydowaniu o rozmiarze i sposobie przeprowadzenia zastępczych przedsięwzięć naprawczych ma więc organ administracji stosunkowo szerokie pole wyboru odpowiedniego rozwiązania.

Wprost wszakże § 86 ust. 3 ZOPK stanowi, że nałożeniem obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego czy też przedsięwzięć zastępczych nie jest dotknięty

³⁹³ L. Miko, H. Borovičková a kolektiv, *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, dz. cyt., s. 323.

obowiązek naprawienia szkody według innych przepisów ani możliwość ścigania za wykroczenie, inne bezprawne działanie czy przestępstwo. Ponieważ przez bezprawne działanie może powstać obok szkody ekologicznej także szkoda materialna wyrządzona np. właścicielom gruntów, ustawa stanowi wprost, że przez nałożenie tej powinności nie zanika obowiązek naprawienia takiej szkody (z reguły chodzi o odpowiedzialność odszkodowawczą, odpowiedzialność cywilnoprawną według kodeksu cywilnego). W tych przypadkach wszakże chodzi o stosunek prywatnoprawny między tym, kto za szkodę odpowiada, a osobą, u której szkoda powstała. Tymi problemami, z wyjątkiem ewentualnego rozstrzygania o naprawieniu szkody poszkodowanemu w postępowaniu o wykroczenia, organy ochrony przyrody się nie zajmują.

4.8.1.2. Odpowiedzialność za delikty administracyjne

Odpowiedzialność administracyjna według prawa czeskiego dzieli się ze względu na podmiot podlegający odpowiedzialności na:

- 1) odpowiedzialność za wykroczenia, która odnosi się tylko do osób fizycznych (bez związku z działalnością przedsiębiorcy),
- 2) odpowiedzialność za delikty administracyjne osób prawnych i osób fizycznych przy wykonywaniu działalności przedsiębiorcy³⁹⁴.

W obu formach odpowiedzialności mamy do czynienia ze stopniowaniem wysokości kar pieniężnych (grzywnien; ich czeska nazwa to *pokuty*) według wagi bezprawnego działania bądź wagi następstw.

Ad 1) **Wykroczenie** (*přestupek*) zostało zdefiniowane przez ustawę o wykroczeniach³⁹⁵ w jej § 2. Wykroczeniem jest zawinione zachowanie, które narusza lub zagraża interesowi społecznemu i jest jako wykroczenie wyraźnie określone w tej lub innej ustawie, jeżeli nie chodzi o inny delikt administracyjny ścigany według szczególnych przepisów prawnych ani o przestępstwo. Organ ochrony przyrody, który ujawni bezprawne zachowanie osoby fizycznej, ma przed wszczęciem postępowania o wykroczenie sprawdzić, czy to zachowanie nie wykazuje znamion jakiegoś przestępstwa ujętego w kodeksie karnym. Jeżeli zachodzą wątpliwości, czy dane zachowanie jest wykroczeniem czy przestępstwem, organ ochrony przyrody nie musi bać rozstrzygnąć o wykroczeniu, ponieważ § 94 ustawy o wykroczeniach

³⁹⁴ Ten drugi typ odpowiedzialności odnosi się, według ustalonej judykatury sądownictwa administracyjnego, do wszystkich osób prawnych, bez względu na to, czy chodzi o podmiot będący przedsiębiorcą (spółka handlowa, spółdzielnia), czy osobę prawną, która nie została założona w celu wykonywania działalności przedsiębiorcy (np. szkoły, stowarzyszenia zainteresowań, organizacje pożytku publicznego itd.).

³⁹⁵ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

zawiera szczególne postanowienie o uchyleniu decyzji o wykroczeniu w przypadku, gdy osoba została prawomocnie za ten sam czyn skazana przez sąd lub uniewinniona. W ten sposób przestrzegana jest zasada prawna, że za ten sam czyn nie można ścigać dwukrotnie.

Wykroczenie można popełnić zarówno działaniem sprzecznym z ustawą, jak i zaniechaniem działania, które podmiot według ustawy powinien podjąć. Zasady odpowiedzialności za wykroczenie, postępowania przy wymierzaniu sankcji i postanowienia procesowe o rozpoznawaniu spraw o wykroczenia zawiera ustawa o wykroczeniach, § 87 ZOPK zawiera tylko wyliczenie zespołów znamion ze wskazaniem ma maksymalną wysokość wymierzonej grzywny. Przy rozstrzyganiu o wymierzeniu grzywny za wykroczenie organ ochrony przyrody wychodzi przede wszystkim z przyporządkowania zachowania zespołowi znamion wykroczenia według § 87 ZOPK, natomiast co do ogólnych zasad karania i regulacji procesowych przy wymierzaniu sankcji za wykroczenia – z ustawy o wykroczeniach, a co do postępowania w tych kwestiach, których ustawa o wykroczeniach nie reguluje, wykorzystuje subsydiarnie ogólne przepisy o postępowaniu administracyjnym (*správní řád*).

Ochrony obszarów Natura 2000 mogą dotyczyć zwłaszcza następujące wykroczenia:

- przewidziane w § 87 ust. 1 z grzywną do wysokości 10 000 koron czeskich, których dopuszcza się, kto:
 - bez pozwolenia zmienia lub narusza zachowany stan przyrody na obszarze szczególnie chronionym albo bez pozwolenia zmienia zachowany stan drzewa pamiętnego,
 - bez pozwolenia ingeruje w naturalny rozwój szczególnie chronionych gatunków roślin,
 - rani, chowa bez pozwolenia szczególnie chronione zwierzęta lub ptaki albo w inny sposób bez pozwolenia ingeruje w ich naturalny rozwój;
- przewidziane w § 87 ust. 2 z grzywną do wysokości 20 000 koron czeskich, których dopuszcza się, kto:
 - zniszczy część składową przyrody na obszarze szczególnie chronionym albo zniszczy urządzenia przeznaczone do ochrony, oznakowania i wyposażenia obszaru szczególnie chronionego,
 - szczególnie chronione rośliny zaliczone do kategorii zagrożonych zniszczy bezpośrednio lub spowoduje ich zanik niedozwoloną ingerencją w ich środowisko,
 - uśmierca ptaki z wyjątkiem tych, które mogą być łowione, albo szczególnie chronione zwierzęta zaliczone do kategorii zagrożonych uśmierca bezpośrednio lub spowoduje ich zanik niedozwoloną ingerencją w ich środowisko albo chwytą szczególnie chronione zwierzęta;

- przewidziane w § 87 ust. 3 z grzywną do wysokości 100 000 koron czeskich, których dopuszcza się, kto:
 - uszkodzi lub zniszczy drzewo pamiętne albo obszar szczególnie chroniony lub jego część,
 - uśmierci szczególnie chronione zwierzę z gatunku krytycznie lub mocno zagrożonego albo spowoduje jego padnięcie ingerencją w jego środowisko,
 - szczególnie chronioną roślinę z gatunku krytycznie lub mocno zagrożonego zniszczy albo spowoduje jej zanik ingerencją w jej środowisko,
 - wykonuje na obszarze szczególnie chronionym, oznakowanym obszarze chronionym na podstawie umowy, obszarze o znaczeniu europejskim lub na obszarze ptasim działanie zakazane lub działanie wymagające zgody organu ochrony przyrody bez takiej zgody.

Jeśli chodzi o górną granicę grzywny, to trzeba jeszcze dodać, że według § 87 ust. 4 za wykroczenia przeciwko szczególnie chronionym roślinom i zwierzętom, roślinom drzewiastym i drzewom pamiętnym można wymierzyć grzywnę do podwójnej wysokości przewidzianej ustawą, jeżeli były popełnione na obszarze szczególnie chronionym.

Co do żadnego z wyżej wskazanych zespołów znamion wykroczeń ZOPK nie stanowi wprost, że do ich popełnienia wymagane jest zawinienie umyślne, a zatem do pociągnięcia do odpowiedzialności za wykroczenie wystarczy zawinienie z niedbalstwa (§ 3 ustawy o wykroczeniach stanowi, że do odpowiedzialności za wykroczenie wystarczy zawinienie z niedbalstwa, jeżeli ustawa nie stanowi wprost, że niezbędne jest zawinienie umyślne).

ZOPK wprost łączy popełnienie wykroczenia z sankcją grzywny, bez dania organowi ochrony przyrody możliwości wymierzenia kary innego rodzaju (np. upomnienia). Dlatego wymierzenie grzywny należy uważać za obligatoryjne; można jednak wymierzyć grzywnę bardzo niską, wręcz symboliczną.

Pytania rodzą się na tle kręgu uczestników postępowania. Krąg ten jest ogólnie wyznaczony przez § 72 ustawy o wykroczeniach następująco: „W postępowaniu o wykroczenie uczestnikami postępowania są obwiniony o wykroczenie, pokrzywdzony, jeżeli chodzi o rozpatrzenie kwestii naprawienia szkody majątkowej wyrządzonej wykroczeniem, właściciel rzeczy, która może być zabrana lub była zabrana (w części postępowania dotyczącego zabrania rzeczy), oraz wnioskodawca, na którego wniosek wszczęto postępowanie o wykroczenie (niektóre wybrane wykroczenia można mianowicie rozpatrywać tylko na wniosek, jak np. wykroczenia przeciwko współżyciu obywatelskiemu – naruszenie nietykalności cielesnej, ublżenie na zdrowiu z niedbalstwa i in.; to wszakże wykroczeń z dziedziny ochrony przyrody nie dotyczy). ZOPK w żaden sposób kręgu uczestników postępowania nie rozszerza, dlatego uczestnikami postępowania w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody nie są ani gminy, ani organizacje ekologiczne.

Ad 2) W odniesieniu do **deliktów administracyjnych osób prawnych oraz osób fizycznych przy wykonywaniu działań przedsiębiorcy** zakłada się wyższą wagę i wyższą intensywność zamachu spowodowaną charakterem podmiotu i jego działania. Dlatego stawki grzywnien są wyraźnie wyższe niż w przypadku zwykłych osób fizycznych. U osób fizycznych nie chodzi o to, czy są uprawnione do podejmowania czynności przedsiębiorcy, ale o to, czy do popełnienia danego deliktu doszło w związku z taką działalnością.

W odróżnieniu od ogólnej regulacji odpowiedzialności osób fizycznych za wykroczenia w ustawie o wykroczeniach nie istnieje podobna ogólna regulacja karania administracyjnego, jeśli chodzi o delikty administracyjne osób prawnych i prowadzących przedsiębiorstwa osób fizycznych. Niektóre podstawowe zasady stosowane w tym zakresie wynikają z teorii prawa i judykatury sądów administracyjnych. Chodzi zwłaszcza o następujące zasady:

- odpowiedzialność za delikt administracyjny jest obiektywna, jest to odpowiedzialność za następstwo, bez względu na zawinienie (kwestia zawinienia nie jest w postępowaniu w ogóle badana),
- aby wykazać, że podmiot działał bezprawnie, musi dojść do szkodliwego następstwa bezprawnego działania (przy czym bezprawne zachowanie może mieć też postać zaniechania działania, które podmiot według ustawy powinien był podjąć) i musi istnieć związek przyczynowy między bezprawnym działaniem a szkodliwym następstwem (*causal nexus*),
- postępowanie przy wymierzaniu grzywnien za delikty administracyjne według § 88 ZOPK generalnie podlega ustawie o postępowaniu administracyjnym (aczkolwiek w przypadku ZOPK występuje kilka postanowień proceduralnych zawartych bezpośrednio w § 88 ust. 3–6 oraz w § 88a; mają one pierwszeństwo przed stosowaniem ustawy o postępowaniu administracyjnym).

Podczas gdy przy wykroczeniach istnieją trzy grupy zespołów ustawowych znamion zróżnicowane według wagi wykroczeń, przy deliktach administracyjnych osób prawnych i osób fizycznych będących przedsiębiorcami takie grupy są tylko dwie. Obszarów chronionych w ramach sieci Natura 2000 mogą dotyczyć zwłaszcza następujące delikty administracyjne:

- przewidziane w § 88 ust. 1 z grzywną do 1 000 000 koron czeskich, których dopuszcza się, kto:
 - uszkodzi część składową przyrody na obszarze szczególnie chronionym, bez pozwolenia ją zmieni lub zagrozi jej zachowanemu stanowi,
 - bez pozwolenia ingeruje w naturalny rozwój chronionych gatunków roślin,
 - uśmierca lub chowa ptaki, z wyjątkiem tych, które mogą być łowione, albo szczególnie chronione zwierzęta chwytą lub chowa bez pozwolenia, albo w inny sposób bez pozwolenia ingeruje w ich naturalny rozwój;

- przewidziane w § 88 ust. 2 z grzywną do 2 000 000 koron czeskich, których dopuszcza się, kto:
 - zniszczy część składową przyrody na obszarze szczególnie chronionym lub zniszczy urządzenia przeznaczone do ochrony, oznakowania i wyposażenia obszaru szczególnie chronionego,
 - zniszczy osobnika szczególnie chronionego gatunku roślin bezpośrednio albo niedozwoloną ingerencją w ich środowisko,
 - uśmierca szczególnie chronione zwierzęta bezpośrednio lub powoduje ich zanik niedozwoloną ingerencją w ich środowisko,
 - wykonuje na obszarze szczególnie chronionym, oznakowanym obszarze podlegającym ochronie na podstawach umownych, obszarze o znaczeniu europejskim lub obszarze ptasim działania zakazane albo wykonuje działania wymagające zgody organu ochrony przyrody bez takiej zgody.

Jak widać, dolna granica grzywny także tu nie jest ustanowiona, a organ wymierzający grzywnę ma przy jej nakładaniu uwzględnić wagę bezprawnego działania oraz rozmiar szkody wyrządzonej lub grożącej ochronie przyrody i krajobrazu (§ 88 ust. 3).

W sposób podobnie skomplikowany, jak są rozdzielone kompetencje organów ochrony przyrody w wykonywaniu administracji państwowej, tak też rozdzielone są i tu kompetencje organów do prowadzenia postępowania o deliktach administracyjnych. Szczególną pozycję w tym systemie ma Czeska Inspekcja Środowiska, która może wymierzać grzywny za jakiegokolwiek naruszenia obowiązków przy ochronie przyrody i krajobrazu według ZOPK, aczkolwiek tylko wtedy, gdy nie nastąpiło wszczęcie postępowania w tej sprawie przez urząd gminny gminy o rozszerzonej kompetencji, urząd krajowy, Agencję Ochrony Przyrody i Krajobrazu lub zarząd parku narodowego. O wszczęciu postępowania o wymierzenie grzywny Inspekcja, urząd gminny gminy o rozszerzonej kompetencji, urząd krajowy, Agencja, zarząd parku narodowego informują się wzajemnie. O odwołaniach od decyzji Inspekcji rozstrzyga Ministerstwo Środowiska.

Do dziedziny rozstrzygania o odpowiedzialności administracyjnej według czeskiej regulacji prawnej należą również kompetencje **straży przyrody**. To, co o strażach przyrody zostało powiedziane wcześniej, trzeba w podrozdziale o odpowiedzialności uzupełnić, że strażnicy przyrody są według § 81 ust. 7 ZOPK uprawnieni do ustalania tożsamości naruszających przepisy o ochronie przyrody oraz do nakładania grzywien mandatowych za wykroczenia w dziedzinie ochrony przyrody. Czym jest grzywna mandatowa (*bloková pokuta*), wyjaśnia ustawa o wykroczeniach w § 13 – chodzi o grzywnę w postępowaniu mandatowym (według § 84 ustawy o wykroczeniach przesłanką prowadzenia postępowania mandatowego jest bezsporne stwierdzenie stanu rzeczy, niewystarczalność samego

upomnienia oraz zgoda obwinionego na zapłacenie grzywny); w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę do maksymalnej wysokości 5000 koron czeskich; od grzywny nałożonej w postępowaniu mandatowym nie można się odwołać. Straż przyrody może także zatrzymać w celu ustalenia tożsamości osobę przylapaną przy naruszaniu przepisów prawnych o ochronie przyrody i krajobrazu oraz przekazać ją organowi Policji Republiki Czeskiej (§ 81 ZOPK). Szczegółne postanowienia ustawy regulują odpowiedzialność państwa za szkodę wyrządzoną przez straż przyrody, lecz także za szkodę wyrządzoną straży przyrody (§ 81b ZOPK).

4.8.2. Odpowiedzialność karna

Z mocą od 1 stycznia 2010 r. ustawa karna z lat 60. ub. wieku³⁹⁶ została zastąpiona kodeksem karnym z 2009 r.³⁹⁷. Ten kodeks po raz pierwszy zakotwiczył **przestępstwa przeciwko środowisku w samodzielnym rozdziale** (rozdział ósmy, § 293–308). Przedmiotem przestępstw przeciwko środowisku, których znamiona zostały ujęte w tym rozdziale, jest interes ochrony środowiska jako podstawowej życiowej przestrzeni człowieka, zwierząt i innych organizmów. Zespoły ustawowych znamion przestępstw dające się wykorzystać dla ochrony środowiska znajdują się w niektórych innych rozdziałach kodeksu karnego, aczkolwiek zespołów znamion dotyczących Natury 2000 w nich nie znajdziemy. Przepisy o przestępstwach przeciwko środowisku doznały pewnych zmian wraz ze znaczącą nowelizacją kodeksu karnego z 2011 r., która m.in. przyniosła typizację nowego przestępstwa uszkodzenia chronionych części przyrody (*poškození chráněných částí přírody*) w § 301, które można odnieść bezpośrednio do Natury 2000 (zob. niżej).

Również z 2011 r. pochodzi wprowadzenie **odpowiedzialności karnej osób prawnych**³⁹⁸; ustawa ją wprowadzająca zalicza do swego zakresu także szereg podstawowych zbrodni i występków z rozdziału ósmego kodeksu karnego, czyli przestępstw przeciwko środowisku.

Zawinienie jest i w nowym kodeksie karnym obligatoryjnym komponentem strony podmiotowej przestępstwa, z rozróżnieniem zamiaru i niedbalstwa; w nowy sposób jest wyznaczone według prawa europejskiego tzw. godzenie się w ramach zamiaru oraz została wprowadzona legalna definicja pojęcia rażącego niedbalstwa. W rozdziale ósmym kodeksu karnego wobec niektórych przestępstw przeciwko

³⁹⁶ Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.

³⁹⁷ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

³⁹⁸ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

środowisku wymaga się zawinienia umyślnego, wobec niektórych innych wystarczy zawinienie z niedbalstwa, a w odniesieniu do wybranych zespołów znamion (§ 293, 294, 294a, 300, 301, 303) jest potrzebne rażące niedbalstwo, kiedy podejście sprawcy do wymagania należytej ostrożności świadczy o jego bezwzględności w naruszaniu interesów chronionych ustawą karną (chodzi o ochronę komponentów środowiska – § 293, 294, 294a, czy też siedlisk przyrodniczych, elementów krajobrazu oraz gatunków zwierząt i roślin – § 300, 301, bądź tylko zwierząt – § 303)³⁹⁹.

Obszarów chronionych w systemie Natura 2000 może dotyczyć zwłaszcza wspomniany już zespół znamion przestępstwa z **§ 301 Uszkodzenie chronionych części przyrody**, który brzmi: „Kto, chociażby z rażącego niedbalstwa, naruszy inne przepisy prawne przez to, że uszkodzi lub zniszczy drzewo pamiętne, znaczący element krajobrazu, jaskinię, obszar szczególnie chroniony, obszar o znaczeniu europejskim lub obszar ptasi tak, że przez to zaniknie lub zostanie znacznie osłabiony powód, dla którego ta część przyrody została objęta ochroną, zostanie ukarany pozbawieniem wolności do lat 3, zakazem prowadzenia działań albo przypadkiem rzeczy”.

Strona przedmiotowa tego przestępstwa polega na naruszeniu innych przepisów prawnych (tj. ZOPK) przez to, że sprawca uszkodzi lub zniszczy taksatycznie wskazane przedmioty obszarowej ochrony przyrody według ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu:

- 1) powszechnej ochrony obszarowej,
- 2) szczególnej ochrony obszarowej według prawa wewnątrzpaństwowego,
- 3) szczególnej ochrony obszarowej według prawa europejskiego.

Z punktu widzenia wyczerpania ustawowego zespołu znamion wymagany następstwem jest zanik lub znaczne osłabienie powodu ochrony takich części przyrody.

Sprawcą przestępstwa z § 301 mogą być osoba fizyczna i osoba prawna. Gdyby doszło do uszkodzenia lub zniszczenia chronionych części przyrody zachowaniem osoby fizycznej w ramach działania osoby prawnej (spółki handlowej, spółdzielni, przedsiębiorstwa państwowego), odpowiedzialność karną poniosłaby osoba fizyczna, która w ten sposób działała w imieniu osoby prawnej; osoba prawna byłaby sprawcą, gdyby to przestępstwo zostało popełnione w jej imieniu, w jej interesie lub w ramach jej działania, gdyby tak działały osoby fizyczne, którym można popełnienie takiego przestępstwa przypisać w znaczeniu przyjętym w ustawie o odpowiedzialności karnej osób prawnych. Z punktu widzenia strony podmiotowej może tu chodzić o zawinienie umyślne lub nieumyślne, wystarczająca jest nawet nieświadoma nieumyślność. Ze względu na to, że przestępstwo według § 301 można popełnić zarówno umyślnie, jak i z niedbalstwa, należy formę zawinienia

³⁹⁹ Zob. V. Stejskal, *Trestní odpovědnost jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí v evropském kontextu*, AUC-I 2011, č. 3, s. 45–56.

ustalić i w sentencji merytorycznego rozstrzygnięcia wyrazić, czy przestępstwo zostało popełnione umyślnie, czy z niedbalstwa.

Poza zespołem znamion wskazanych w § 301 można ewentualnie w dziedzinie naturowo chronionych przedmiotów w zależności od okoliczności konkretnego działania rozważać wykorzystanie także innych zespołów znamion, zwłaszcza § 299 Bezprawne postępowanie z chronionymi dziko żyjącymi zwierzętami i swobodnie rosnącymi roślinami, § 300 Bezprawne postępowanie z chronionymi dziko żyjącymi zwierzętami i swobodnie rosnącymi roślinami z niedbalstwa, § 295 Uszkodzenie lasu, § 298 Bezprawne postępowanie z odpadami, ewentualnie także subsydiarne zespoły znamion, § 293 Uszkodzenie i zagrożenie środowiska oraz § 294 Uszkodzenie i zagrożenie środowiska z niedbalstwa.

Z punktu widzenia praktyki trzeba skonstatować, że przestępstwa przeciwko środowisku nie odgrywają w statystykach przestępczości w Republice Czeskiej znaczącej roli, a już w ogóle takiej roli nie odgrywają przestępstwa przeciwko obszarom chronionym Naturą 2000. Według sprawozdania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku publicznego na terytorium Republiki Czeskiej w 2014 roku⁴⁰⁰ do najpoważniejszych przestępstw przeciwko środowisku należy m.in. uśmiercanie dziko żyjących zwierząt (zwłaszcza przez kłusownictwo i nielegalny łów, a także przez zamierzone trucie zwierząt); jednocześnie wszakże wykrywalność tych przestępstw jest niska. Dziedzinie przestępstw związanych z Naturą 2000, mianowicie z § 301, sprawozdanie żadnych uwag nie poświęca, nawet w części statystycznej, co prawdopodobnie oznacza, że występowanie takich przestępstw w Republice Czeskiej nie jest wysokie (bądź też jest zerowe) albo że jeżeli takie czyny były w ogóle stwierdzone, to postępowania nie było. Informacja o ściganiu przestępstw z § 301 nie jest dostępna na stronach Policji, Ministerstwa Środowiska ani Czeskiej Inspekcji Środowiska.

4.9. Praktyka funkcjonowania obszarów Natura 2000 w Republice Czeskiej

4.9.1. Świadomość społeczeństwa o sieci Natura 2000

Przy wprowadzaniu europejskiego systemu Natura 2000 istniała w Republice Czeskiej budowana od lat i istniejąca sieć obszarów chronionych, która także

⁴⁰⁰ Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky w roce 2014 (ve srovnání s rokem 2013). Ministerstvo vnitra ČR, Praha 2015 – dostępna w internecie.

społeczeństwu (publiczności) była i jest stosunkowo znana. Publiczność prawdopodobnie w większości nie zna szczegółów ochrony poszczególnych kategorii obszarów chronionych, ale podstawowe kategorie (np. park narodowy, obszar chronionego krajobrazu, rezerwat przyrody) są powszechnie znane i rozumiane. W świetle tego stanu Natura 2000 przy wprowadzaniu mogła się jawić publiczności jako zbyt techniczny i skomplikowany element; z punktu widzenia części publiczności była zapewne przyjmowana nawet w ten sposób, że chodzi o dalsze wyraźne zaostreżenie ochrony przyrody, a zatem o coś hamującego rozwój ekonomiczny, co uniemożliwi realizację nowych projektów na obszarach tak chronionych. Wprawdzie brakuje konkretnych badań socjologicznych z tego okresu, ale przypuszczam, że informacje o Naturze 2000 były w czasie jej wprowadzenia niemal całkowicie nieznane publiczności, a jeśli jakieś znano, to były zniekształcone. Na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska, Agencji Ochrony Przyrody i Krajobrazu i innych instytucji oraz wielu organizacji ekologicznych można znaleźć informacje dotyczące minionych 15 lat o szeregu projektów, których głównym celem było zwiększanie świadomości społecznej (w skali całego państwa lub w wybranych regionach) w kwestii sieci Natura 2000, niektóre w nich były finansowane ze źródeł europejskich⁴⁰¹. Poza tym już od szeregu lat istnieją strony internetowe poświęcone wprost systemowi Natura 2000 oraz sekcja internetowa Ministerstwa Środowiska o tejże problematyce, a także strony internetowe krajów o obszarach Natura 2000 na ich terytoriach. Mimo to można jednak skonstatować, że dążenia do zwiększenia stopnia poinformowania społeczeństwa dotychczas nie dały nadmiernego efektu, a wiedza czeskiego społeczeństwa dotycząca systemu Natura 2000 pozostaje jak dotychczas raczej niska. Świadczą o tym na przykład dane o informowaniu mieszkańców o systemie Natura 2000 wynikające z badań Eurobarometru z 2010 r., które były podejmowane w ramach szerszego badania podejścia publiczności do kwestii ochrony środowiska, a specyficznie też do świadomości społecznej o Naturze 2000. Według wyników tych badań 63% ankietowanych respondentów z Republiki Czeskiej nigdy nie słyszało o sieci Natura 2000, 27% respondentów o niej słyszało, ale nie wiedzą, co to jest, a tylko 9% respondentów o niej słyszało i wie, co to jest⁴⁰². Prawdopodobne jest, że na tę sytuację duży wpływ ma też wybrany sposób implementacji Natury 2000 w Republice

⁴⁰¹ Przykłady: Projekt kampanii informacyjnej o systemie Natura 2000 w Białych Karpatach, opracowany przez Centrum Informacyjne i Badawcze Białe Karpaty we współpracy z zarządem CHKO Białe Karpaty w 2002 r., Komunikacyjna strategia implementacji Natury 2000 w ramach projektu jednolitego informacyjnego i komunikacyjnego systemu ochrony przyrody w kraju morawsko-śląskim z 2013 r., Kampania informacyjna stowarzyszenia ekologicznego Arnika o sieci Natura 2000.

⁴⁰² Attitudes of Europeans towards the issue of biodiversity – Komisja Europejska, luty 2010 r., s. 43.

Czeskiej, który jest w znacznym stopniu nastawiony na wyznaczanie EVL w kategoriach obszarów szczególnie chronionych, co może wywoływać wrażenie, że nie chodzi o coś nowego. W związku z niską świadomością znaczenia Natury 2000 w kręgu szerokiej publiczności także publiczna dyskusja o niej była minimalna. Jeżeli o Naturze 2000 dyskutowano, była to z reguły dyskusja fachowa. Wysoką świadomość co do Natury 2000 wykazują z reguły organizacje ekologiczne, które oprócz szerzenia informacji uczestniczą w postępowaniach administracyjnych i sądowych, przedstawiają projekty legislacyjne, ale również sprawują praktyczną opiekę nad odnośnymi obszarami w terenie.

4.9.2. Krytyka wprowadzania i funkcjonowania Natury 2000 w Republice Czeskiej

Proces przygotowania, wprowadzania i następnie funkcjonowania Natury 2000 w Republice Czeskiej nie obszedł się bez wielu głosów krytycznych. Zwłaszcza niektóre kontrowersyjne punkty legislacyjnego zakotwiczenia Natury 2000 krytykowane przez organizacje ekologiczne, których uwagi znajdowały następnie częstokroć potwierdzenie w poglądach Komisji Europejskiej, która groziła wszczęciem postępowania o naruszenie prawa europejskiego, doprowadziły po wydaniu „wielkiej euronoweli” ZOPK do ponownego uregulowania funkcjonowania obszarów Natura 2000. Głównymi problematycznymi punktami w pierwotnym (tj. po „euronoweli” z 2004 r.) brzmieniu były (niekiedy nadal są) następujące:

- leśne plany gospodarcze i leśne podstawy gospodarcze były początkowo wyłączone z reżimu naturowej oceny oddziaływania; to wyłączenie zostało usunięte nowelą z 2009 r.;
- w ramach naturowej oceny oddziaływania brakowało obowiązku realizacji jedyne go wariantu z najmniejszym możliwym negatywnym wpływem na dotknięty obszar i konieczności nałożenia i zapewnienia przedsięwzięć kompensacyjnych przy wszystkich planach i projektach ze znaczącym negatywnym wpływem; dopełnienie ustawy zostało przeprowadzone także nowelą z 2009 r.;
- nieprecyzyjnie był wyznaczony przedmiot oceny naturowej i zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy habitatowej tą samą nowelą uzupełniono ustawę stwierdzeniem, że ocenę oddziaływania prowadzi się w odniesieniu do „korzystnego stanu przedmiotu ochrony i integralności” EVL;
- w pierwotnym brzmieniu brakowało instytucji tzw. podstawowej ochrony EVL, która została wprowadzona dopiero nowelą z 2009 r., doszło do uproszczenia ochrony obszarów o znaczeniu europejskim, ponieważ do tego czasu

w każdym poszczególnym przypadku EVL niezbędne było albo zawarcie porozumienia o ochronie na podstawach umownych, albo ustanowienie EVL w którejś z kategorii obszarów szczególnie chronionych;

- przekształcenie Agencji Ochrony Przyrody i Krajobrazu w centralny urząd administracyjny, w celu uproszczenia całego naszego systemu administracji państwowej ochrony przyrody i krajobrazu, było proponowane już w czasie pierwszej „euronoweli”, ale udało się to przeprowadzić dopiero ze skutecznością od 1 stycznia 2015 r. dzięki nowelizacji z 2014 r.;
- przedmiotem krytyki jest sposób dopuszczania odstępstw od zakazów właściwych dla obszarów o znaczeniu europejskim i obszarów ptasich – wprowadzie ustawa stanowi, że pozwolenie, zgodę, pozytywne stanowisko lub zezwolenie na wyjątek może wydać organ ochrony przyrody tylko w przypadku, gdy będzie wykluczone poważne lub nieodwracalne uszkodzenie ani nie dojdzie do systematycznego lub długotrwałego niepokożenia gatunków, dla których ochrony są te obszary wyznaczone, ale według znowelizowanego brzmienia § 43 ZOPK na odstępstwa od zakazów dla EVL i obszarów ptasich zezwala uchwałą rząd (w brzmieniu wyjściowym do roku 2004 był to organ ochrony przyrody właściwy do ustanowienia ochrony); ten stan jest szeroko krytykowany ze względu na to, że rząd nie jest uprawniony do prowadzenia postępowania administracyjnego i nie ma dostatecznego aparatu do zezwalania na wyjątki, a w konsekwencji dąży do realizacji zamierzeń, które są niekorzystne dla ochrony środowiska;
- jako poważny brak jest dalej postrzegane zdanie pierwsze § 45i ust. 11 ZOPK, które umożliwia organowi ochrony przyrody, w przypadku zaaprobowania zamierzenia lub koncepcji po przeprowadzeniu naturowej oceny oddziaływania, określić tylko takie przedsięwzięcia kompensacyjne, które zostały wskazane w stanowisku; organ ochrony przyrody jest więc związany wnioskiem osoby autoryzowanej postawionym już w fazie oceny naturowej, co może prowadzić do wyboru nieodpowiedniego i nieefektywnego środka kompensacyjnego, a przez to do sprzeczności z art. 6 ust. 4 dyrektywy habitatowej;
- krytykowany jest również sposób oznaczenia EVL w terminologii ZOPK. Podczas gdy dyrektywa rozróżnia poszczególne fazy powstawania obszaru („obszar”, „obszar znaczący dla Wspólnoty” i „szczególny obszar ochrony” – SCI), ZOPK zna tylko pojęcie obszaru o znaczeniu europejskim, wobec czego nie można rozeznaczyć, w jakiej fazie powstawania czy ustanawiania dany obszar się znajduje, co może prowadzić do chaosu także z powodu stosowania różnych stopni ochrony; ten problem został częściowo przezwyciężony instytucją przedwstępnej ochrony obszaru według § 45b, w którym znajduje się jednak kolejny przykład nieprecyzyjnej transpozycji

- dyrektywy, skoro mówi się tu o „obszarach o znaczeniu europejskim zaliczonych do narodowego wykazu” oraz o „obszarach spornych”;
- wreszcie – zarzuca się, że w przypadku obszarów ptasich nie jest obowiązkowe wypracowanie zbioru zalecanych przedsięwzięć, tak jak to jest przy EVL, ale zależy od oceny, czy jego opracowanie jest „potrzebne” (§ 45e ust. 6 ZOPK stanowi, że Ministerstwo Środowiska w przypadku potrzeby zapewni opracowanie zbioru zalecanych przedsięwzięć dla zachowania korzystnego stanu populacji tych gatunków z punktu widzenia ochrony), przy czym art. 2 dyrektywy ptasiej brzmi, że „Państwa członkowskie przyjmą środki”.

4.9.3. Postępowania o naruszenie prawa europejskiego

Z powodu niewłaściwej lub niedostatecznej implementacji dyrektyw naturalnych Komisja Europejska wszczęła przeciwko Republice Czeskiej kilka postępowań o naruszenie prawa europejskiego. Dwa z nich dotyczyły sposobu prowadzenia transpozycji dyrektywy o ptakach i dyrektywy o siedliskach do czeskiego porządku prawnego, kilka innych odnosiło się do niedostatków w ustanawianiu konkretnych EVL lub obszarów ptasich.

4.9.3.1. Postępowania ze względu na niewłaściwą transpozycję dyrektyw

Chodziło o postępowanie nr 2006/2130 o niewłaściwą transpozycję dyrektywy 79/409/EWG o ochronie dziko żyjących ptaków oraz postępowanie nr 2006/2143 o niewłaściwą transpozycję dyrektywy 92/43/EWG o siedliskach. Komisja Europejska wytknęła Republice Czeskiej nieprawidłowe bądź niepełne wprowadzenie całego szeregu postanowień dyrektywy ptasiej. Konkretnie chodziło na przykład o obowiązek przyjmowania szczególnych środków dla ochrony siedlisk gatunków ptaków zaliczonych do załącznika I (art. 4 ust. 1) i regularnie występujących gatunków wędrownych (art. 4 ust. 2), dalej chodziło o obowiązki związane z powszechną ochroną wszystkich gatunków ptaków występujących w wolnej przyrodzie (art. 5) lub obowiązek wprowadzenia zakazu komercyjnego wykorzystywania ptaków (art. 6) i inne. W przypadku niewłaściwej transpozycji dyrektywy siedliskowej wytknięto zwłaszcza wyjęcie leśnych planów gospodarczych i leśnych podstaw gospodarczych z reżimu naturalnej oceny oddziaływań. Kolejny zarzut Komisji w dziedzinie oceny oddziaływań zmierzał przeciwko możliwości

zaaprobowania planu czy projektu z negatywnym oddziaływaniem bez jednoczesnego nałożenia przedsięwzięć kompensacyjnych. Wiele transpozycyjnych niedostatków czeskiej regulacji prawnej wobec prawa unijnego usunęła nowela ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu przeprowadzona w 2009 r. i jej poprawka z tegoż roku. W następstwie Komisja oba postępowania umorzyła w fazie uzasadnionego stanowiska.

4.9.3.2. Postępowania ze względu na niewłaściwą implementację na konkretnych obszarach

1. *Ptaci oblast Heřmanský stav – Odra – Poolší* (postępowanie nr 2005/4146 – niewłaściwa transpozycja dyrektywy 79/409/EWG o ochronie dziko żyjących ptaków). W październiku 2004 r. rząd sprzecznie z art. 4 dyrektywy ptasiej odmówił ustanowienia obszaru ptasiego Heřmanský stav – Odra – Poolší z powodu interesów ekonomicznych, konkretnie dla ustanowienia strefy przemysłowej Dolní Lutyně. Rząd zwrócił się do Ministerstwa Środowiska, aby zaproponowało rozwiązanie alternatywne dla zapewnienia ochrony występujących tu gatunków ptasich, co jest wszakże w jawnej sprzeczności z ustaloną judykaturą Trybunału Sprawiedliwości, że przyjęciem innych przedsięwzięć nie można uchylić się od obowiązku wyznaczenia obszaru ptasiego⁴⁰³. Czeskie Towarzystwo Ornitologiczne oraz ekologiczna organizacja Arnika wysłały na początku 2005 r. do Brukseli skargę na nieustanowienie tego obszaru jako obszaru ptasiego. W czerwcu 2005 r. Republika Czeska otrzymała pismo Komisji z informacją o wniesionej skardze i z wezwaniem do wypowiedzenia się w odniesieniu do danego problemu. Republika Czeska w odpowiedzi wskazała, że ochronę wszystkich celowych gatunków ptaków w tym zakresie uważa za dostateczną. Ochrona jednego z ptaków drapieżnych (*Circus aeruginosus*) była zapewniona w ramach sześciu innych obszarów ptasich, a dla trzech gatunków priorytetowych występujących na danym obszarze już rozpoczęto postępowanie o ustanowienie obszaru ptasiego. Komisja w swym uzasadnionym stanowisku twierdziła, że obszar ptasi został ustanowiony o mniejszej powierzchni sprzecznie z judykaturą Trybunału Sprawiedliwości UE i kryteriami ornitologicznymi IBA oraz skonstatowała naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej. Później ten obszar ptasi został ustanowiony rozporządzeniem rządu

⁴⁰³ Zob. np. wyrok C-3/96 Komisja przeciwko Holandii lub wyrok C-209/04 Komisja przeciwko Austrii (Lauteracher Ried.).

z 4 czerwca 2007 r.⁴⁰⁴ w postaci zredukowanej, niemniej wystarczającej do umorzenia przez Komisję postępowania o naruszenie prawa europejskiego.

2. **Ptačí oblast Komarov** (postępowanie nr 2005/4547 – niewłaściwa implementacja dyrektywy 79/409/EWG o ochronie dziko żyjących ptaków). Obszar ptasi Komarov został ustanowiony rozporządzeniem rządu z 8 grudnia 2004 r.⁴⁰⁵. Mimo oporu Czeskiego Towarzystwa Ornitologicznego i ekologicznych organizacji pozarządowych został sprzecznie z dyrektywą ptasią zatwierdzony przez rząd projekt ze znacznie zmienionymi granicami obszaru ptasiego ze względu na planowaną drogę szybkiego ruchu R35. Przedmiotem ochrony tego obszaru jest gatunek sowy (*Asio flammeus*)⁴⁰⁶ i drapieżnik błotniak zbożowy (*Circus cyaneus*). Komisja Europejska w lutym 2006 r. posłała Republice Czeskiej pismo z informacją o skardze czeskich organizacji pozarządowych, w której zarzucili oni celową zmianę granic ze względu na preferencję dla interesów ekonomicznych. Na to Republika Czeska zareagowała odpowiedzią, że obszar wyłączony przez zmieniony projekt nie jest dla ochrony celowych gatunków ptaków kluczowy i że cel ochrony obszaru ptasiego nie jest przez to zagrożony. Ponieważ argumentacja przekonała Komisję Europejską, postępowanie o naruszenie prawa europejskiego zostało umorzone, a obszar ptasi pozostał w zmienionych granicach.
3. **Ptačí oblast Českobudějovické rybníky a ptačí oblast Dehtář** (postępowanie nr 2007/2193 – niewłaściwe postępowanie przy określaniu obszarów szczególnie chronionych według dyrektywy 79/409/EWG o ochronie dziko żyjących ptaków). Pierwotny projekt wykazu obszarów ptasich zawierał także obszar ptasi Českobudějovické rybníky i obszar ptasi Dehtář. Rozpatrzenie tych dwóch obszarów rząd odłożył jednak na czas nieokreślony. W 2006 r. Czeskie Towarzystwo Ornitologiczne złożyło skargę w Brukseli. Komisja przedstawiła pogląd, że te obszary ptasie należy ustanowić, ponieważ spełniają wszelkie przesłanki wyboru według kryteriów IBA, na danych obszarach występują celowe z punktu widzenia dyrektywy ptasiej gatunki oraz regularnie tu zimują także niektóre wędrujące gatunki wodne. Również do tego przypadku odnosi się ustalona judykatura Trybunału Sprawiedliwości UE, według której państwa członkowskie są zobowiązane klasyfikować jako obszary ptasie wszelkie obszary, które przy stosowaniu kryteriów ornitologicznych jawią się jako najdogodniejsze z punktu widzenia

⁴⁰⁴ Nařízení vlády č. 165/2007 Sb., o vymezení Ptačí oblasti Heřmanský stav – Odra – Poolší.

⁴⁰⁵ Nařízení vlády č. 679/2004 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Komarov.

⁴⁰⁶ Problem ochrony tego gatunku polega na tym, że sowy o zmierzchu i w nocy przyciąga światło z przejeżdżających samochodów, co może mieć dla nich skutek likwidacyjny. Niektóre badania wykazują, że w krajobrazie rolniczym ginie w zderzeniach z samochodami aż 1/4 osobników. Dlatego zdaniem ekologów było ważne, aby trasa szybkiego ruchu prowadziła jak najdalej od obszaru ptasiego.

ochrony celowych gatunków ptaków. Republika Czeska w odpowiedzi powiadomiła Komisję, że wyznaczenie odnośnych obszarów ptasich jest już w toku, i następnie w październiku 2009 r. oba obszary ptasie zostały przez rząd ustanowione⁴⁰⁷, a postępowanie Komisji umorzono.

4. **Ptačí oblast Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví** (postępowanie nr 2007/2219 – niewłaściwa implementacja dyrektywy 79/409/EWG o ochronie dziko żyjących ptaków). Obszar ptasi Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví był ustanowiony już w 2005 r.⁴⁰⁸. W 2006 r. został przyjęty projekt budowy drogi szybkiego ruchu R55 na Morawach prowadzący bezpośrednio przez ten obszar ptasi. Czeskie Towarzystwo Ornitologiczne kilkakrotnie wskazywało na to, że projekt może mieć dla niektórych gatunków ptaków występujących na tym obszarze skutek likwidacyjny⁴⁰⁹. Ministerstwo Środowiska odmówiło wszakże oceny innych wariantów budowy drogi, które by prowadziły poza obszarem ptasim. Formalne ostrzeżenie Komisji zostało przesłane Republice Czeskiej w październiku 2007 r. W odpowiedzi Republika Czeska broniła się tym, że początek projektu drogi szybkiego ruchu sięga do czasu na długo przed wstąpieniem do UE, a zatem oddziaływania dyrektyw się do niej nie odnoszą. Później Ministerstwo Środowiska wydało stanowisko w przedmiocie oceny oddziaływania tego odcinka drogi R55 prowadzącej przez obszar ptasi w dwóch wariantach: powierzchniowym i tunelowym. Zostało wybrane kosztowniejsze rozwiązanie tunelowe, które miało prowadzić przez tereny obszaru ptasiego; odcinek na powierzchni miał być opatrzony osłonami przeciwhałasowymi, później rozważano także zadaszenie. Komisja Europejska postępowanie o naruszenie prawa europejskiego wstrzymała w fazie formalnego ostrzeżenia w listopadzie 2010 r. Niemniej jednak budowa danego odcinka drogi R55 się jeszcze nie zaczęła, a obecnie nadal nie jest jasne, jakie rozwiązanie zostanie wybrane. Spekuluje się o dacie rozpoczęcia budowy w 2019 r. Ten przypadek jest tedy przykładem wstrzymania budowy ważnego połączenia komunikacyjnego (chodzi o drogowe połączenie z Ołomuńca do Brześcia z przyłączeniem do autostrady D1), kiedy z powodu niewłaściwego i nieskoordynowanego planowania budowa została niepotrzebnie zatrzymana.

⁴⁰⁷ Nařízení vlády č. 405/2009 Sb., o vymezení Ptačí oblasti Česko-budějovické rybníky; nařízení vlády č. 406/2009 Sb., o vymezení Ptačí oblasti Dehtář.

⁴⁰⁸ Nařízení vlády č. 21/2005 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví.

⁴⁰⁹ W ramach tego obszaru ptasiego chroni się sześć gatunków ptaków: bociana białego, błotniaka stawowego, skowronka, lelka i dwa gatunki dzięciołów. Miejsca gniazdowania lelka są największe w ČR.

Nierozwiązane do końca problemy z grożącym postępowaniem o naruszenie prawa europejskiego wyznaczają obecnie kolejne dwa obszary: Dolina Łaby, który był początkowo wprowadzany do wykazu EVL, ale ze względu na planowaną budowę stopnia wodnego Dečín w znacznie zredukowanej postaci, nieodpowiadającej wymaganiom dyrektywy. Komisja Europejska zwróciła uwagę na braki w tym obszarze już kilkakrotnie i zażądała wprost, aby wykaz narodowy został rozszerzony o ten obszar. Obecnie obszar znowu się pojawił w projekcie nowych EVL, ale rząd w lutym 2016 r. ponownie odmówił zaliczenia tego EVL do narodowego wykazu. Podobnym przypadkiem jest obszar Slavikovy ostrovy u Přelouče, który został w 2009 r. wykreślony z wykazu EVL projektowanych do uzupełnienia narodowego wykazu z powodu planowanego przez lata projektu uszlusowania Łaby do Pardubic (stopień żeglugowy Přelouč). Na tym obszarze występuje cały szereg cennych gatunków fauny i flory. Chyba najcenniejsze są tutejsze populacje modraszka bagienego (*Maculinea nausithous*) i modraszka oczkowanego (*Maculinea teleius*), dla ich naturalnych siedlisk miałaby planowana budowa kanału żeglugowego konsekwencje likwidacyjne. W obliczu ponawianego nacisku Komisji na zaliczenie tych dwóch EVL do narodowego wykazu trudno oczekiwać, że Republika Czeska pogodzi się z takim postępowaniem.

4.9.4. Natura 2000 w sądach

Judykaturę dotyczącą Natury 2000 trzeba widzieć w najściślejszym związku z judykaturą odnoszącą się do ochrony przyrody, zwłaszcza z problematyką szczególnej ochrony obszarowej i szczególnej ochrony gatunkowej, gdyż z pomocą odnoszącego się do nich instrumentarium jest przeważnie zapewniana ochrona naturalna. W tym podrozdziale uwaga zostanie poświęcona praktyce orzeczniczej dwóch najwyższych sądów, które spotykają się z tą problematyką, mianowicie Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej (dalej w skrócie US od Ustavní soud) oraz Najwyższego Sądu Administracyjnego Republiki Czeskiej (dalej w skrócie NSS od Nejvyšší správní soud). Od razu na wstępie należy zaakcentować, że dla rozwoju judykatury w tej dziedzinie całkiem podstawowy jest **interpretacyjny zwrot**, do którego dochodziło najpierw stopniowo w praktyce orzeczniczej NSS z początkiem gdzieś przed 2010 rokiem, a do którego w większym stopniu dochodzi w ostatnich dwóch latach również w judykaturze US. Dopiero ten interpretacyjny zwrot **doprowadził do przyznawania aktywnej legitymacji skargowej organizacjom ekologicznym** w przypadkach dotyczących środowiska, a ona wcześniej przyznawana nie była. Dlatego w całkiem niedawno doczekaliśmy się po raz pierwszy sądowych interpretacji ze strony najwyższych instancji sądowych

co do trudnych aspektów regulacji prawnej ochrony przyrody w tych typach przypadków, które wcześniej zakończyły się odrzuceniem skargi ze względu na brak legitymacji skargowej, a zatem bez wypowiedzenia się sądu co do meritum sprawy. Pewien (pozytywny) zwrot pojawił się i trwa w spojrzeniu tych instancji sądowych na problematykę ochrony środowiska w ogólności oraz na rolę pozarządowych organizacji ekologicznych w społeczeństwie. Te zmiany trzeba pojmować jako ściśle związane z **implementacją Konwencji z Aarhus**, albowiem niezgodność z nią była Republice Czeskiej wytykana już kilkakrotnie, a sądy czeskie zaczęły się w ostatnich latach coraz częściej odwoływać do Konwencji z Aarhus i szerzej uwzględniać jej wymagania także w płaszczyźnie interpretacyjnej. NSS wykazywał wyraźnie wyższy stopień postępowego podejścia do ochrony środowiska już w kilku ostatnich latach, a szereg przełomowych i dla środowiska (a także dla pozarządowych organizacji ekologicznych) korzystnych judykatów i interpretacji pochodzi właśnie od niego; jeśli chodzi o US, to zwrot ku takiemu podejściu uwidocznił się dopiero całkiem niedawno.

Droga do przyznania aktywnej legitymacji skargowej organizacjom ekologicznym (stowarzyszeniom obywatelskim) i skarg na akty administracyjne o charakterze ogólnym (właśnie w tej formie są wydawane np. akty planowania przestrzennego) prowadziła stopniowo przez akceptację faktu, że wprawdzie Konwencja z Aarhus nie jest bezpośrednio stosowana⁴¹⁰, ale braki w jej implementacji wymagają wykładni prawa czeskiego w zgodzie z nią oraz (w niektórych nielicznych przypadkach z poniekąd „wyśrubowaną” argumentacją) wyprowadzania aktywnej legitymacji skargowej osoby, która spełnia definicję „zainteresowanej publiczności” według Konwencji z Aarhus, na podstawie bezpośredniego stosowania dyrektywy o ocenach oddziaływania⁴¹¹. Obecnie **aktywna legitymacja skargowa organizacji ekologicznych spełniających określone kryteria**⁴¹² w odniesieniu

⁴¹⁰ Przypadek orzeczenia TSUE w sprawie C-240/09 – *Lesoochránárské zoskupenie VLK*.

⁴¹¹ Na przykład wyrok NSS z 13 października 2010 r. – 6 Ao 5/2010-43.

⁴¹² Te kryteria są w judykaturze stopniowo doprecyzowywane. Chodzi przede wszystkim o stwierdzenie dotknięcia własnych praw podmiotowych, zamiary organizacji ekologicznych skierowane na ochronę środowiska lub jego komponentów, ewentualnie o ochronę określonych gatunków w określonym miejscu itp., powszechne oddziaływanie w skali całego państwa albo stosunek miejscowy do dotkniętego miejsca i rzeczy oraz in. W odniesieniu do pierwszego warunku, dotknięcia własnych praw podmiotowych, trzeba dodać, że doktryna dotknięcia własnych praw podmiotowych była zawsze częścią składową czeskiej kontroli administracji i nią pozostaje, tj. do prawa czeskiego nie została wprowadzona *actio popularis* i dotknięcie praw podmiotowych jest warunkiem legitymacji skargowej. Jednakże nadchodzi zmiana – a zgodnie z Konwencją z Aarhus powinna być ona kontynuowana – w interpretacji praw podmiotowych, które mogą być dotknięte. W starszej judykaturze dotknięcie praw podmiotowych było łączone niemal wyłącznie z dotknięciem prawa właścicielskiego lub innych praw rzeczowych. Teraz pojawia się tendencja do rozszerzania kręgu takich praw, na przykład o prawo do sprzyjającego środowiska. Bliżej zob. H. Müllerová, P. Humlíčková, *Nové přístupy k implementaci Aarhuske umluvy v ČR*, Praha 2014, s. 98.

do skarg na akty administracyjne o charakterze ogólnym jest **w pełni akceptowana dzięki przełomowemu rozstrzygnięciu Sądu Konstytucyjnego**⁴¹³, a ostatnio pojawiła się nawet tendencja do rozszerzania aktywnej legitymacji skargowej organizacji ekologicznych na podstawie tej zasady interpretacyjnej także na inne postępowania niż przeciwko aktom administracyjnym o charakterze ogólnym⁴¹⁴.

Drugim postępowym krokiem interpretacyjnym, który również jest ściśle związany z wykonywaniem wymagań Konwencji z Aarhus w prawie czeskim, jest rozszerzenie możliwości organizacji ekologicznych do kwestionowania w skargach w sprawach dotyczących środowiska **nie tylko procesowej, ale i materialnoprawnej bezprawności**. Chodzi także o krok całkiem niedawny, zaznaczający się gdzieś od końca 2014 r. Zarzuty materialnoprawnej bezprawności ze strony organizacji nie były wcześniej dopuszczane przez sądy i organizacje mogły wnosić tylko zarzuty o charakterze procesowym; potwierdzenie możliwości organizacji

⁴¹³ Wyrok US z 30 maja 2014 r. – I. US 59/14. Ten wyrok wywołał ogromne zainteresowanie. Jest zupełnie podstawowy także ze względu na zmianę interpretacji prawa do sprzyjającego środowiska, dlatego uzasadnione jest zacytowanie tu co najmniej kilku jego kluczowych zdań: „Faktu, że obywatel daje pierwszeństwo dochodzeniu swojego interesu w formie stowarzyszenia z innymi obywatelami, nie można oceniać negatywnie dla niego. Ze względu na rozwój zobowiązań międzynarodowych Republiki Czeskiej, prawa unijnego i na prawną regulację pozycji organizacji ukierunkowanych na ochronę przyrody i krajobrazu można uznać za przewyższoną starszą praktykę Sądu Konstytucyjnego w stosunku do aktywnej legitymacji organizacji do przedstawiania interesów swoich członków w ochronie ich prawa do sprzyjającego środowiska wyrażoną w uchwale z 6 stycznia 1998 r. – I. US 282/97. Osoby fizyczne, jeżeli łączą się w stowarzyszeniu (organizacji), którego celem według statutu jest ochrona przyrody i krajobrazu, mogą swe prawo do sprzyjającego środowiska, zakotwiczone w art. 35 Karty Podstawowych Praw i Wolności, realizować także za pośrednictwem tej organizacji” (punkt 26). „Sądy administracyjne oceniły przypadek tylko z punktu widzenia (ogólnie pojętej) aktywnej legitymacji wnioskodawcy i oparły się m.in. na judykaturze, która traktuje stowarzyszenia obywatelskie mające cel polegający na ochronie przyrody i krajobrazu jako «inicjatywy ekologiczne». Takie oznaczenie, niepozbawione pejoratywnego wydźwięku, mylnie implikuje czysto aktywistyczną i uboczną rolę, którą by stowarzyszenia obywatelskie tego typu miały odgrywać w stosunku do postępowań sądowych. Stowarzyszenia obywatelskie (organizacje), które są równocennym podmiotem prawa, są jednak także znaczącym i na wskroś demokratycznym elementem społeczeństwa obywatelskiego. Nie jest prawidłowe zaliczenie organizacji do nieformalnych, pozbawionych niezbędnych uprawnień dla przeforsowania swoich interesów. Jest natomiast nie tylko legitymowane, ale i legalne, aby organizacja miała możliwość upominania się i w postępowaniu z wniosku o uchylenie planu przestrzennego o te wspólne interesy obywateli, które zostały uznane za uprawnione” (punkty 28–29).

⁴¹⁴ Na przykład wyrok NSS z 18 grudnia 2015 r. – 2 As 49/2013: „Aczkolwiek powoływany wyrok Sądu Konstytucyjnego [chodzi o I. US 59/14 z 30 maja 2014 r.] odnosi się do postępowania z wniosku o uchylenie aktu administracyjnego o charakterze ogólnym i wypowiada się tedy wobec aktywnej legitymacji organizacji chroniących interesy ochrony przyrody i krajobrazu w procesie planowania przestrzennego, nie ma wątpliwości co do tego, że odpowiednio odnosi się także do działań takich organizacji w innych typach postępowania administracyjnego, w których reprezentują i bronią praw swoich członków (tu prawa do sprzyjającego środowiska)”.

ekologicznych do skutecznego podnoszenia w przypadkach dotyczących ochrony środowiska również materialnoprawnych zarzutów można znaleźć np. w wyroku NSS z 25 czerwca 2015 r. – I As 13/2015–295.

Te ważne zmiany w zakresie wykładni poza tym, że znacząco przyczyniają się do zapewnienia właściwej interpretacji Konwencji z Aarhus, dopiero teraz w szeregu przypadków otwierają drogę organizacjom ekologicznym, aby mogły w pełnym zakresie uczestniczyć w postępowaniach mających na celu ochronę środowiska, mianowicie bez wcześniejszego ograniczenia tylko do kwestii procesowych.

W dalszych rozważaniach przedstawię kilka przypadków związanych z tematyką Natury 2000 z czasów najnowszych, które ilustrują **nowe podejście najwyższych sądów czeskich do ochrony przyrody**. Generalnie można to ująć w ten sposób, że Sąd Konstytucyjny orzeka w sprawach skarg na naruszenie podstawowych praw człowieka, dlatego „powszednia” agenda dotycząca sieci Natura 2000 (ustanawianie obszarów, oceny oddziaływania, praktyka funkcjonowania itp.) w jego judykaturze nie występuje. W pojedynczych przypadkach jednak US wypowiadał się w sprawach interpretacji niektórych aspektów ochrony Natury 2000, jeżeli skarżący zarzucali naruszenie ich praw podstawowych w bezpośrednim związku z ochroną środowiska (w większości chodziło o prawo do sprawiedliwego procesu i prawo własności). W judykaturze Najwyższego Sądu Administracyjnego problematyka Natury 2000, EVL i obszarów ptasich pojawia się wyraźnie częściej. Większość tych judykatów dotyczy wszakże tej problematyki tylko pośrednio bądź na marginesie. Co do tych, które bezpośrednio zajmują się europejską ochroną środowiska, można skonstatować, że występuje tu kilka grup typów skarg i podmiotów występujących ze skargami. Z jednej strony są to organizacje ekologiczne (np. Frank Bold Society, Okrašlovací spolek Zdikovsko, Hnutí Duha, Přátelé Země i inne), które starają się bronić interesów środowiska w przypadkach, kiedy rozstrzyga się o obszarach, o przedsięwzięciach itp., często również przeciwko organom ochrony przyrody lub urzędom administracyjnym, które podejmują decyzje w tych sprawach. Ponieważ obszary Natura 2000 są zwykle ustanawiane w kategoriach obszarów szczególnie chronionych, przenikają się tu zagadnienia Natury 2000 z zagadnieniami obszarowej ochrony przyrody, a często także ochrony gatunkowej. Uczestnikami takich postępowań są niejednokrotnie też dotknięte gminy. Od strony rzeczowej zazwyczaj chodzi o obronę przed aktami wydanymi w ramach planowania przestrzennego i decydowania o przestrzeni, zwłaszcza przed zasadami rozwoju przestrzennego, planami przestrzennymi i decyzjami przestrzennymi, kiedy zarzuca się, że projektowana działalność na danym terenie będzie szkodliwa lub likwidacyjna dla przedmiotu ochrony, który się tu albo w pobliżu znajduje. Po drugie, występuje tu grupa skarg, których przedmiotem są spory o przyznanie i wysokość wsparcia finansowego należnego osobom, które rolniczo zagospodarowują tereny o zmniejszonej z różnych powodów

wartości, m.in. z powodu ochrony przyrody, w tym sieci Natura 2000. Trzecią grupę tworzą, mówiąc w uproszczeniu, przeciwnicy ochrony przyrody, którzy bronią swego prawa własności lub prawa prowadzenia działalności gospodarczej, a wzmożoną ochronę przyrody na obszarach Natura 2000 odbierają jako przeszkodę.

Sąd Konstytucyjny: Budowa elektrowni wiatrowej na obszarze ptasim została zasadnie wstrzymana (rok 2013).

Spółka akcyjna prowadząca działalność w dziedzinie elektrowni wiatrowych zamierzała zrealizować budowę dwóch elektrowni wiatrowych na obszarze ptasim Krušné hory, gdzie przedmiotem ochrony jest zachowanie populacji cietrzewia, należącego w republice Czeskiej do mocno zagrożonych gatunków i wskazanego w załączniku 1 dyrektywy ptasiej. Dla pozwolenia na realizację tego zamiaru niezbędne było dopuszczenie odstępstwa od podstawowych warunków ochrony zagrożonych gatunków według § 56 ust. 1 ZOPK, konkretnie od zakazu szkodliwej ingerencji w ich naturalny rozwój, ale takiego dopuszczenia odstępstwa spółka nie uzyskała ze strony AOPK, zarządu CHKO Labské pískovce. Zgodność z prawem odmowy dopuszczenia odstępstwa została potwierdzona przez MŽP, sąd miejski w Pradze i NSS. Spółka akcyjna dopatrywała się w tym ingerencji w jej prawo własności i prawo do sprawiedliwego procesu. US skargę odrzucił⁴¹⁵. Podkreślił, że nie ma roszczenia prawnego o dopuszczenie odstępstwa, skoro według ZOPK odstępstwo jedynie „może” być dopuszczone, co znaczy, że jego dopuszczenie zależy od oceny organów administracji, jeszcze tylko w przypadku, kiedy ustawa wskazuje wprost, że „inny interes publiczny wyraźnie przeważa nad interesem ochrony przyrody”. US uznał interes zachowania populacji cietrzewia na danym obszarze za pierwszorzędny interes publiczny, wyrażony m.in. w rozporządzeniu rządu, którym ustanowiono obszar ptasi Krušné hory, i wskazał, że nie uznaje za udowodnione, że to zamierzenie budowlane przeważa, i to jeszcze wyraźnie, nad interesem ochrony przyrody.

Sąd Konstytucyjny: Właściciele gruntów walczący przeciwko ustanowieniu EVL nie osiągnęli sukcesu (rok 2015).

Kilku właścicieli gruntów na skraju miasta Hradec Králové sprzeciwiało się temu, aby ich grunty były uznane za obszary szczególnie chronione w kategorii pomników przyrody. Ich grunty miały być pod względem ochrony dołączone do innych sąsiednich gruntów i w ten sposób rozszerzyć obszar o znaczeniu europejskim. Właściciele dopatrywali się w objęciu ochroną zamachu na swoje prawa właścicielskie, ponieważ plan zagospodarowania przestrzennego miasta przewidywał przyszłą zabudowę, która przez ustanowienie pomnika przyrody stanie się

⁴¹⁵ Orzeczenie US z 17 listopada 2013 r. – II. US 792/13.

niemożliwa, a ich inwestycje w grunty, uczynione w dobrej wierze, pójdą na marne. US nie zgodził się z zarzutami właścicieli i potwierdził wcześniejsze niekorzystne dla nich rozstrzygnięcia urzędu krajowego, MŽP, sądu miejskiego w Pradze i NSS⁴¹⁶. Między innymi podkreślił, że państwo jest uprawnione do regulowania w niezbędnym zakresie używania mienia zgodnie z interesem powszechnym, co odpowiada i społecznej funkcji własności oraz limitom prawa własności przewidzianym w Karcie Podstawowych Praw i Wolności. Dopuścił, że nieuwzględnienie zarzutów przeciwko ustanowieniu obszaru szczególnie chronionego przedstawia środek regulacyjny w stosunku do mienia skarżących, chodzi wszakże o środki niezbędne, przewidziane ustawą i realizujące interes powszechny. US odwołał się tu do § 58 ust. 1 ZOPK, według którego ochrona przyrody i krajobrazu jest interesem publicznym i każdy jest zobowiązany przy korzystaniu z przyrody i krajobrazu znosić ograniczenia wynikające z tej ustawy. Skonstatował, że nieuwzględnienie zarzutów skarżących przeciwko ustanowieniu obszaru szczególnie chronionego nie może jako takie przedstawiać naruszenia prawa do prowadzenia przedsiębiorstwa ani do prowadzenia innej działalności gospodarczej. Wreszcie odrzucił i to, aby prawo do sprawiedliwego procesu można było interpretować tak, że skarżącym gwarantowałoby sukces w postępowaniu czy też gwarantowało prawo do rozstrzygnięcia odpowiadającego ich wyobrażeniom; dotychczasowy przebieg postępowania ocenił tak, że rozstrzygnięcia organów administracji państwowej były odpowiednio poddane kontroli niezawisłego sądu w znaczeniu art. 36 Karty Podstawowych Praw i Wolności. Okoliczność, że skarżący nie zgodzili się z wnioskami czy poglądami sądu, nie może sama przez się zakładać uzasadnienia skargi konstytucyjnej.

Najwyższy Sąd Administracyjny: wybudowanie nowej trasy turystycznej przez EVL wymaga oceny naturowej i uzyskania odstępstwa od zakazu niepokojenia szczególnie chronionych gatunków (rok 2015).

W całkiem nowym przypadku (rozstrzygnięcie zapadło w grudniu 2015 r.)⁴¹⁷ chodziło o plan wyznaczenia nowej trasy turystycznej dla pieszych przez teren Parku Narodowego Šumava, który jest jednocześnie obszarem o znaczeniu europejskim i obszarem ptasim (m.in. ze względu na występowanie głuźca). W kwestii naturowej oceny oddziaływania właściwy organ ochrony przyrody (zarząd *NP Šumava*) przedstawił stosownie do § 45i ust. 1 ZOPK stanowisko, że znaczący wpływ tego zamierzenia na stan przedmiotu ochrony i integralność obszaru o znaczeniu europejskim i obszaru ptasiego *Šumava* jest wykluczony, i na jego podstawie ten sam organ wydał decyzję, którą wyraził zgodę na wyznaczenie projektowanej

⁴¹⁶ Orzeczenie US z 13 października 2015 r. – IV. US 2068/15.

⁴¹⁷ Wyrok NSS z 18 grudnia 2015 r. – 2 As 49/2013-117.

trasy turystycznej, wraz z określeniem pewnych warunków, jak to zamierzenie ma być przeprowadzone. Przeciwnie temu odwołanie wniosła organizacja ekologiczna Okrašlovací spolek Zdikovsko. Organ odwoławczy, tj. MŽP, uchylił decyzję zarządu i sprawę przekazał do ponownego rozpatrzenia. Zarząd wydał potem decyzję niemal identyczną, którą ponownie pozwolił na realizację zamierzenia, jedynie określił nieco bardziej rygorystyczne warunki realizacji. Odwołanie przeciwko niej MŽP już oddaliło. W postępowaniu sądowo-administracyjnym rozstrzygano zwłaszcza następujące kluczowe kwestie:

- 1) czy udzielona zgodna na realizację zamierzenia w reżimie ochrony obszarowej oznacza, że już nie trzeba prowadzić postępowania o dopuszczenie odstępstwa od zakazu szkodliwej ingerencji w naturalny rozwój zwierząt szczególnie chronionych według § 56 ZOPK (w tym przypadku głuszcza) w reżimie ochrony gatunkowej, czy też oba postępowania są od siebie niezależne i oba należy przeprowadzić (w tym przypadku postępowanie o dopuszczenie odstępstwa od zakazu nie było prowadzone);
- 2) czy pojęcie przedsięwzięcia (*zaměr*) wskazane w § 45i ZOPK oznacza tylko przedsięwzięcia w znaczeniu ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko (tj. tylko działania wskazane w załączniku), czy też jest szersze (wyznaczenie trasy turystycznej w załączniku do ustawy EIA nie zostało wykazane), a zatem czy rzeczywiście trzeba było prowadzić czynności w ramach naturowej oceny oddziaływania, czy też nie (w danym przypadku była przeprowadzona tylko pierwsza czynność – stanowisko organu ochrony przyrody, które skonstatowało wykluczenie znaczącego wpływu na obszar).

NSS w tym przypadku rzeczywiście dokładnie i ze szczegółami zajmował się interpretacją poszczególnych przepisów ZOPK i przepisów z tą ustawą związanych oraz ich wzajemnymi związkami, wobec czego ten wyrok jest do wykorzystania jako wskazówka dla interpretacji wielu trudnych kwestii. Należy podkreślić, że sąd przedstawił tu interpretację sprzyjającą ochronie środowiska i przyznał rację organizacji ekologicznej.

Ad 1) Sąd zajął się najpierw pytaniem, czy postępowanie o dopuszczenie odstępstwa od zakazu (tu od zakazu szkodliwej ingerencji w naturalny rozwój zwierząt szczególnie chronionych) jest postępowaniem wszczynanym tylko na wniosek, czy też można je wszcząć z urzędu, co było przedmiotem sporu między uczestnikami. Sąd doszedł do wniosku, że postępowanie o dopuszczenie odstępstwa nie może być postępowaniem wyłącznie wnioskowym, ponieważ „interes ochrony środowiska, przenikający do zakazu szkodliwej ingerencji w naturalny rozwój zwierząt szczególnie chronionych i ewentualne wyjątki od niego swym znaczeniem wyraźnie przewyższają indywidualny rozmiar i interesy jednostek (czy to osób fizycznych, czy osób prawnych), a w żadnym przypadku nie można polegać na tym, że te jednostki, zwłaszcza jeżeli będą dążyć do celów kolidujących

z ochroną środowiska, będą strzec ochrony tego interesu publicznego równie odpowiedzialnie i bezstronnie jak organy administracji rzeczowo do tego powołane”. NSS konstatawał, że postępowanie o dopuszczenie odstępstwa przedstawia dla organów administracji postępowanie obligatoryjne, i w tych przypadkach, kiedy ingerencja w naturalny rozwój zwierząt szczególnie chronionych jawi się nie jako pewna, ale tylko jako możliwa.

Część uczestników postępowania argumentowała, że udzielenie zgody przez organ ochrony przyrody według § 44 ust. 3 ZOPK na działania i ingerencje na obszarach szczególnie chronionych jest wystarczające, a postępowanie o dopuszczenie odstępstwa ze względu na ochronę gatunkową już nie jest potrzebne. Tę argumentację NSS odrzucił i wyjaśnił, że z punktu widzenia systematycznego ochrona obszarowa i ochrona gatunkową są zamieszczone w odrębnych częściach ustawy, w której część trzecia ZOPK reguluje ochronę obszarową szczególnie chronionych obszarów i sama przez się nie liczy się z ochroną chronionych gatunków roślin i zwierząt ani z dopuszczeniem wyjątków od niej; tym kwestiom jest mianowicie, w przypadku ich występowania, specjalnie poświęcona część piąta, rozdział pierwszy, ZOPK. Takie uporządkowanie przemawia na rzecz wniosku, że postępowanie według § 56 ZOPK jest niezależne od innych postępowań o wyjątkach, stanowiskach lub zgodach według innych (poprzedzających) części ZOPK. Prowadzenie postępowania o wyjątku według § 56 ZOPK obok postępowania o wyrażanie zgody według § 44 ZOPK jest przeto możliwe i w danym przypadku było niezbędne. NSS do tego dodaje wprost, że podobny schemat interpretacyjny można stosować również wobec postępowań o wydanie stanowiska o przedsięwzięciach projektowanych na obszarach o znaczeniu europejskim i obszarach ptasich (§ 45i ust. 1 ZOPK).

Na argumentację przeciwników (Klubu Czeskich Turystów – organizacji, która zamierzała wyznaczyć trasę turystyczną), że postępowanie o odstępstwo nie powinno być wszczęte dlatego, że zamierzona ingerencja (wyznaczenie trasy turystycznej) nie mogła mieć jakiegokolwiek do pomyślenia szkodliwego wpływu na zwierzę szczególnie chronione, NSS odpowiedział, że przeciwko absencji jakiegokolwiek ryzyka niepokojenia głuszca świadczy już choćby tylko fakt, że głuśzec na danym obszarze naturalnie występuje. Postępowanie zarządu NP Šumava (który w danym przypadku *de facto* w ogóle nie bronił interesów ochrony populacji gatunku szczególnie chronionego) uznał NSS za „absolutną rezygnację”, która mogłaby być usprawiedliwiona tylko w przypadku, gdyby wykluczenie negatywnego wpływu na gatunek szczególnie chroniony było w ogóle nieskomplikowane i prostolinijne, na przykład w sytuacji, gdyby absolutnie nie było wątpliwości co do tego, że na odnośnym obszarze żaden osobnik tego gatunku w ogóle nie występuje; o tym wszakże stan faktyczny rozpoznawanej sprawy nie świadczył.

Ad 2) Co do znaczenia pojęcia „zamierzenie” istniały wątpliwości już od przyjęcia danej dykcji do ZOPK. W tym przypadku Klub Czeskich Turystów oraz zainteresowana gmina (Modrava) argumentowały, że zamiar wyznaczenia ścieżki turystycznej nie jest zamierzeniem według ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko (czy też według dyrektywy o ocenach oddziaływania), ponieważ definicja tego pojęcia jest determinowana wyliczeniem wskazanym w załączniku 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko (i dyrektywy), gdzie wybudowanie trasy turystycznej nie jest wykazane, i dlatego do realizacji zamierzenia nie było potrzebne stanowisko według § 45i ust. 1 ZOPK. W rzeczywistości wszakże judykatura już się tą kwestią zajmowała, co NSS w swym wyroku przypomniiał; chodziło o orzeczenie z poprzedniego roku⁴¹⁸, w którym NSS wskazał, że przy wykładni pojęcia „zamierzenie” w znaczeniu § 45h i 45i ZOPK nie można wychodzić tylko z definicji zamierzenia zawartej w § 3 lit. a) ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, lecz także trzeba wziąć pod uwagę i § 4 tej ustawy, który wskazuje, co jest przedmiotem oceny oddziaływania zamierzenia na środowisko, i zaliczyć tu też „budowle, działania i technologie, które według stanowiska organu ochrony przyrody wydanego według szczególnych przepisów prawnych (ZOPK) mogą samoistnie lub razem z innymi znacząco wpłynąć na obszary o znaczeniu europejskim lub obszary ptasie”. Jeżeli zatem nie jest wykluczone, aby zamierzenie wyznaczenia ścieżki turystycznej mogło być co do zasady zamierzeniem w znaczeniu § 45h ust. 1 ZOPK, było na miejscu ocenić, czy jego konkretna postać ma podlegać ocenie wpływu na środowisko. W danym przypadku organ ochrony przyrody wprawdzie wydał stanowisko, ale wykluczenia znaczącego wpływu na przedmiot ochrony odpowiednio i przekonywająco nie udowodnił.

Najwyższy Sąd Administracyjny: Postępowanie organów ochrony przyrody w przypadku stopnia żeglugowego Přelouč – Slavikovy ostrovy wykazuje szereg wad (rok 2015).

W tym przypadku chodzi właśnie o ten sporny obszar, który już od kilku lat jest przedmiotem rokowań między Komisją Europejską a Republiką Czeską. Chodzi o to, że KE domaga się, aby ten obszar został zaliczony do narodowego wykazu EVL, ale rząd czeski wzbrania się z powodu zamiaru wybudowania tu stopnia żeglugowego Přelouč. Zastanawiające jest, że rząd czeski ponownie w lutym 2016 r. odmówił włączenia tego obszaru do wykazu narodowego, mimo że i NSS wskazał w swoim rozstrzygnięciu z września 2015 r.⁴¹⁹ na szereg uchybień i wad procesu, którymi były obciążone dotychczasowe postępowania o stopniu żeglugowym ze

⁴¹⁸ Wyrok NSS z 13 sierpnia 2014 r. – 3 As 75/2013-112.

⁴¹⁹ Wyrok NSS z 30 września 2015 r. – 6 As 73/2015.

względem na nierespektowanie legislacji unijnej. Ten wyrok szeroko zajmuje się znowu problematyką dopuszczania odstępstw od zakazu niszczenia lub innego zakłócania rozwoju chronionych gatunków roślin i zwierząt według § 56 ZOPK. W tym przypadku Dyrekcja Dróg Wodnych Republiki Czeskiej, która zamierza wybudować sporny stopień żeglugowy, wystąpiła o dopuszczenie odstępstwa od zakazu szkodliwej ingerencji w naturalny rozwój jednego mocno zagrożonego gatunku roślin oraz 39 krytycznie zagrożonych gatunków zwierząt (chodzi m.in. o ochronę modraszka bagiennego i modraszka oczkowanego). Urząd krajowy zezwolił na wyjątek. Przeciwko tej decyzji wniosła odwołanie organizacja ekologiczna Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu. Organ odwoławczy (MŽP) w swojej decyzji jedynie zastrzył niektóre warunki dopuszczania odstępstw, ale generalnie odwołania nie uwzględnił.

NSS zajmował się zwłaszcza kwestią wykładni § 56 ZOPK o zezwalaniu na wyjątki od zakazów. Uogólnił, że organ administracji powinien w postępowaniu o pozwolenie na wyjątki zbadać spełnienie czterech warunków, jak:

- 1) istnienie naglących powodów interesu publicznego,
- 2) przewaga tego interesu publicznego nad interesem ochrony przyrody,
- 3) brak innego zadowalającego rozwiązania,
- 4) osiągnięcie bądź utrzymywanie sprzyjającego stanu poszczególnych gatunków z punktu widzenia ich ochrony.

Spełnieniem tych warunków sąd się kolejno zajmował i w zasadzie wobec wszystkich dowodził, że nie były spełnione bądź że ich spełnienie nie było odpowiednio i przekonująco wykazane.

W odniesieniu do oceny istnienia i znaczenia interesu publicznego i jego przewagi nad interesem ochrony przyrody NSS konstatawał, że istnienie czy intensywność interesu publicznego jest częstokroć kwestią w najwyższym stopniu polityczną, której nie można całkiem oddzielić od polityki, ale jednocześnie między efektami działań politycznych i pojęciem interesu publicznego nie można bez dalszych rozważań stawiać znaku równości. Jest wprawdzie dopuszczalne podporządkowywanie interesowi publicznemu koncepcji politycznych i podobnych względów (jak to czyniono w danym przypadku), ale trzeba w pełni uwzględnić wszelkie dostępne przesłanki, które świadczą o wartości interesu publicznego w danym przypadku. Tu chodziło np. o przedłożone przez organizację ekologiczną, lecz w decyzji nieuwzględnione wnioski pokontrolne Najwyższego Urzędu Kontrolnego, z których wynikało, że Ministerstwo Komunikacji jako dysponent środków publicznych nie wykazało wiarygodnie potrzeby inwestycji na rozwój i modernizację drogi wodnej na Łabie, a dalej, że o ile nie dojdzie do ulepszenia warunków żeglugowych także w dolnym biegu Łaby, to uczynienie spławną Łaby na spornym odcinku przy Wyspach Słowikowych nie przyniesie pożądanego efektu, a wyłożone środki inwestycyjne mogą być całkowicie zmarnowane. Drugim

takim nieuwzględnionym dokumentem była opinia AOPK, która zawierała fachową polemikę ze studium o ocenie szkody ekologicznej i korzyści ekologicznej rozpatrywanego zamierzenia, z którego wszakże urząd krajowy początkowo w swej decyzji wychodził, kiedy szło o znaczenie interesu ochrony przyrody na danym obszarze. Według krytycznej opinii AOPK trzeba było jednak wnioski tego studium oceniać jako spekulatywne i wręcz nieprawdopodobne. Co do nieuwzględnienia fachowej oceny AOPK, to NSS wskazuje także na to, że „takie postępowanie z jej fachową ekspertyzą jest tym dziwniejsze, że chodzi o instytucję spełniającą fachowe wymagania w kwestiach ochrony szczególnie chronionych gatunków roślin i zwierząt, co więcej, powołaną przez sam organ, którego decyzję zaskarżono [MŽP]”.

W odniesieniu do braku innego zadowalającego rozwiązania NSS wskazał, że tę kwestię poprzednie instancje załatwiły przez samo odesłanie do przeprowadzonej oceny oddziaływania zamierzenia na środowisko, w której wszakże nie były oceniane wszystkie warianty realnie wchodzące w rachubę. Tymczasem § 56 ZOPK wymaga oceny wszystkich wariantów, a NSS do tego dodał, że „jeżeli ocena oddziaływania na środowisko pominie któryś wariant mogący przedstawiać mniejszą ingerencję w przedmiot ochrony ustawy o ochronie przyrody, to ma go w pełnym zakresie ocenić organ ochrony przyrody w postępowaniu o dopuszczeniu wyjątku od zakazu szkodliwej ingerencji w rozwój szczególnie chronionych gatunków roślin i zwierząt”. Gdyby mianowicie w ramach postępowania według § 56 ZOPK nie doszło do zbadania tej kwestii, to groziłoby, że Republika Czeska naruszy swe obowiązki wobec Unii Europejskiej wynikające z art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Sąd dodał, że taka wykładnia nie wynika bezpośrednio z ZOPK, ale jest (pożądaną) wykładnią proeuropejską.

Co się tyczy ostatniej przesłanki dopuszczenia wyjątku od zakazu szkodliwej ingerencji w rozwój szczególnie chronionych gatunków roślin i zwierząt, tedy wykazania, że zostanie osiągnięty lub dotrzymany sprzyjający stan poszczególnych gatunków z punktu widzenia ich ochrony, NSS skonstatował, że i według judykatury TSUE sprzyjający stan wskazanych populacji z punktu widzenia ich ochrony w ich naturalnym zasięgu jest niezbędnym warunkiem dopuszczenia odstępstw. Sąd podkreślił, że spełnienia tego warunku nie można wiarygodnie sprawdzić, jeżeli wnioskodawca nie proponuje konkretnych łagodzących i kompensacyjnych przedsięwzięć zmierzających do zachowania sprzyjającego stanu poszczególnych zagrożonych gatunków, włączając rozplanowanie prac budowlanych w odpowiednich porach roku oraz czasu i sposobu przeprowadzenia ewentualnych ochronnych przenosin osobników zagrożonych gatunków, co do których jest to możliwe. Konkretność przedsięwzięć ma polegać m.in. na zaproponowaniu miejsc, które mają zastąpić te biotopy szczególnie chronionych gatunków, w które wnioskodawca zamierza na zasadzie wyjątku swym zamierzeniem ingerować.

Bez zaproponowania konkretnych przedsięwzięć, w tym miejsc zastępczych, ocena spełnienia tego warunku ze strony organu ochrony przyrody jest całkiem iluzoryczna i hipotetyczna. W danym przypadku wszak te przedsięwzięcia były ujęte zupełnie ogólnie, na przykład, że nakłada się obowiązek realizowania „w odpowiednich miejscach przedsięwzięcia prowadzącego do powstania zastępczych siedlisk dla życia gatunków, których biotopy zostaną budową zniszczone”, przy czym „zastępcze siedlisko musi respektować wszystkie ekologiczne wymagania przemieszczanych gatunków, musi mieć odpowiedni rozmiar” itp. Według NSS nie można, opierając się tylko na logice organów administracji, przyjąć, że tak ogólnie sformułowanymi warunkami zostało dostatecznie zapewnione utrzymanie sprzyjającego stanu poszczególnych gatunków. Sąd wskazał, że „w miejsce nałożenia obowiązku realizowania konkretnych przedsięwzięć na podstawie przedłożonego projektu organy administracji zadowolili się ogólnymi kwiecistymi frazesami, które w zasadzie tylko rozprowadza ustawowy postulat, że musi być osiągnięty lub utrzymany sprzyjający z punktu widzenia ochrony stan poszczególnych gatunków”.

4.10. Uwaga końcowa – Natura 2000 w Republice Czeskiej

Europejski model ochrony przyrody Natura 2000 należy w Republice Czeskiej pojmować w szerszych uwarunkowaniach, z prawnego punktu widzenia przede wszystkim w kontekście legislacyjnego zapewnienia ochrony przyrody, a z historycznego i społecznego punktu widzenia w kontekście sytuacji i warunków, w jakich Republika Czeska znajdowała się w czasie jego wprowadzania i w jakich znajduje się dziś jako część składowa struktur Unii Europejskiej. Naturę 2000 trzeba wreszcie widzieć z szerszego spojrzenia rozwoju stosunku społeczeństwa do ochrony środowiska w ogólności. Za zupełnie podstawowe dla obrazu współczesnego stanu Natury 2000 uznaję dwa czynniki: po pierwsze, sposób, który został wybrany dla implementacji dyrektywy o siedliskach i dyrektywy o ptakach, a który nowymi elementami ochrony europejskiej tylko nawiązał do istniejącej struktury ochrony przyrody, nie zmieniając jej, a po drugie, wpływ wywierany na Republikę Czeską ze strony organów europejskich, zwłaszcza Komisji Europejskiej, w zakresie wymuszania rzeczywistego wypełniania dyrektyw europejskich w dziedzinie ochrony przyrody, który wnosi nowy czynnik do rywalizacji interesów ekonomicznych i ekologicznych, a bez niego interesy ochrony przyrody prawdopodobnie częściej padałyby ofiarą.

Sposób implementacji Natury 2000, który został wybrany w Republice Czeskiej, ma zalety, ale i wady. Powiązanie pierwotnych i nowych elementów ochrony nie

jest tak dobre jakościowo, aby regulacja prawna zachowała swoją wewnętrzną spójność i logikę, które mniej więcej od 1992 r. miała. Do regulacji czeskiej trzeba było „przyklepić” wymagania europejskie wynikające z dyrektyw, które wszakże częstokroć wymykały się z czeskiego sposobu rozumienia problematyki. To sprawia, że regulacja Natury 2000 jest do czeskiego prawa „przyśrubowana” nieorganicznie i w sposób skomplikowany, jest bardzo złożona i trudna do zrozumienia także dla fachowców, a co dopiero studentów. Z drugiej strony, gdyby zostało wybrane rozwiązanie w kształcie przestrukturyzowania całego systemu ochrony przyrody w Republice Czeskiej w postaci np. przyjęcia całkiem nowej ustawy o ochronie przyrody, chodziłoby o rozwiązanie jawnie z punktu widzenia legislacyjnego bardziej przejrzyste, i jest możliwe, że regulacja prawna byłaby w następstwie bardziej zwarta, ale w ówczesnym horyzoncie czasowym, którego trzeba było dotrzymać, szło o zapewne niemożliwe do wykonania zadanie, a takie przyspieszone odnowienie całego systemu prawnego ochrony przyrody wiązałoby się z ryzykiem zbyt wielu wad i niedociągnięć grożących niefunkcjonalnością, co by zapewne zagroziło i działaniu tych elementów/narzędzi ochrony przyrody, które z sukcesem wprowadzono na początku lat 90. ubiegłego stulecia. Swoją rolę przy zdecydowaniu o pozostawieniu pierwotnej regulacji czeskiej w postaci możliwie nietkniętej odegrała prawdopodobnie również obawa, że w całkiem nowej regulacji nie musiałoby się powieść podniesienie całościowej „poprzeczki” ochrony przyrody tak wysoko, jak to było możliwe tylko w rozognionym i społecznie wobec ochrony środowiska wyjątkowo pozytywnie nastawionym okresie porewolucyjnym⁴²⁰.

Rozwiązanie, które dało pierwszeństwo koncepcji wkomponowania Natury 2000 w zdecydowanej większości do form istniejącej ochrony przyrody – obszarów szczególnie chronionych, jest tylko logicznym wyborem nawiązującym do wyżej wskazanych decyzji legislacyjno-politycznych. Prawdopodobnie umożliwiło gładkie wprowadzenie praktyki ochrony europejskiej do znanych od dawna i wypróbowanych form ochrony przyrody. Ma to jednak jednocześnie nieuniknione odzwierciedlenie w społecznym spojrzeniu na Naturę 2000 – nie jest ona w świadomości Czechów postrzegana jako samoistna europejska ochrona przyrody

⁴²⁰ Nawiasem mówiąc, ta obawa jest stale widoczna przy każdej nowelizacji ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, ponieważ występuje dążenie do „otwierania” ustawy (tj. poddawania jej procesom nowelizacji, kiedy jest ryzyko, że wraz z konieczną, np. europejską, nowelą przeciwnicy ochrony przyrody przeforsują wprowadzenie do ustawy regulacji obniżającej jej poziom) jak najrzadziej. Jest to widoczne np. w przepisie § 70 ZOPK o uczestnictwie publiczności, kiedy nie było nowelizacji, przy której nie pojawiłoby się dążenie do tego, aby możliwość takiego uczestnictwa, zakotwiczoną w 1992 r. bardzo szeroko i publiczności sprzyjającą, ograniczyć i obciążyć. Te dążenia są poniekąd uniemożliwione tylko dzięki konieczności dotrzymywania wymagań Konwencji z Aarhus.

lub jako jakiś samodzielny komponent ochrony, a poinformowanie o niej pozostaje niskie, albowiem w oczach laickiej publiczności Natura 2000 jest jakby „rozpuszczona” w nadal istniejących parkach narodowych, rezerwach przyrody i innych wprowadzonych już formach, do których Czesi przywykli, tak że „o nic nowego nie chodzi”.

W ramach presji i przeciwpresji, które z konieczności istnieją w dziedzinie konfliktu zamierzeń gospodarczych i ochrony przyrody, europejskie organy jawią się jako ten najsilniejszy gracz. Osobiście jestem przeświadczona, że gdyby nie było wymuszania wypełniania zobowiązań w zakresie ochrony środowiska, które ma Republika Czeska jako państwo członkowskie UE, byłaby prawna i faktyczna ochrona środowiska w Republice Czeskiej nieporównanie gorsza. Jest tedy jakoś naturalne, że czeskie organizacje ekologiczne wykorzystują tę rolę KE, często „skarżąc” się na czeską legislaturę i czeską administrację publiczną, uruchamiając w ten sposób europejskie mechanizmy kontrolne z wyraźnie wyższą skutecznością, niż gdyby polegały tylko na środkach uczestnictwa publiczności zakotwiczonych w prawie czeskim.

Te europejskie mechanizmy postępowania o naruszenie prawa unijnego osobiście widzę jako najważniejszy czynnik stojący za współczesną przemianą legislatury w dziedzinie uczestnictwa publiczności w ochronie środowiska, które jest wszakże częścią składową szerszego kompleksu podejść, interpretacji i stosunku do ochrony środowiska w ogólności i pojmowania roli, jaką w niej odgrywa zorganizowana publiczność (stowarzyszenia). Było to przede wszystkim następstwem nie tyle decyzji Komitetu Konwencji z Aarhus, ile postępowania o naruszenie prawa unijnego (z tożsamą treścią), które zainicjowało (dałoby się rzec, że raczej przymusiło) stronę czeską do przyjęcia regulacji, którą – miejmy nadzieję – teraz zapewni uczestnictwo publiczności nie tylko pozorne i „na oko”, jak było dotychczas⁴²¹, ale rzeczywiste. Regulacja uczestnictwa publiczności jest z ochroną Natury 2000 związana bardzo ściśle, ponieważ determinuje do znacznego stopnia charakter procesów i postępowan w dziedzinie ochrony przyrody, a tym samym także stopień, do którego mogą w nich być forsowane interesy ekologiczne właśnie

⁴²¹ Natrafiamy na dotychczasowy rozwój w sprawie podejścia do regulacji ocen oddziaływania na środowisko w Republice Czeskiej ze strony Komisji Europejskiej. KE wytykała Republice Czeskiej braki w implementacji dyrektywy o ocenach oddziaływania już kilkakrotnie, ale Republika Czeska reagowała tylko kosmetycznymi nowelizacjami i argumentowaniem, że zobowiązania są wykonywane. Chodziło zwłaszcza o nowelizację ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko przeprowadzoną *zákonem č. 436/2009 Sb.*, która zdecydowanie nie rozwiązała wytykanego problemu (dostęp dotkniętej publiczności do ochrony sądowej w sprawach środowiska), aczkolwiek tak to było przez stronę czeską prezentowane. Zob. w tej kwestii artykuł: M. Sobotka, P. Humlíčková, *Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, ČPŽP 2010, č. 1, s. 91–95.

ze strony publiczności. Jest mianowicie smutnym zjawiskiem, że organy ochrony przyrody, których posłannictwem jest właśnie obrona interesów ochrony przyrody, nie zawsze w pełni to czynią⁴²², wobec czego w niektórych postępowaniach organizacje ekologiczne występują, co zaskakujące, właśnie przeciwko nim⁴²³.

Na zakończenie trzeba podnieść przebiegającą zmianę spojrzenia najwyższych instancji sądowych w republice Czeskiej na ochronę środowiska i rolę organizacji ekologicznych w niej, która ma zrozumiały wpływ i na dziedzinę ochrony natury. Nie zamierzam to spekulować, co do tej zmiany podejścia sądów doprowadziło, ponieważ dla niezawisłego sądownictwa postępowania o naruszenie prawa europejskiego mogą być tylko pośrednim motywem, a władza wykonawcza nie może nakazać sądom, jak mają regulacje prawną interpretować. Jako autorka kilku publikacji o stanie regulacji czeskiej o uczestnictwie publiczności w ochronie środowiska i o prawie do sprzyjającego środowiska, które krytykowały niezadowolający kształt interpretacji sądowej, mogę jedynie z zaskoczeniem przyrównać dzisiejszy stan do sytuacji, kiedy ktoś nawykły przez lata do zderzania się z murem, nagle dostrzega w jego miejscu, całkiem nieoczekiwanie, drzwi otwarte na oścież.

⁴²² Zdecydowanie nie chcę uogólniać, mam na myśli np. przytoczony wyrok NSS z 30 września 2015 r. – 6 As 73/2015, który tego problemu dotyczy.

⁴²³ Zachowując obiektywizm, znowu nie chciałabym generalizować roli organizacji ekologicznych jako zawsze i tylko elementu broniącego interesów ochrony przyrody. Jest prawdą, że przez pewną część publiczności organizacje ekologiczne są niekiedy pejoratywnie określane jako „ekoterrorysty” i są im podsuwane motywy raczej bliskie psychicznej nienormalności, jeżeli nie wprost nieczyste zamiary. W Republice Czeskiej wszakże nie są znane, a w każdym razie nie znalazły odzwierciedlenia w mediach, przypadki, w których organizacja ekologiczna jawnie by nadużywała swojej pozycji prawnej w postępowaniach dla obrony innych interesów. Teoretycznie tego oczywiście nie można wykluczyć.

Barbora Kraličková

Rozdział 5

NATURA 2000 W PRAWIE SŁOWACKIM

5.1. Prawo ochrony przyrody w Republice Słowackiej

5.1.1. Ogólny charakter prawa ochrony przyrody w Republice Słowackiej i jego miejsce w systemie prawa środowiska

Prawo ochrony przyrody nie tworzy w ramach słowackiej teorii prawniczej i regulacji prawnej samodzielnego działu prawa, jest jednak częścią składową samodzielną gałęzi prawa – prawa środowiska.

Prawo środowiska (*právo životného prostredia*) przedstawia zbiór powszechnie wiążących reguł postępowania osób prawnych i fizycznych w dziedzinie troski o środowisko. Te reguły są zakotwiczone w obowiązujących przepisach prawnych, a ich dotrzymanie przez osoby prawne i fizyczne może być wymuszone przez władzę publiczną⁴²⁴.

Wyznaczenie tego, co możemy uznawać za środowisko, znajdziemy w ramach teorii prawa i legislacji. Pojęcie środowiska jest pojęciem metajurydycznym,

⁴²⁴ S. Košičiarová, M. Štefanovič, J. Pirč, *Právo životného prostredia*, Bratislava 2001, s. 20 i n. W przedmiocie ogólnych kwestii wyznaczenia definicji prawa środowiska i systemu prawa środowiska zob. S. Košičiarová a kolektiv, *Právo životného prostredia*, Bratislava 2009.

pochodzi z innych dziedzin, przede wszystkim z nauk przyrodniczych, a do sfery prawa zostało przejęte.

Z prawnoteoretycznego punktu widzenia pojęcie to w siatce pojęć prawnych oznacza środowisko życia człowieka. Środowisko jest pojmowane przeważnie antropocentrycznie, a prawem jest regulowane wyłącznie środowisko człowieka. Wyznaczenie środowiska formułowane przez słowacką naukę prawa w przeważającej mierze opiera się na definicji tego pojęcia, która została przyjęta na konferencji UNESCO w Helsinkach w 1967 r., mianowicie, że środowiskiem jest ta część świata, z którą człowiek pozostaje w interakcji – korzysta z niej, wpływa na nią i którą do siebie przystosowuje⁴²⁵. Według definicji znanego prawnika słowackiego Štefana Lubego z 1975 r. pojęcie środowiska należy wyznaczyć jako środowisko, w którym człowiek prowadzi swoje osobiste i społeczne życie i które składa się z części przyrodniczej i sztucznej, obejmując regulacją prawną uznane i wyznaczone przyrodnicze i sztuczne komponenty⁴²⁶. Podobnie Jozef Klapáč definiował środowisko jako środowisko, w którym człowiek wiezie swoje osobiste i społeczne życie i które składa się z komponentów przyrodniczych i komponentów wytworzonych przez działalność ludzką, wyznaczanych przez naukę prawa⁴²⁷.

Ustawowe wyznaczenie pojęcia środowiska wprowadziła do słowackiego porządku prawnego dopiero ustawa z 1991 r. o środowisku⁴²⁸. Aż do przyjęcia wskazanej ustawy nie istniało w słowackim porządku prawnym legislacyjne wyznaczenie pojęcia środowiska. Przepisy prawne wprowadziły posługiwały się tym pojęciem, ale jego zakresu nie wyznaczały. Według legalnej definicji z § 2 wskazanej ustawy przez środowisko rozumie się wszystko, co tworzy naturalne warunki egzystencji organizmów, włączając człowieka, i jest przesłanką ich dalszego rozwoju. Jego komponentami są zwłaszcza powietrze, woda, kopaliny, gleba i organizmy.

Ustawowa definicja zawarta w ustawie o środowisku ma dwa aspekty: z jednej strony wyznacza pojęcie środowiska jako element systemowy, z drugiej – w sposób ilustracyjny wprowadza wyliczenie komponentów środowiska. Ponieważ przy tworzeniu wskazanej ustawy brały udział przeważnie osoby bez wykształcenia prawniczego, sama definicja nie wychodzi z antropocentrycznego podejścia, co było po przyjęciu ustawy często przedmiotem krytyki ze strony teorii prawa.

⁴²⁵ Zob. S. Košičiarová a kolektiv, *Právo životného prostredia – všeobecná časť*, Bratislava 2002, s. 64.

⁴²⁶ Zob. S. Košičiarová a kolektiv, *Právo životného prostredia – všeobecná časť*, dz. cyt., s. 64 i n.

⁴²⁷ J. Klapáč, *Právo na životné prostredie a právo životného prostredia*, Bratislava 1983, s. 66.

⁴²⁸ Zákon NR SR č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí.

W przepisach prawnych regulujących troskę o środowisko z legislacyjno-technicznego punktu widzenia znajdujemy regulację:

- praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych,
- zasad troski o środowisko,
- wyznaczania (definiowania) pojęć,
- instytucji prewencji,
- odpowiedzialności za naruszenie obowiązków,
- kompetencji podmiotów publicznoprawnych w dziedzinie troski o środowisko,
- środków ekonomicznych i finansowania troski o środowisko,
- konfliktu interesów (publicznych, prywatnych) w ramach troski o środowisko.

System prawa środowiska został zbudowany przez słowacką teorię prawa według treści poszczególnych przepisów (przedmiotu regulacji), a tworzy go regulacja takich dziedzin, jak:

- 1) troska o środowisko jako całość (podstawowym aktem prawnym regulującym tę dziedzinę jest ustawa o środowisku),
- 2) troska o komponenty środowiska (przepisy regulujące troskę o powietrze, wodę, glebę, rośliny, zwierzęta itd.),
- 3) ochrona środowiska przed specyficznymi źródłami zanieczyszczania i uszkadzania środowiska (przepisy regulujące postępowanie z odpadami, ochronę przed negatywnymi konsekwencjami promieniowania jonizującego, hałasu, wibracji itp.),
- 4) troska o zdrowy stan środowiska (środowiska zamieszkania, pracy i rekreacji) oraz jego komponentów (np. ustawa o ochronie zdrowia ludzi⁴²⁹).

W ramach przytoczonej systematyki prawa środowiska możemy prawo ochrony przyrody zaliczyć do części szczególnej prawa środowiska, umieszczając je w ramach troski (czy też ochrony) o komponenty środowiska.

Prawo ochrony przyrody (*právo ochrany prírody*), które tworzy część składową prawa środowiska, posługuje się instytucjami prawa publicznego. W mniejszym zakresie nie można jednak wyłączyć korzystania z instytucji prawa prywatnego, przede wszystkim w tych dziedzinach, w których dochodzi do przenikania prawa publicznego i prywatnego (np. interes ochrony przyrody i jednocześnie interes ochrony prawa właścicielskiego).

Słowacka regulacja prawna zalicza problematykę Natury 2000 właśnie do dziedziny prawa ochrony przyrody, przy czym tworzy ona jego nieodłączną część i z reguły nie bywa klasyfikowana i badana systematycznie oddzielnie.

⁴²⁹ Zákon NR SR č. 596/2002 Z.z. o ochrane zdravia ľuďí.

5.1.2. Powstawanie prawa ochrony przyrody

„Człowiek coraz mocniej włada przyrodą, co na tak małej planecie, jaką jest nasza Ziemia, może w końcu przejawić się odwrotnie – większą zależnością człowieka od przyrody”.

Norbert Wiener, 1894–1964

Rozwój cywilizacyjny ludzkiej społeczności posunął się tak daleko, że człowiek zaczął zagrażać samemu sobie w swej biologicznej kondycji. Minęły czasy, kiedy wybrane obszary chroniono tylko z powodu ich unikatowości i naturalnego piękna. Nadszedł czas, gdy te naturalne części i elementy przyrody i krajobrazu zaczęto chronić z powodu ich możliwej przemijalności⁴³⁰.

Właśnie z tego powodu ochrona przyrody i krajobrazu realizuje się już dziś przede wszystkim na podstawie ustawowych ograniczeń, zakazów lub nakazów w stosunku do pewnych działań w określonych częściach przyrody i krajobrazu. Z powodu tych nadzwyczajnych społecznych okoliczności faktycznych ochrona przyrody i krajobrazu jest szczególnie znaczącym przedmiotem regulacji prawa środowiska także w Republice Słowackiej. Dziedzina prawnej regulacji ochrony przyrody i krajobrazu jest tak znacząca, że w wielu krajach, np. w Republice Federalnej Niemiec, zalicza się ją do samodzielnej gałęzi prawa, czyli do tzw. prawa wiejskiego (ruralnego, rustykalnego)⁴³¹.

Dla rozwoju obszarów chronionych wielkie znaczenie miało to, że w wielu państwach władcy stosunkowo wcześniej zaczęli urządzać chronione zwierzyńce. Także na Słowacji pierwotna ochrona przyrody zmierzała przede wszystkim do realizacji celów gospodarczych ze względu na to, że lasy dostarczały bezpośrednich użytków w postaci drewna oraz możliwości wykonywania prawa łowieckiego i rybackiego. Za jeden z pierwszych aktów prawnych, który był wydany w tych celach, można uznać dekret króla Beli IV z 1256 r., którym urządził on królewski zwierzyńiec w okolicach Zvolenia. W roku 1265 zakazał polować i łowić ryby w okolicach podtatrzańskich⁴³². Za pierwszy obszar chroniony na terytorium dzisiejszej Słowacji uznaje się obszar, który ustanowił w roku 1698 patentem cesarz Leopold I Habsburg; chodziło o obszar chroniony Kúpel'ný ostrov v Piešť'anoch, znaczący dzięki leczniczym źródłom termalnym.

Bardziej świadome i systematyczniejsze dążenia do prawnej ochrony przyrody na Słowacji zaczęły się dopiero w wiekach XVIII i XIX. Pierwszym obszarem

⁴³⁰ S. Košičiarová, M. Štefanovič, J. Pirč, *Právo životného prostredia*, dz. cyt., s. 254.

⁴³¹ Tamże, s. 254.

⁴³² O. Kopcová, K. Tuhárska, *Ochrana prírody a krajiny*, Bratislava 2006, s. 17.

chronionym w nowoczesnym znaczeniu była Feistmantelova záhrada v polesí Kysihýbel założona w 1836 roku jako teren badawczy dla Akademii Górniczej i Leśnej w Bańskiej Štiavnicy. Jako pierwsze chronione częściowo rezerваты leśne zostały ustanowione Slovenská L'ubča – Ponická Huta a Slovenská L'ubča – polesie Šalková w roku 1885. Pierwszym pełnym rezerwatem na Słowacji stał się w roku 1908 prales Stuzica, a po nim w 1913 r. następowały Dobročský prales pri Čiernom Balogu oraz Badínsky prales w powiecie Bańska Bystrzyca. W roku 1938 na Słowacji znajdowało się już 18 obszarów chronionych. Znaczącym historycznym kamieniem milowym było powołanie Tatrzańskiego Parku Narodowego jako pierwszego parku narodowego na Słowacji ustawą Słowackiej Rady Narodowej z 1948 r.⁴³³ (z mocą od 1 stycznia 1949 r.), potwierdzonego ustawą z 1955 r. o państwowej ochronie przyrody⁴³⁴.

Pierwsza ustawa o ochronie przyrody została przyjęta w 1955 roku, była nią ustawa Słowackiej Rady Narodowej o państwowej ochronie przyrody⁴³⁵. Ustawa ta odegrała znaczącą rolę w procesach chronienia przyrody na Słowacji. Istotą tej ustawy było określenie reguł ustanawiania parków narodowych, obszarów chronionego krajobrazu, państwowych rezerwatów przyrodniczych, chronionych parków i ogrodów, chronionych miejsc występowania i chronionych powierzchni badawczych oraz reguł ich ochrony. Ustawa udzielała ochrony także chronionym gatunkom zwierząt, roślin, minerałów i skamieniałości, nie zakotwiczyła wszakże powszechnej ochrony przyrody w szerszym rozumieniu. Ustawa była znaczącym postępem w podejściu do ochrony przyrody na terytorium Słowacji, ale przedstawiała jedynie częściową ochronę przyrody w postaci wąsko wyznaczonych obszarów i części przyrody, co z dzisiejszego punktu widzenia jawi się jako niedostateczne. Zwłaszcza od połowy XX wieku dochodziło do znacznego pogorszenia stanu przyrody, również na obszarach chronionych, a to dlatego, że państwo w ówczesnym ustroju gospodarczym centralnie kierowanej ekonomiki dawało często pierwszeństwo interesom gospodarczym przed ochroną przyrody⁴³⁶. Ustawa wszakże obowiązywała aż do społecznych, politycznych i gospodarczych zmian zapoczątkowanych w 1989 roku, a po pięciu latach została zastąpiona nową, już nowoczesną, regulacją prawną, tj. ustawą z 1994 r. o ochronie przyrody i krajobrazu⁴³⁷. Ważnym krokiem we wspomaganiu ochrony przyrody było także powołanie w 1990 r. samodzielnego Ministerstwa Środowiska.

⁴³³ Zákon SNR č. 11 z 19. decembra 1948 o Tatranskom Národnom parku.

⁴³⁴ S. Košičiarová, M. Štefanovič, J. Pirč, *Právo životného prostredia*, dz. cyt., s. 92.

⁴³⁵ Zákon SNR č. 1/1955 Zb. o štátnej ochrane prírody.

⁴³⁶ V. Stejskal, *Úvod do právni úpravy ochrany prírody a péče o biologickou rozmanitosť*, Praha 2006, s. 405.

⁴³⁷ Zákon NR SR č. 287/1994 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

Obecnie, zwłaszcza po wstąpieniu Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej od 1 maja 2004 r., słowackie prawo ochrony przyrody rozwija się w nawiązaniu do europejskiego prawa ochrony przyrody, które implementuje. Częścią składową słowackiego prawa ochrony środowiska stały się też elementy europejskiej ochrony przyrody włącznie z ustanowieniem sieci Natura 2000.

Podstawą prawnej regulacji ochrony przyrody i krajobrazu w Republice Słowackiej jest **ustawa z 25 czerwca 2002 r. o ochronie przyrody i krajobrazu**⁴³⁸. Wskazana ustawa przedstawia nowoczesną słowacką regulację prawną, która obejmuje powszechną, szczególną (obszarową i gatunkową) oraz europejską ochronę przyrody i krajobrazu. Prawna regulacja ochrony przyrody i krajobrazu jest oparta na zasadach międzynarodowych, którymi są:

1. Prewencja – liczne postanowienia regulacji prawnej wdrażają zasady ujęte w Konstytucji Republiki Słowackiej oraz w ustawie o środowisku w formie prewencji,
2. Informowanie obywateli i publiczności o stanie ochrony przyrody i krajobrazu z zaakcentowaniem wymagania aktywnego uczestnictwa w tej ochronie,
3. Kompleksowość – przedstawia zasadę regulacji prawnej, według której ustawa akceptuje powszechną zasadę ochrony przyrody, a nie tylko jej poszczególnych części, także wtedy, kiedy niektórym częściom przyrody przyznaje się szczególną troskę i ochronę,
4. Zasada restytucji – oznacza, że regulacja ustawowa wymaga zawsze, jeżeli jest to możliwe i celowe, przywrócenia naruszonego stanu przyrody do pierwotnego stanu, i dopiero potem, jeżeli to nie jest możliwe, określa się rozwiązania zastępcze, przedsięwzięcia kompensacyjne, oraz następuje ściąganie sprawcy popełnionego wykroczenia,
5. Zasada ograniczenia aktywności ludzi w przyrodzie i krajobrazie – reżim prawny daje pierwszeństwo ochronie przyrody i krajobrazu przed ingerencjami człowieka oraz jego działaniami w charakterze przedsiębiorcy lub innymi.

Ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu definiuje podstawowe dla regulacji tej prawnej dziedziny pojęcia. Ustawa, podobnie jak czeska regulacja prawna, nie

⁴³⁸ Zakon NR SR č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny. Źródłami prawa ochrony przyrody są także przepisy wykonawcze do niej – *vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 24/2003 Z.z., ktorou sa vykonáva zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny*, a także przepisy, którymi się ustanawia na podstawie tej ustawy poszczególne obszary chronione i ich strefy ochronne, tytułem przykładów: *nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 58/2003 Z.z. z 5. februára 2003, ktorým sa vyhlasuje Tatranský národný park*, *vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 296/2003 Z.z. z 28. augusta 2003 o Chránenej krajinnnej oblasti Biele Karpaty*, *vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 319/2004 Z.z. z 28. apríla 2004, ktorou sa ustanovujú zóny Pieninského národného parku*, i inne.

definiuje podstawowego pojęcia regulacji prawnej, jakim jest „przyroda”. W porównaniu z czeską regulacją prawną nie określa wszakże pojęcia „krajobraz”. Ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu wyznacza tylko granice tego, co się uznaje za ochronę przyrody i krajobrazu, w § 2 ust. 1. W tym znaczeniu przez ochronę przyrody i krajobrazu według tej ustawy rozumie się troskę państwa, osób prawnych i fizycznych o dziko rosnące rośliny, dziko żyjące zwierzęta i ich zbiorowości, biotopy przyrodnicze, ekosystemy, kopaliny, skamieniałości, twory geologiczne i geomorfologiczne, a także troskę o wygląd i wykorzystywanie krajobrazu. Ochronę przyrody i krajobrazu realizuje się zwłaszcza ograniczeniem i ukierunkowaniem ingerencji w przyrodę i krajobraz, wspieraniem i współpracą z właścicielami i użytkownikami gruntów oraz współpracą z organami administracji publicznej. Ustawa wyznacza podstawowe prawa i obowiązki przy powszechnej ochronie przyrody i krajobrazu w § 3 ust. 1, według którego „każdy jest zobowiązany chronić przyrodę i krajobraz przed zagrożeniem, uszkodzeniem i niszczeniem oraz starać się na miarę swych możliwości o ich komponenty i elementy w celu ich zachowania i ochrony, polepszenia stanu środowiska oraz wytworzenia i utrzymania przestrzennego systemu stabilności ekologicznej”. Przez przestrzenny system stabilności ekologicznej ustawodawca rozumie „taką całościową przestrzenną strukturę wzajemnie powiązanych ekosystemów, ich komponentów i elementów, która zapewnia różnorodność warunków i form życia w krajobrazie. Podstawę tego systemu przedstawiają biocentra, biokorytarze i interakcyjne elementy o znaczeniu ponadregionalnym, regionalnym i miejscowym” (§ 2 ust. 2 lit. a).

Regulacja prawna i jej stopniowe zmiany były ukierunkowane na przejmowanie zobowiązań wypływających zwłaszcza z dyrektywy Rady 92/43/EWG o ochronie siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory w brzmieniu dyrektywy Rady 97/62/WE (dyrektywa o biotopach), która stała się podstawowym instrumentem ochrony gatunków fauny i flory oraz ich siedlisk, z dyrektywy Rady 79/409/EWG o ochronie dzikiego ptactwa w brzmieniu dyrektyw 81/854/EWG, 85/411/EWG, 94/24/WE i 97/49/WE (dyrektywa o ptakach), która chroni dziko żyjące gatunki ptaków oraz siedliska i miejsca gniazdowania ważne dla ich zachowania, z dyrektywy Rady 99/22/WE o chowie dziko żyjących zwierząt w ogrodach zoologicznych (dyrektywa o zoo), której celem jest ochrona dziko żyjących zwierząt *ex situ*, oraz decyzji Komisji 97/266/WE dotyczącej formatu informacji dla wnioskowanych obszarów Natura 2000, które musi spełnić każde państwo członkowskie dla wnioskowanych przez to państwo obszarów do systemu Natura 2000. W ustawie o ochronie przyrody i krajobrazu znajdują się przejęte zobowiązania, które wypływają z umów międzynarodowych wiążących Republikę Słowacką, przede wszystkim z Konwencji o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa

wodnego, oraz protokołu w sprawie jej zmiany (rejestracja č. 67/1990 Zb.), Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk naturalnych (obwieszczenie č. 93/1998 Z.z.), Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt (obwieszczenie č. 91/1998 Z.z.). Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego (obwieszczenie č. 159/1991 Zb.).

5.1.3. Struktura prawa ochrony przyrody – formy i środki ochrony

Ze względu na to, że przyroda i krajobraz bądź też określone ich części są dla wszystkich obywateli w zasadzie swobodnie dostępne i udostępnione do używania, wielkie znaczenie ma prawne wyznaczenie przypadków, kiedy każdy musi się od używania powstrzymać albo używanie ograniczyć. Powszechne prawo używania przyrody jest dane tylko postanowieniami Konstytucji Republiki Słowackiej zakotwiczącymi wolności obywateli. Szczególne ograniczenia w używaniu przyrody są zawarte zwłaszcza w ustawie o ochronie przyrody i krajobrazu. W tym znaczeniu ustawa o ochronie przyrody przedstawia podstawę współczesnego prawa ochrony przyrody oraz formułuje określone reguły i zakazy.

Słowackie prawo ochrony przyrody wyznacza najważniejsze formy ochrony przyrody, jakimi są:

1. Powszechna (podstawowa) ochrona przyrody i krajobrazu.
2. Szczególna (wzmóŜona) ochrona przyrody i krajobrazu, która dzieli się na obszarową i gatunkową.
3. Europejska ochrona, która obejmuje ochronę obszarową i gatunkową wybranej fauny i flory oraz typów siedlisk przyrodniczych, znaczących z europejskiego punktu widzenia⁴³⁹.

5.1.3.1. Powszechna (podstawowa) ochrona przyrody i krajobrazu

Ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu reguluje kompetencje organów administracji państwowej i gmin oraz prawa i obowiązki osób prawnych i fizycznych w ochronie przyrody i krajobrazu w celu przyczynienia się do zachowania różnorodności warunków i form życia na ziemi, wytworzenia warunków trwałego utrzymywania, odnawiania i racjonalnego wykorzystywania zasobów przyrody, ochrony dziedzictwa przyrodniczego, charakterystycznego wyglądu krajobrazu oraz osiągnięcia i utrzymania stabilności ekologicznej.

⁴³⁹ S. Košičiarová, M. Štefanovič, J. Pirč, *Právo životného prostredia*, dz. cyt., s. 95.

Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest ochrona obszarowa. Rozumie się przez nią według ustawy ochronę przyrody i krajobrazu na terytorium Republiki Słowackiej albo jego części. Dla ochrony obszarowej ustanawia się pięć stopni ochrony. Zakres ograniczeń zwiększa się wraz ze wzrastającym stopniem ochrony. Na obszarach, gdzie pokrywają się różne obszary chronione z różnymi stopniami ochrony, zawsze obowiązuje najwyższy z nich.

Pierwszy stopień ochrony obowiązuje powszechnie na terytorium Republiki Słowackiej, któremu nie udziela się ochrony obszarowej według § 11–31 ustawy o ochronie przyrody, czyli na terytorium poza szczególnymi wyznaczonymi obszarami chronionymi.

Za **obszary chronione** (*chránené územia*; skrót CHÚ) można uznać tereny, na których znajdują się biotopy o znaczeniu europejskim i biotopy o znaczeniu narodowym, biotopy gatunków o znaczeniu europejskim, biotopy gatunków o znaczeniu narodowym oraz biotopy ptaków, w tym gatunków wędrownych, dla których ochrony wyznacza się obszary chronione, znaczące elementy krajobrazu albo obszary o znaczeniu międzynarodowym.

Powszechna ochrona przyrody i krajobrazu została zakotwiczona w § 3–10 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Jej kierunki to:

- 1. Ochrona obszarowych systemów stabilności ekologicznej** (*Ochrana územných systémov ekologickej stability*; skrót ÚSES). ÚSES jest zakotwiczony w § 2 ust. 2 lit. a), w którego znaczeniu przedstawia taką całościową strukturę wzajemnie powiązanych ekosystemów, ich komponentów i elementów, która zapewnia różnorodność warunków i form życia w krajobrazie. Podstawę tego systemu przedstawiają biocentra, biokorytaryze i elementy interakcyjne o znaczeniu ponadregionalnym, regionalnym i miejscowym. Według § 3 ust. 3 wytworzenie i utrzymanie ÚSES jest interesem publicznym. Przedsiębiorcy (*podnikatelia*)⁴⁴⁰ i osoby prawne, które zamierzają wykonywać działania mogące zagrozić lub naruszyć ÚSES, są zobowiązani jednocześnie zaproponować przedsięwzięcia przyczyniające się do jego wytworzenia i utrzymania. Przedsiębiorcy i osoby prawne, które swoim działaniem ingerują w ekosystemy, ich komponenty lub elementy, są zobowiązane na własny koszt wykonywać przedsięwzięcia zmierzające do zapobiegania i ograniczania ich uszkodzenia i niszczenia (§ 3 ust. 4). Przedsiębiorcy i osoby prawne są zobowiązani wskazane przedsięwzięcia włączyć już do propozycji projektów, programów, planów

⁴⁴⁰ Przedsiębiorcą może być osoba fizyczna lub osoba prawna. Sens rozróżnienia przedsiębiorców i osób prawnych polega na tym, że obowiązki wskazane w § 3 ust. 4 ciążyą na przedsiębiorcach będących osobami prawnymi lub fizycznymi oraz na osobach prawnych, nawet jeżeli nie są przedsiębiorcami, wobec czego nie ciążyą na osobach fizycznych, które nie są przedsiębiorcami (przypis tłumacza).

i innych dokumentów związanych z planowaniem przestrzennym, z wypracowywaniem leśnych planów gospodarczych lub planów w gospodarce wodnej.

2. **Ochrona znaczących elementów krajobrazu** (*Ochrana významných krajinných prvkov*; skrót VKP). VKP to według § 2 ust. 2 lit. c) taka część terenu, która tworzy charakterystyczny wygląd krajobrazu lub przyczynia się do jego stabilności ekologicznej, zwłaszcza las, torfowisko, porost brzegowy, jezioro, mokradło, rzeka, turnia, wąwóz, kamienne morze, wydma piaszkowa, park, aleja, remiza. Ustawa określa limity korzystania z VKP, a to tak, że z VKP można korzystać tylko w taki sposób, aby nie został naruszony ich stan i nie doszło do zagrożenia lub osłabienia ekologiczno-stabilizującej funkcji. VKP są zatem chronione przed uszkodzeniem i niszczeniem. Działania, które mogłyby oznaczać ewentualne uszkodzenie lub zniszczenie VKP (np. lokalizacja budów, prace ziemne, zmiany kultur, działania górnicze i inne wskazane w § 9 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu), są możliwe tylko na podstawie wiążącego stanowiska organu ochrony przyrody.
3. **Powszechna ochrona roślin i zwierząt** (*Všeobecná ochrana rastlín a živočíchov*). Powszechna ochrona roślin i zwierząt polega według § 4 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu na stanowieniu minimalnego reżimu ochrony wszystkich gatunków dziko rosnących roślin i dziko żyjących zwierząt. Każdy jest więc przy wykonywaniu działania, którym może zagrozić roślinom, zwierzętom lub ich biotopom albo je zniszczyć, zobowiązany postępować tak, aby nie dochodziło do ich niepotrzebnego wyginięcia albo do uszkodzania i niszczenia. Jeżeli wskazane działanie prowadzi do zagrożenia egzystencji gatunków roślin i zwierząt albo do ich degeneracji, do naruszenia zdolności do rozmnażania lub zaniku ich populacji, organ państwowej ochrony przyrody takie działanie po uprzednim ostrzeżeniu ograniczy lub go zakáže. Ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu zakazuje chwytania i uśmiercania zwierząt w miejscach ich naturalnego występowania z wyjątkiem sytuacji, gdy chwytanie lub uśmiercanie następuje w związku z wykonywaniem działań naukowo-badawczych, jeżeli zagraża bezpośrednie niebezpieczeństwo życiu lub zdrowiu człowieka lub uszkodzenia jego mienia albo jeżeli tak stanowią przepisy szczególne, jak np. ustawa weterynaryjna⁴⁴¹. W szczególności każdy, kto buduje lub planowo rekonstruuje nadziemne linie elektryczne, jest zobowiązany skorzystać z takich rozwiązań technicznych, które zapobiegają uśmiercaniu ptaków. Jeżeli dochodzi do dających się wykazać przypadków uśmiercania ptactwa na liniach elektrycznych albo urządzeniach telekomunikacyjnych, organ ochrony przyrody

⁴⁴¹ Zákon č. 337/1998 Z.z. o veterinárnej starostlivosti.

może zdecydować, aby ich zarządca podjął techniczne przedsięwzięcia zapobiegające uśmiercaniu ptaków. Wskazana ustawa ustanawia także obowiązki dotyczące ogólnego obchodzenia się z roślinami i zwierzętami przy wykonywaniu prac rolnych, leśnych czy budowlanych, przy pracach wodno-gospodarczych, w komunikacji i energetyce. Jeśli chodzi o regulacje odnoszące się do nierodzimych gatunków roślin i zwierząt oraz inwazyjnych gatunków roślin i zwierząt, ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu wprowadza konieczność uzyskania pozwolenia organu ochrony przyrody na zamierzone rozszerzenie geograficznie nierodzimego gatunku rośliny i zwierzęcia albo na zamierzone krzyżowanie, a także daje organowi ochrony przyrody możliwość zdecydowania o odłowie gatunków nierodzimych. Inwazyjne gatunki zwierząt, których listę ustanowi Ministerstwo Środowiska powszechnie obowiązującym aktem prawnym, zakazuje się utrzymywać, przewozić, importować, chować, rozmnażać, dokonywać obrotu nimi albo wypuszczać je na wolność; na wyjątki od zakazu może pozwolić organ ochrony przyrody dla celów badań naukowych lub kształcenia. Właściciel, zarządca albo użytkownik gruntu, użytkownik obwodu łowieckiego, użytkownik obwodu rybackiego albo osoba prowadząca gospodarczą hodowlę ryb są zobowiązani usuwać inwazyjne gatunki zwierząt w sposób, który określi Ministerstwo Środowiska w przepisach szczególnych. Ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu wprowadza też obowiązek każdego, kto ujął zranione lub chore zwierzę, do zapewnienia jego leczenia albo przekazania go do stacji ochronnej dla dzikich zwierząt.

4. **Ochrona biotopów przyrodniczych** (*Ochrana prírodných biotopov*). Samoistną częścią w ramach ochrony przyrody i krajobrazu, której ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu przyznaje szczególny reżim i udziela specjalnej ochrony, są biotopy przyrodnicze. Ochrona biotopów przyrodniczych w znaczeniu wynikającym z § 6 ust. 1 ustawy obejmuje całokształt środków potrzebnych do zachowania albo odnowy korzystnego stanu biotopów o znaczeniu europejskim oraz biotopów o znaczeniu narodowym. Biotopem o znaczeniu europejskim jest biotop przyrodniczy, który jest w Europie zagrożony zanikiem lub ma mały naturalny zasięg albo przedstawia typowe przykłady jednej lub kilku biogeograficznych stref Europy. Biotopem o znaczeniu narodowym jest biotop przyrodniczy, który nie jest biotopem o znaczeniu europejskim, ale jest w Republice Słowackiej zagrożony zanikiem lub ma mały zasięg naturalny albo przedstawia typowe przykłady biogeograficznych stref. Wykaz biotopów o znaczeniu europejskim, w tym biotopów priorytetowych, oraz biotopów o znaczeniu narodowym sporządza Ministerstwo Środowiska we współpracy z Ministerstwem Gospodarki Rolnej i Leśnej oraz Rozwoju Wsi. W ramach szczególnej regulacji

ustawowej, jeżeli organ ochrony przyrody i krajobrazu w opinii związanej z np. lokalizacją budowli, pracami ziemnymi, zmianami kultur, działaniami górnictwami i innymi aktywnościami wskazanymi w § 9 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu zwróci uwagę, że działanie, wobec którego wydaje opinię, może prowadzić do uszkodzenia lub zniszczenia biotopu o znaczeniu europejskim albo biotopu o znaczeniu narodowym, dla wykonania tego działania jest potrzebna zgoda organu ochrony przyrody. Zgoda zawiera:

- a) identyfikację biotopu o znaczeniu europejskim i biotopu o znaczeniu narodowym,
- b) opis jego stanu,
- c) wyznaczenie granic biotopu na mapie,
- d) wyznaczenie gruntów, jeżeli ze względu na swoje położenie lub korzystanie z nich pozostają w związku z realizacją zbioru środków potrzebnych do zachowania lub odnowy korzystnego stanu biotopu,
- e) określenie relatywnej powierzchni biotopu o znaczeniu europejskim wobec tego samego biotopu w ramach odpowiedniego biogeograficznego regionu na terytorium Republiki Słowackiej.

Taka zgodna nie jest jednak wymagana, jeśli chodzi np. o działania wykonywane w związku ze zwykłym zagospodarowaniem gruntów rolnych i leśnych albo jeżeli do uszkodzenia lub zniszczenia biotopów dochodzi w związku z wyrębem roślin drzewiastych.

5.1.3.2. Szczególna (wzmóŜona) ochrona przyrody i krajobrazu

Szczególna ochrona przyrody i krajobrazu uwzględnia ochronę obszarową i ochronę gatunkową oraz specjalną ochronę roślin drzewiastych.

Szczególna ochrona obszarowa

Sensem szczególnej ochrony obszarowej jest przyznanie określonym częściom terytorium Republiki Słowackiej wyższego standardu ochrony. Przez obszarową ochronę przyrody i krajobrazu według § 11 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu rozumie się ochronę przyrody i krajobrazu na terytorium Republiki Słowackiej lub jej części. Dla szczególnej obszarowej ochrony przyrody i krajobrazu ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu określa pięć stopni ochrony z punktu widzenia udzielanej intensywności ochrony. Zakres ograniczeń zwiększa się wraz ze wzrostem stopnia ochrony.

Na terytorium Republiki Słowackiej, poza ustanowionymi obszarami chronionymi i ich strefami ochronnymi, obowiązuje *ex lege* pierwszy stopień ochrony.

Jego treść jest wyznaczona taksatywnym wykazem działań, na których wykonanie jest potrzebna zgoda organu ochrony przyrody, a jest regulowana przepisami o powszechnej ochronie przyrody i krajobrazu.

Jeśli chodzi o drugi do piątego stopnia ochrony typowe jest, że ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu w ich ramach ustanawia zakazy działań (jednocześnie określa, do których rodzajów działań zakaz się nie odnosi), a także taksatywnie wylicza działania, co do których wymagana jest zgoda organu ochrony przyrody (oraz w jakich przypadkach zgoda na takie działania nie jest wymagana).

Stopnie ochrony są oddzielone od kategorii obszarów chronionych. W konsekwencji można zgodnie z ustawą ustanowić w określonej kategorii obszaru chronionego stopień ochrony zróżnicowany w zależności od charakteru wartości, które się na nim znajdują⁴⁴².

W praktyce w rozumieniu § 17 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu stosuje się osiem kategorii obszarów chronionych i pięć stref ochronnych. Tereny, na których znajdują się biotopy o znaczeniu europejskim i biotopy o znaczeniu narodowym, biotopy gatunków o znaczeniu europejskim i biotopy gatunków o znaczeniu narodowym oraz biotopy ptaków, w tym gatunków wędrownych, dla których ochrony ustanawia się obszary chronione, znaczące elementy krajobrazu albo twory przyrody, można uznać za obszary chronione (*chránené územia*) w następujących kategoriach:

- 1) obszar chronionego krajobrazu (*chránená krajinná oblasť*) – § 18,
- 2) park narodowy (*národný park*) – § 19,
- 3) chroniony areal (*chránený areál*)⁴⁴³ – § 21,
- 4) rezerwat przyrody, narodowy rezerwat przyrody (*prírodná rezervácia, národná prírodná rezervácia*) – § 22,
- 5) pomnik przyrody, narodowy pomnik przyrody (*prírodná pamiatka, národná prírodná pamiatka*) – § 23, § 24 ust. 3,

⁴⁴² Oddzielenie stopni ochrony od kategorii umożliwia stosowanie na chronionym terenie trzeciego, czwartego lub piątego stopnia ochrony, w rezerwacie przyrody lub pomniku przyrody – czwartego lub piątego stopnia.

⁴⁴³ Przekład słowackiego terminu *areál* powoduje poważne trudności. Decydujemy się na „areal”, mimo że podstawowe znaczenia areálu w języku polskim to: 1) obszar, powierzchnia użytków rolnych, 2) obszar, zasięg występowania określonych gatunków roślin i zwierząt (B. Dunaj, *Współczesny słownik języka polskiego*, Warszawa 2007, s. 38). Chodzi o to, że według § 21 ust. 1 ustawy słowackiej za ów *chránený areál* można uznać obszar, na którym właściwy stan ochrony biotopów zależy od zagospodarowania ich przez człowieka. Wprawdzie według § 21 ust. 2 tej ustawy za *chránený areál* można uznać także obszar z trwałym występowaniem chronionych gatunków, powierzchnie służące celom naukowym i kulturowo-wychowawczym, części przyrody wytworzone działalnością ludzką, arboreta i ogrody botaniczne, ale skoro podstawowe znaczenie wskazuje na obszary zagospodarowywane, przekład na „areal” wydaje się najbardziej uzasadniony, również dlatego, aby nie mnożyć „obszarów” wymagających dodatkowego doprecyzowania (przypis tłumacza).

6) chroniony element krajobrazu (*chránený krajinný prvok*) – § 25,

7) chroniony obszar ptasi (*chránené vtáčie územie*) – § 26,

8) gminny obszar chroniony (*obecné chránené územie*) – § 25a.

Park narodowy i obszar chronionego krajobrazu zalicza się do obszarów wielkopowierzchniowych, pozostałe kategorie składają się na obszary małopowierzchniowe. Poszczególne kategorie obszarów szczególnie chronionych odróżniają się od siebie w zależności od tego, jak surowy jest reżim ich ochrony oraz w jakiej formie i przez jaki podmiot mogą być ustanowione.

Strefy ochronne (*ochranné pásma*) ustanawia organ ochrony przyrody w taki sam sposób, w jaki ustanawia odnośne obszary chronione, jeżeli wymaga tego interes ochrony obszary chronionego (parku narodowego, chronionego terenu, rezerwatu przyrody, pomnika przyrody). Stopień ochrony w strefie ochronnej może być drugi, trzeci lub czwarty.

Jeżeli strefa ochronna chronionego obszaru została ustanowiona, obowiązuje na nim stopień ochrony bezpośrednio niższy niż na obszarze chronionym (np. obszar chroniony z trzecim stopniem ochrony – jego strefa ochronna z drugim stopniem ochrony).

W przypadku małopowierzchniowych obszarów chronionych (np. rezerwat przyrody), jeżeli ich strefa ochronna nie została ustanowiona, to jest nią obszar w rozmiarze ustanowionym bezpośrednio ustawą (np. do 100 m od jego granic) i *ex lege* obowiązuje w nim trzeci stopień ochrony. To jednak nie ma zastosowania, jeżeli chodzi o strefę ochronną jaskini lub naturalnego wodospadu (§ 24 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu).

Jeżeli strefa ochronna małopowierzchniowych obszarów chronionych nie była ustanowiona i nie jest w interesie publicznym, aby ten obszar miał strefę ochronną, organ ochrony przyrody w taki sam sposób, w jaki ustanawia obszar chroniony, stanowi, że strefy ochronnej nie ma.

Pierwszą przesłanką tego, aby określona część terytorium Republiki Słowackiej korzystała z drugiego do piątego stopnia ochrony w znaczeniu nadanym im ustawą o ochronie przyrody i krajobrazu, jest to, że spełnia ustawowe warunki, na których podstawie tę część terytorium właściwy organ uzna za obszar chroniony. Ustanowienie obszaru chronionego ma formę powszechnie obowiązującego przepisu prawnego, którego treścią są postanowienia o szczegółach ochrony obszarowej (a także strefy ochronnej), czasowy i przestrzenny zakres obowiązywania tych postanowień oraz wyznaczenie granic obszaru.

Obszar chronionego krajobrazu (§ 18 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu) ustanawia powszechnie obowiązującym rozporządzeniem rząd Republiki Słowackiej. Na tym obszarze obowiązuje drugi stopień ochrony, jeżeli ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu nie stanowi inaczej.

Park narodowy (§ 19 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu) obejmuje rozleglejsze tereny, z reguły przekraczające 1000 ha, przeważnie z ekosystemami niezmienionymi istotnie działalnością ludzi albo w unikatowej i naturalnej strukturze krajobrazowej, tworzące ponadregionalne biocentra i najbardziej znaczące dziedzictwo przyrodnicze, w których ochrona przyrody jest nadrzędna nad innymi działaniami. Takie tereny może rząd rozporządzeniem uznać za park narodowy. Na obszarze parku narodowego, jeżeli ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu nie stanowi inaczej, obowiązuje trzeci stopień ochrony. Na obszarze parku narodowego mogą być tylko lasy uznane za ochronne lub lasy specjalnego przeznaczenia. Organ ochrony przyrody może na obszarze parku narodowego ograniczyć zasięg i sposób komunikacji oraz wstęp publiczności do niego lub do jego części, jeżeli jest to w interesie ochrony przyrody i krajobrazu. Organ ochrony przyrody, w którego zasięgu terytorialnym znajduje się największa część parku narodowego, po porozumieniu z organami ochrony przyrody, w których zasięgu terytorialnym znajdują się pozostałe części parku narodowego, po wyrażeniu opinii przez zainteresowane gminy, zapoznaniu się z uwagami właścicieli, zarządców i najemców odnośnych gruntów i po przedyskutowaniu z zarządem parku narodowego wydaje powszechnie obowiązujący regulamin zwiedzania parku narodowego i jego strefy ochronnej. Reguluje nim zwłaszcza szczegóły dotyczące obowiązków zwiedzających, zasięgu i sposobu komunikacji oraz kulturalno-wychowawczego korzystania z parku narodowego i jego strefy ochronnej. Regulamin zwiedzania można wydać też dla części parku narodowego.

Chroniony areal (§ 21 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu) i jego strefę ochronną może ustanowić rząd rozporządzeniem. Na obszarze chronionego arealu może obowiązywać stopień ochrony od drugiego do piątego.

Rezerwat przyrody (§ 22 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu) przedstawia teren, z reguły o rozmiarze do 1000 ha na którym występują pierwotne lub działaniami człowieka mało zmienione biotopy o znaczeniu europejskim, biotopy o znaczeniu narodowym, biotopy gatunków o znaczeniu europejskim lub biotopy gatunków o znaczeniu narodowym. Przez rezerwat przyrody rozumie się także z reguły ponadregionalne biocentrum jako część składową najbardziej znaczącego dziedzictwa przyrodniczego państwa. Oba te warianty rezerwatu rząd może rozporządzeniem uznać za narodowy rezerwat przyrody. Jeżeli stwierdzi się nowe okoliczności, rząd może uchylić ustanowienie rezerwatu przyrody jako narodowego rezerwatu przyrody; uczyni tak zawsze, jeżeli narodowy rezerwat przyrody stanie się częścią składową ustanowionych stref ochrony obszaru chronionego krajobrazu albo parku narodowego (§ 30 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu). Na obszarze rezerwatu przyrody i narodowego rezerwatu przyrody obowiązuje czwarty lub piąty stopień ochrony. W przypadku zagrożenia rezerwatu przyrody lub narodowego rezerwatu przyrody nadmierną liczbą zwiedzających

może organ ochrony przyrody zdecydować o jego zamknięciu lub zamknięciu jego części dla publiczności albo na czas określony ograniczyć wstęp do niego lub jego części. Zakaz albo ograniczenie wstępu organ ochrony przyrody jest zobowiązany uprzednio przedyskutować z zainteresowanymi gminami.

Pomniki przyrody (§ 23 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu) to punktowe, liniowe lub inne małopowierzchniowe ekosystemy, ich komponenty lub elementy, z reguły o wymiarach do 50 ha, które mają znaczenie naukowe, kulturowe, ekologiczne, estetyczne lub tworzące krajobraz. Za pomnik przyrody uznaje rząd rozporządzeniem. Unikatowy pomnik przyrody, który przedstawia część składową najznacniejszego dziedzictwa przyrodniczego państwa, może rząd rozporządzeniem uznać za narodowy pomnik przyrody. Jeżeli ujawnią się nowe okoliczności, rząd może rozporządzeniem uchylić uznanie pomnika przyrody za narodowy pomnik przyrody; uczyni tak zawsze, jeżeli narodowy pomnik przyrody stanie się częścią składową ustanowionych stref ochrony obszaru chronionego krajobrazu albo parku narodowego. Na obszarze pomnika przyrody lub narodowego pomnika przyrody obowiązuje czwarty lub piąty stopień ochrony. Stopień ochrony pomnika przyrody lub narodowego pomnika przyrody, wyznaczenie jego granic i granic strefy ochronnej oraz szczegóły dotyczące ochrony obszarowej pomnika przyrody lub narodowego pomnika przyrody i jego strefy ochronnej ustanawia rząd rozporządzeniem. W ramach regulacji szczegółowej określa się miejsce i czas stosowania zakazów i ograniczeń według ustanowionego stopnia ochrony (§ 14–16 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu). Jaskinie i naturalne wodospady są pomnikami przyrody *ex lege* zgodnie z § 24 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Unikatową jaskinię albo naturalny wodospad, które przedstawiają część składową najznacniejszego dziedzictwa przyrodniczego państwa, rząd może uznać za narodowy pomnik przyrody (§ 23 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu).

Chroniony element krajobrazu (§ 25 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu) to znaczący element krajobrazu, który pełni funkcję biocentrum, biokorzystarza lub interakcyjnego elementu zwłaszcza miejscowego lub regionalnego znaczenia, który rząd rozporządzeniem może uznać za chroniony element krajobrazu. Na obszarze chronionego elementu krajobrazu obowiązuje drugi, trzeci, czwarty lub piąty stopień ochrony. Stopień ochrony chronionego elementu krajobrazu, wyznaczenie jego granic i szczegóły dotyczące jego ochrony obszarowej określa rząd rozporządzeniem. W tych ramach określa zwłaszcza rozmiar i czas stosowania zakazów i ograniczeń według stosowanego stopnia ochrony (§ 13–16 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu). Przyczyną wprowadzenia tej kategorii obszarów chronionych było dążenie do zwiększenia ekologicznej stabilności poza chronionymi obszarami w tzw. wolnym krajobrazie.

Gminny obszar chroniony (§ 25a ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu) przedstawia teren, z reguły o wielkości do 100 ha, o znaczeniu kulturowym, naukowym, ekologicznym, estetycznym lub tworzącym krajobraz, który gmina może uznać powszechnie obowiązującym rozporządzeniem za gminny obszar chroniony. Gminny obszar chroniony może gmina ustanowić w swoim katastralnym obrębie na gruncie będącym własnością gminy albo na innym gruncie po porozumieniu z jego właścicielem lub zarządcą. Gminy mogą się porozumieć co do ustanowienia wspólnego gminnego obszaru chronionego na sąsiadujących obrębach katastralnych, na gruntach będących własnością gmin lub na innych gruntach po porozumieniu z ich właścicielami lub zarządcami. Wyznaczenie granic gminnego obszaru chronionego oraz warunki jego ochrony, zwłaszcza określenie środków zapewnienia troski o przedmiot ochrony obszaru oraz określenie zasad i reguł wykorzystywania obszaru, w tym określenie zakazów lub ograniczeń działań mogących mieć negatywny wpływ na przedmiot ochrony obszaru, określa gmina tym samym powszechnie obowiązującym rozporządzeniem, którym ustanawia gminny obszar chroniony.

Chroniony obszar ptasi (§ 26 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu) ustanawia się dla ochrony biotopów ptaków wędrownych. Regulacja ustawowa stanowi, że biotopy wędrownych gatunków ptaków, zwłaszcza miejsca ich gniazdowania, pierzenia, zimowania oraz miejsca odpoczynku na trasach migracyjnych, a także biotopy gatunków ptaków o znaczeniu europejskim można w celu zapewnienia ich przeżycia i rozmnażania uznać za chronione obszary ptasie. Ministerstwo Środowiska przygotowuje narodową listę proponowanych chronionych obszarów ptasich (dalej w skrócie „lista obszarów ptasich”), którą zatwierdza rząd uchwałą. Listę obszarów ptasich rząd po zatwierdzeniu przesyła Komisji Europejskiej. Listę obszarów ptasich, zawierającą nazwy projektowanych chronionych obszarów ptasich, dane z katastru nieruchomości, w których mają się znajdować, rozmiary obszarów oraz uzasadnienie projektu objęcia ochroną, Ministerstwo Środowiska upublicznia w swoim dzienniku urzędowym. W procedurze oceny oddziaływań na środowisko na podstawie ustawy z 2006 r. o ocenach oddziaływania⁴⁴⁴ oraz przy udzielaniu pozwoleń na to działanie oraz też przy innych działaniach według ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu proponowane chronione obszary ptasie umieszczone na zatwierdzonej liście obszarów ptasich uznaje się od dnia zatwierdzenia listy za obszar chroniony ustanowiony ustawą. Na chronionym obszarze ptasim zakazuje się wykonywania działań, które mogą mieć negatywny wpływ na przedmiot ochrony. Rząd rozporządzeniem uzna biotopy gatunków ptaków o znaczeniu europejskim oraz biotopy ptaków wędrownych wykazane

⁴⁴⁴ Zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

na zatwierdzonej liście obszarów ptasich za chronione obszary ptasie i wyznaczy granice obszarów, a także wykaz działań z negatywnym wpływem wraz z przestrzennym i czasowym ograniczeniem ich wykonywania.

Strefy ochrony obszarów chronionych (*zóny chránených území*)⁴⁴⁵ wyznacza § 30 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Obszary chronione można na podstawie stanu ochrony biotopów dzielić najwyżej na cztery strefy ochrony, jeżeli jest to potrzebne dla zapewnienia troski o nie. Strefy ochrony wyznacza się z reguły jako zwarte części obszaru chronionego według charakteru wartości przyrodniczych, pierwotności ekosystemów, stopnia ingerencji działalnością człowieka i wykorzystywania przez człowieka, tak aby piąty stopień ochrony obowiązywał w strefie A, czwarty stopień ochrony w strefie B, trzeci stopień ochrony w strefie C, a pierwszy lub drugi stopień ochrony w strefie D. Strefy ochrony można dzielić na substrefy, jeżeli w ramach strefy znajdują się części obszaru chronionego z różnymi wartościami przyrodniczymi. Ustanowienia poszczególnych stref i substref obszarów chronionych wraz z przyznaniem im stopnia ochrony i określeniem szczegółów ich ochrony obszarowej i wyznaczeniem granic dokonuje powszechnie obowiązującym aktem prawnym organ uprawniony do ustanowienia obszaru chronionego. Strefy ochrony w parku narodowym ustanawia powszechnie obowiązującym aktem prawnym Ministerstwo Środowiska w porozumieniu z Ministerstwem Rolnictwa, Leśnictwa i Rozwoju Regionalnego.

Szczególne przepisy § 26–28 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu są poświęcone warunkom tworzenia **spójnego europejskiego systemu obszarów chronionych Natura 2000** (*súvisla európska sústava chránených území Natura 2000*). System tworzą obszary, które mają być przez państwa członkowskie Unii Europejskiej zaproponowane do spójnego europejskiego systemu obszarów chronionych. Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu oznacza takie obszary jako **chronione obszary ptasie** (*chránené vtáče územia*) w § 26 oraz **obszary o znaczeniu europejskim** (*územia európskeho významu*) w § 28. Chronione obszary ptasie, chronione obszary o znaczeniu europejskim oraz ich strefy ochronne są częścią składową europejskiego systemu obszarów chronionych, którego celem jest zapewnienie korzystnego stanu biotopów o znaczeniu europejskim oraz korzystnego stanu ochrony gatunków o znaczeniu europejskim w ich naturalnych miejscach występowania.

Po wytypowaniu odpowiednich terenów spełniających kryteria ustanowione dla obszarów o znaczeniu europejskim Ministerstwo Środowiska w porozumieniu

⁴⁴⁵ Kolejny problem translatorski stwarza słowacka *zóna*. Słownik słowacko-polski proponuje „strefa, pas, zona” (Z. Kurczak-Trojan, H. Mieczkowska, E. Orwińska, M. Papierz, *Słownik słowacko-polski, P-Ž*, Kraków 2005, s. 632). Decydujemy się na rozróżnienie „strefy ochronnej” okalającej obszar chroniony oraz „strefy ochrony” powstającej w wyniku podziału obszaru chronionego na różne kategorie ochrony.

z Ministerstwem Rolnictwa i Leśnictwa oraz właścicielami odnośnych gruntów zapewnia utworzenie narodowej listy tych obszarów. Narodową listę rozpatruje rząd Republiki Słowackiej i po zatwierdzeniu przesyła Komisji Europejskiej do zaaprobowania. Program narodowy po jego zatwierdzeniu przez rząd ustanawia Ministerstwo Środowiska w formie powszechnie obowiązującego aktu prawnego. Obszar zaliczony do narodowego programu uznaje się za obszar chroniony ustanowiony według ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu ze stopniem ochrony wskazanym na liście narodowej. Przy ocenie oddziaływań na środowisko na podstawie powoływanej już ustawy z 2006 r. oraz przy innych pozwoleniach na działania podlegające tej ustawie postępuje się zgodnie ze stopniem ochrony projektowanego obszaru o znaczeniu europejskim, tak jakby był to już ustanowiony obszar chroniony

Projektowany obszar o znaczeniu europejskim może znajdować się także na obszarze chronionym lub w jego strefie ochronnej. Jeżeli stopnie ochrony są różne, to na obszarze wspólnym obowiązują warunki ochrony określone wyższym stopniem.

W ramach spójnego europejskiego systemu obszarów chronionych Natura 2000 obowiązują szczególne warunki ochrony przyrody i krajobrazu określone w § 28 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

Szczególna ochrona gatunkowa

Szczególna ochrona gatunkowa przedstawia zwiększoną ochronę wybranych gatunków roślin, której udziela się ponad ramy powszechnej ochrony świata roślinnego i zwierzęcego.

Regulację prawną szczególnej ochrony gatunkowej przewiduje ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu w § 32–49. Odnosi się ona do zagrożonych, rzadkich lub z innego powodu znaczących gatunków, które za chronione uznaje Ministerstwo Środowiska powszechnie obowiązującym aktem prawnym. Ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu kategoryzuje ochronę roślin i zwierząt według stopnia zagrożenia (jako zagrożone, poważnie zagrożone i krytycznie zagrożone).

Za gatunki chronione uznaje się stosownie do § 33 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu gatunki roślin, zwierząt, minerałów i skamieniałości. Gatunki o znaczeniu europejskim oraz gatunki o znaczeniu narodowym może Ministerstwo Środowiska uznać powszechnie obowiązującym aktem prawnym za chronione rośliny i chronione zwierzęta. Za zwierzęta chronione według tej ustawy uznaje się także wszystkie gatunki dziko żyjących ptaków naturalnie występujących na europejskim terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej.

Regulacja ustawowa bezpośrednio zakazuje uszkodzania, wrywania, wykopywania i zbierania roślin chronionych, zakazuje również niszczenie ich biotopów, a także zakłócanie naturalnego rozwoju zwierząt chronionych, zwłaszcza

uśmiercanie ich, ranienie, chwywanie i przemieszczanie. Zakazane jest zwłaszcza niszczenie i uszkodzanie ich miejsc schronienia i biotopów, w szczególności gniazd, nor i legowisk. W związku z tym duże znaczenie mają także przepisy o ochronie zwierząt oraz o weterynarii.

Szczególny reżim prawny odnosi się do minerałów. Regulacja prawna zamieszczona w § 38 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu udziela ochrony tym minerałom, które są zagrożone, rzadkie, cenne lub z innego powodu znaczące. Są to minerały, których wykaz upublicznia Ministerstwo Środowiska, a powszechnie obowiązującym aktem prawnym reguluje też warunki ich ochrony i pozyskiwania. Na zbieranie, przerabianie minerałów lub skamielin i obrót nimi wymagana jest zgoda wydziału środowiska miejscowo właściwego urzędu powiatowego, któremu również należy zgłosić ich znalezienie.

Co do obrotu, a zwłaszcza eksportu chronionych roślin, zwierząt czy też minerałów lub skamielin, obowiązują specjalne rygorystyczne przepisy. Na eksport i import wymaga się zgody Ministerstwa Środowiska w przypadkach, w których Republika Słowacka jest związana umowami międzynarodowymi, na przykład umową o międzynarodowym handlu zagrożonymi gatunkami dziko żyjących zwierząt i roślin⁴⁴⁶. Ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu nakłada na każdego, kto jest właścicielem, ma w posiadaniu, przetwarza lub w inny sposób postępuje z osobnikiem gatunku chronionego, obowiązek uzyskania zgody na to działanie, przy czym musi właściwemu organowi wykazać swoją tożsamość oraz sposób pozyskania takiego osobnika (§ 41).

5.2. Wprowadzenie Natury 2000 do słowackiego porządku prawnego

5.2.1. Okoliczności i warunki wprowadzenia Natury 2000 do prawa słowackiego

Natura 2000 jest systemem obszarów chronionych o znaczeniu europejskim. Za jej pośrednictwem są chronione najcenniejsze i najbardziej zagrożone gatunki dziko rosnących roślin, dziko żyjących zwierząt oraz wybranych biotopów występujących na terytorium Unii Europejskiej. Pod pojęciem biotopu rozumiemy określony typ środowiska (na przykład buczyna górska lub torfowisko). Państwa członkowskie UE są zobowiązane wybrać najwartościowsze obszary, na których

⁴⁴⁶ Oznámenie č. 572/1992 Zb.

występują wybrane gatunki roślinne i zwierzęce, a także biotopy, oraz zapewnić ich ustawową ochronę. Wielkość i liczba obszarów muszą być przy tym takie, aby zapewnić zachowanie tych gatunków i biotopów w odpowiednim stanie, czyli w takim samym lub lepszym niż w czasie ich ustanawiania. Celem systemu Natura 2000 jest zachowanie różnorodności biologicznej w ramach całej Unii Europejskiej za pośrednictwem ochrony wybranych gatunków roślin, zwierząt i biotopów, które są najbardziej zagrożone działalnością ludzi albo należą do tego najcenniejszego, co się zachowało na kontynencie europejskim.

Republika Słowacka jako państwo kandydujące do wstąpienia do Unii Europejskiej przed swoim wstąpieniem 1 maja 2004 r. została zobowiązana do doprowadzenia do zgodności przepisów narodowych z legislacją Unii Europejskiej oraz wypełnienia wszystkich obowiązków, które z niej wynikały. Jednym z najbardziej znaczących zobowiązań w dziedzinie środowiska było dla słowackiego porządku prawnego wytworzenie systemu Natura 2000 składającego się z obszarów chronionych według dwóch dyrektyw (norm prawnych). Są nimi:

- dyrektywa Rady 79/409/EWG o ochronie dzikiego ptactwa (dyrektywa o ptakach),
- dyrektywa Rady 92/43/EWG o ochronie biotopów, dziko żyjących zwierząt i dziko rosnących roślin (dyrektywa o biotopach).

Według dyrektywy o ptakach muszą być dla wybranych gatunków ustanowione tzw. obszary SPA (*special protection areas*), na Słowacji nazywane chronionymi obszarami ptasimi (*chránené vtáctie územia*). Według dyrektywy o biotopach niezbędne jest ustanowienie obszarów SAC (*special areas of conservation*), tj. obszarów ochrony biotopów i gatunków dla wybranych biotopów oraz gatunków roślin i zwierząt. Te dwa typy obszarów chronionych łącznie tworzą system Natura 2000.

Natura 2000 obejmuje obszary najcenniejsze dla ochrony wybranych gatunków roślin i zwierząt oraz biotopów. Ponieważ dyrektywy kładą nacisk bardziej na jakość wybieranych obszarów niż na ich przestrzenne uporządkowanie i wzajemne przenikanie, mówimy o ich systemie, a nie o sieci. Wbrew temu, że przyszłościowo myśl o przestrzennym połączeniu obszarów systemu Natura 2000 jest przez państwa UE wspierana, nie można na razie mówić o sieci ekologicznej porównywalnej np. z naszymi obszarowymi systemami stabilności ekologicznej (ÚSES). Znajdują się w nich poszczególne biocentra połączone elementami liniovymi (np. ciekami wodnymi lub alejami drzew) i tworzą w ten sposób jednolity system biologiczny.

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej Republika Słowacka znalazła się we wspólnocie państw zbudowanej na podstawach wspólnej polityki wewnętrznej i zagranicznej. W dziedzinie ochrony przyrody i krajobrazu transpozycja dyrektywy o ptakach i dyrektywy o biotopach w związku ze wstąpieniem Republiki

Słowackiej do Unii Europejskiej przedstawiała zarówno zakotwiczenie systemu Natura 2000 w ustawie o ochronie przyrody i krajobrazu, jak i zmianę licznych przepisów wykonawczych do tej ustawy.

System Natura 2000 jest tworzony przez elementy ochrony obszarowej oraz elementy ochrony gatunkowej. W czasie przygotowywania implementacji regulacji prawnej Natury 2000 miała Republika Słowacka już wprowadzoną i funkcjonującą obszarową ochronę przyrody (sieć obszarów szczególnie chronionych) oraz gatunkową ochronę przyrody (powszechna i szczególna ochrona gatunków fauny i flory). Podobnie jak w Republice Czeskiej, działający system ochrony przyrody nie był przebudowywany, europejska ochrona przyrody nawiązywała do już istniejącej regulacji bez konieczności zasadniczej zmiany funkcjonalnego systemu ochrony obszarowej i gatunkowej.

Naturowa ochrona obszarowa jest w Republice Słowackiej wdrażana przez dwa typy obszarów, mianowicie przez obszary o znaczeniu europejskim (*územia európskeho významu*) oraz chronione obszary ptasie (*chránené vtáče oblasti*). Ochrona gatunkowa nawiązuje do słowackiej regulacji prawnej powszechnej ochrony przyrody oraz ochrony szczególnie chronionych gatunków, która istniała także przed przyjęciem Natury 2000, a która została uzupełniona przez powszechną ochronę ptactwa. Można powiedzieć, że europejska ochrona przyrody przyniosła do słowackiego porządku prawnego większe przenikanie się elementów obszarowej i gatunkowej ochrony przyrody, niż to było w regulacji prawnej przed transpozycją wskazanych dyrektyw.

Celem dyrektyw jest utrzymanie lub polepszenie odpowiedniego stanu cennych i zagrożonych gatunków roślin i zwierząt oraz naturalnych typów biotopów oraz zachowanie w ten sposób różnorodności biologicznej na terytorium państw UE. Głównym środkiem jest utworzenie spójnego systemu obszarów chronionych Natura 2000, w którego ramach stosowane są odpowiednie sposoby gospodarowania na rzecz zachowania tych biotopów i gatunków.

Natura 2000 jest podstawowym filarem polityki ochrony przyrody Unii Europejskiej, a obecnie jest też ważną częścią składową ochrony przyrody na terytorium Republiki Słowackiej.

Natura 2000 jest tworzona dwoma typami obszarów:

1. Na podstawie dyrektywy o ptakach ustanawia się chronione obszary ptasie (*special protection area* – SPA, słowackie *chránené vtáče územia*) dla ochrony gatunków ptaków wskazanych w załącznikach do dyrektywy o ptakach.
2. Na podstawie dyrektywy o biotopach proponuje się obszary dla ochrony biotopów i gatunków roślin i zwierząt wskazanych w załącznikach do dyrektywy o biotopach, które nazywamy obszarami o znaczeniu europejskim (*site of community importance* – SCI, słowackie *územia európskeho významu*).

Częścią składową systemu Natura 2000 stają się one dopiero, gdy państwo członkowskie UE uzna je za takie aktem państwowym, administracyjnym lub umownym (*special area of conservation* – SAC). Na Słowacji te obszary stopniowo są ustanawiane w którejś z kategorii obszarów chronionych. Dyrektywy jako normy prawne określają cele tylko na płaszczyźnie ogólnej, poszczególnym państwom pozostawia się wybór, w jaki konkretny sposób wypełniają dane zobowiązania. W różnych krajach wykonywanie dyrektyw może być, rzecz jasna, odmienne.

Do doprowadzenia porządku prawnego Republiki Słowackiej do zgodności z dyrektywą o ptakach oraz dyrektywą o biotopach doszło wraz z przyjęciem ustawy z 2002 r. o ochronie przyrody i krajobrazu oraz aktu wykonawczego z 2003 r. Obecnie na Słowacji mamy 9 parków narodowych, 14 obszarów chronionego krajobrazu i system małopowierzchniowych obszarów chronionych (chronione areały, rezerваты przyrody, pomniki przyrody). Pokrywanie się systemu Natura 2000 ze słowackimi obszarami chronionymi nastąpiło w 68%. System Natura 2000 obejmuje 29% terytorium Słowacji.

5.2.2. Wprowadzenie Natury 2000 do słowackiego porządku prawnego oraz postępowanie przy zaliczaniu obszarów do systemu Natura 2000

Obszary systemu Natura 2000 wyznacza się w ramach regionów biogeograficznych. W ramach UE wyspecyfikowano 9 regionów: alpejski, atlantycki, kontynentalny, borealny, czarnomorski, makroński, panoński, stepowy i śródziemnomorski. Terytorium Słowacji obejmują dwa, alpejski i panoński. Każde państwo członkowskie przygotowuje własny projekt włączenia obszarów do systemu Natura 2000. Ostatecznego wyboru dokonuje Komisja Europejska na podstawie przedłożonych projektów. Przyjęto, że wybór obszarów następuje według naukowych kryteriów i analiz. Co do zasad, kryteria określone są przez Komisję Europejską. Analizy naukowe przedstawiają aktualny stan wiedzy o zakresie i stanie poszczególnych biotopów oraz gatunków roślinnych i zwierzęcych.

Wyodrębnione obszary przedstawiane są w narodowym wykazie projektowanych obszarów ptasich oraz w narodowym wykazie projektowanych obszarów o znaczeniu europejskim, które to wykazy zatwierdza rząd Republiki Słowackiej. Od momentu zatwierdzenia wykazów obszary znajdujące się w nich uznaje się za obszary chronione. Przebieg ustanawiania obszarów kontynuuje się przez przedłożenie wykazów Komisji Europejskiej, która wnosi uwagi do wyboru obszarów ptasich oraz dokonuje wyboru obszarów o znaczeniu europejskim. Przed samym

ustanowieniem poszczególnych obszarów prowadzone są rokowania z właścicielami i użytkownikami gruntów o sposobie wykorzystania obszarów. Obszary są na koniec ustanawiane aktami, które zawierają określone warunki na rzecz utrzymani lub polepszenia odpowiedniego stanu odnośnych biotopów i gatunkowo znaczeniu europejskim.

Republika Słowacka zobowiązania była do dnia wstąpienia do Unii Europejskiej przygotować narodowy wykaz obszarów o znaczeniu europejskim (SCI) według dyrektywy o biotopach, jak też narodowy wykaz chronionych obszarów ptasich (SPA) według dyrektywy o ptakach oraz przedłożyć je Komisji Europejskiej. Przed zaproponowaniem włączenia obszaru do systemu Natura 2000, trzeba zmapować występowanie wszystkich wybranych gatunków roślin, zwierząt i biotopów, zaznaczyć wszystkie tereny i te najbardziej znaczące zaproponować do włączenia do systemu Natura 2000.

Z uwagi na niezmierną mnogość wymaganych danych proces przyjęcia systemu Natura 2000 w Republice Słowackiej wymagał dokonania rozległego mapowania wybranych gatunków zwierząt, roślin i biotopów, co nie ma precedensu w dziejach słowackiej ochrony przyrody. To mapowanie zaczęło się w 2001 roku, wykorzystywane wszakże były także dane z poprzednich mapowań. Opracowania fachowe przygotowywała Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky, organizacja budżetowa kierowana przez Ministerstwo Środowiska we współpracy z konsorcjum organizacji Daphne, SOVS, Svodas, Instytutem Botanicznym, Wydziałem Nauk Przyrodniczych Uniwersytetu Komenskiego w Bratysławie, Wetlands International, Avalon, Sovon (Holandia), które realizowały projekt „Tworzenie systemu Natura 2000 w Republice Słowackiej”. W tworzeniu systemu uczestniczyły też inne organizacje fachowe (np. Słowacka Akademia Nauk, szkoły wyższe, muzea) oraz setki współpracowników.

Na podstawie danych fachowych został w 2004 roku opracowany pierwszy projekt obszarów systemu Natura 2000, który był następnie przedyskutowywany przez Ministerstwo Środowiska i inne organy ochrony przyrody z przedstawicielami poszczególnych resortów, z właścicielami i użytkownikami gruntów oraz z innymi zainteresowanymi podmiotami. Ostateczny wykaz obszarów zatwierdził rząd Republiki Słowackiej i przed datą wstąpienia do Unii Europejskiej – 1 maja 2004 r. – przedłożył go Komisji Europejskiej.

A. Wybór obszarów Natura 2000

Wybór obszarów do systemu Natura 2000 następuje na podstawie opracowań naukowych, które składają się z kompleksowych danych o zasięgu i stanie populacji gatunków roślinnych i zwierzęcych, informacji o rozmiarze i zachowaniu

biotopów. Podstawowym kryterium wyboru obszaru jest reprezentatywne występowanie chronionych biotopów i gatunków. Każde państwo członkowskie UE jest zobowiązane przyczynić się do wytworzenia systemu Natura 2000 w rozmiarze, który zapewni reprezentatywność chronionych biotopów oraz biotopów chronionych gatunków. System obszarów chronionych Natura 2000 musi zapewnić:

- 1) ochronę najbardziej znaczących terenów występowania – objęcie wszystkich najkorzystniejszych terenów dla każdego gatunku bądź biotopu,
- 2) dostateczne procentowe pokrycie arealu występowania – musi być większe niż 20% dla wszystkich gatunków bądź biotopów, dla priorytetowych gatunków bądź biotopów za dostateczne uważa się pokrycie w 60%,
- 3) koherentne pokrycie arealu występowania – wnioskowana sieć musi reprezentować cały areal występowania.

Ostateczny system Natura 2000 powinien objąć najcenniejsze obszary, na których występują europejsko znaczące typy biotopów oraz biotopy europejsko znaczących gatunków roślin i zwierząt. Ponieważ Słowacja należy do dwóch regionów biogeograficznych (alpejskiego i panońskiego), ocena stanu gatunków i biotopów przeprowadzana jest dla każdego regionu oddzielnie. Wraz ze wstąpieniem do UE Republika Słowacka przedłożyła narodowy wykaz chronionych obszarów ptasich według dyrektywy o ptakach i wnioskowany wykaz ochrony biotopów i gatunków według dyrektywy o biotopach. Przez przekazanie wykazów narodowych Komisji Europejskiej wnioskowane obszary uzyskały status ochrony przedwstępnej (*status predbežnej ochrany*).

Wykazy narodowe są definitywnie zatwierdzane przez Komisję Europejską. W tym celu organizuje ona seminaria biogeograficzne, których zadaniem jest ocena jakości i wystarczalności rządowych projektów ochrony biotopów i gatunków. W przypadku, gdy Komisja Europejska oceni, że jakiś gatunek lub biotop jest niedostatecznie reprezentowany w projekcie, państwo członkowskie jest zobowiązane zaproponować dla danego gatunku lub biotopu inne tereny.

Po zatwierdzeniu wykazów przez Komisję Europejską obowiązkiem Republiki Słowackiej jest najpóźniej do 6 lat od ich ustanowienia zapewnić odpowiedni sposób troski o te obszary, a więc zagwarantować ich długookresową ochronę, ewentualnie ulepszenie ich dotychczasowego stanu.

B. Ustanawianie systemu Natura 2000 w Republice Słowackiej – obszary o znaczeniu europejskim

2004 rok – naukowy projekt obszarów o znaczeniu europejskim

W roku 2004 rządowi Republiki Słowackiej został przedstawiony projekt naukowy systemu Natura 2000, który obejmował obszary o łącznej powierzchni

18,3% terytorium Słowacji. Projekt został przygotowany przez zespół fachowców z całej Słowacji pod kierunkiem organizacji Daphne – Instytut Ekologii Stosowanej, która razem z konsorcjum organizacji VVMZ, SOS, Svodas, Instytutem Botanicznym, Wydziałem Nauk Przyrodniczych Uniwersytetu Komenskigo i innymi realizowała projekt „Tworzenie systemu Natura 2000 w Republice Słowackiej”. Przy tworzeniu projektu współpracowali także pracownicy Państwowej Ochrony Przyrody.

2004 rok – rządowy projekt obszarów o znaczeniu europejskim

Z projektu przedłożonego przez zespół fachowców rząd zaakceptował jedynie nieco więcej niż połowę (56%) i przygotował projekt rządowy, który w 2004 r. przesłał Komisji Europejskiej. Projekt składał się z 382 obszarów o znaczeniu europejskim (później ich liczba została uściślona do 381) o łącznej powierzchni 573 690 ha, co stanowiło 11,7% terytorium Słowacji. Pokrywanie się z siecią obszarów chronionych następowało w 86%.

Z całkowitej liczby obszarów przedstawionych Komisji Europejskiej w panońskim regionie biogeograficznym znajdowało się 149 obszarów, co stanowiło 3,4% powierzchni bioregionu panońskiego na terytorium Słowacji. Do alpejskiego regionu biogeograficznego należało 241 obszarów, czyli 15,3% powierzchni bioregionu alpejskiego na terytorium Słowacji. Obszary o znaczeniu europejskim zostały zaproponowane dla 44 gatunków roślin, 96 gatunków zwierząt i 66 typów biotopów. Wraz z przekazaniem narodowych wykazów Komisji Europejskiej proponowane obszary uzyskały status ochrony przedwstępnej (*predbežna ochrana*), tj. proponowany stopień ochrony. Narodowy wykaz rząd Republiki Słowackiej zatwierdził uchwałą z 17 marca 2004 r.⁴⁴⁷.

2005 rok – Komisja Europejska oceniła projekt rządowy jako niedostateczny

W roku 2005 Komisja Europejska zorganizowała pierwszą serię seminariów biogeograficznych. Narodowy wykaz obszarów przedłożony przez rząd Republiki Słowackiej był oceniany z punktu widzenia dostateczności pokrycia gatunków i biotopów. Jak oczekiwały kręgi naukowe, Komisja Europejska oceniła projekt rządowy jako niedostateczny i zażądała od rządu uzupełniania o kolejne obszary dla 39 gatunków i biotopów w regionie alpejskim oraz dla 48 gatunków i biotopów w panońskim biogeograficznym regionie Słowacji.

⁴⁴⁷ Usneseni vlady SR č. 239/2004 z 17. marca 2004 – vynos MŽP SR č. 3/2004-5.1 z 14. jula 2004.

2006 rok – rządowy projekt uzupełniania systemu obszarów o znaczeniu europejskim

Idąc za wnioskami z seminariów biogeograficznych, Państwowa Ochrona Przyrody przygotowała w 2006 r. projekt uzupełnienia systemu obszarów o znaczeniu europejskim o brakujące bądź też mało reprezentowane biotopy i gatunki. Także w tym procesie odegrała rolę organizacja Daphne, która przedstawiła Państwowej Ochronie Przyrody nowe dane, którymi dysponowała w swoich systemach informacyjnych, o występowaniu biotopów i gatunków (np. o występowaniu biotopów łąkowych i torfowiskowych). Do dotychczasowych 382 zaproponowanych obszarów o znaczeniu europejskim wytypowano kolejne 304 przeważnie małe obszary. W tym było 52 samodzielnych „dopełnień” (11 864 ha), a 252 dopełnionych obszarów o znaczeniu europejskim jedynie rozszerzyło powierzchnię pierwotnych o 51 124 ha. Po ich dodaniu łączna powierzchnia obszarów o znaczeniu europejskim zwiększyłaby się jedynie o 1,2% powierzchni Słowacji (z dotychczasowych 11,7% do 12,99%).

Propozycja uzupełniania obszarów o znaczeniu europejskim wypracowana przez Państwową Ochronę Przyrody w 2006 r. nie była oficjalnie upubliczniona. Nie dyskutowano nad nią w kręgach fachowców ani nie była przedmiotem rokowañ z zainteresowanymi stronami, tak jak tego wymaga Komisja Europejska. Ostatecznie w tamtym okresie projekt nie został przekazany Komisji Europejskiej, jak to jest potrzebne w ramach uzupełniania systemu Natura 2000.

Lata 2007–2008 – Komisja Europejska zaakceptowała projekt obszarów

W listopadzie 2007 r. Komisja Europejska zaakceptowała projekt obszarów zatwierdzony przez rząd Republiki Słowackiej w 2004 r. dla panońskiego regionu biogeograficznego, a w lutym 2008 r. zaakceptowała też projekt dla alpejskiego regionu biogeograficznego.

2008 rok – Komisja Europejska żąda przedstawienia propozycji uzupełnienia obszarów o znaczeniu europejskim

Ministerstwo Środowiska upubliczniło 12 lutego 2008 r. materiał „Przewartościowanie systemu Natura 2000” (*Prehodnotenie sústavy Natura 2000*), z którego wynikało, że do 1 września 2008 r. wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej miały przesłać Komisji Europejskiej propozycje uzupełnienia obszarów o znaczeniu europejskim. Ze strony słowackiej takie propozycje w ustanowionym terminie nie zostały przedstawione Komisji Europejskiej.

Lata 2009–2010 – naukowy projekt uzupełnienia obszarów o znaczeniu europejskim

Projekt uzupełnienia obszarów o znaczeniu europejskim, który w 2006 r. wypracowała Państwowa Ochrona Przyrody, a który zwiększał rozmiar obszarów o znaczeniu europejskim do 12,99% terytorium Słowacji, nie był wystarczający. Ku temu, aby przekazać Komisji Europejskiej odpowiedni jakościowo dopełniający projekt do systemu Natura 2000, brakowało danych o licznych gatunkach, lecz także typach biotopów; trzeba było te dane uzupełnić. Na podstawie nowych fachowych analiz organizacja Daphne we współpracy z Państwową Ochroną Przyrody i z fachowcami z całej Słowacji przygotowała naukowy projekt uzupełnienia systemu obszarów o znaczeniu europejskim. Przedłożony Komisji projekt obejmował obszary na 2,89% terytorium Słowacji.

Rok 2011 – rządowy projekt uzupełnienia systemu obszarów o znaczeniu europejskim

W 2011 r. rząd Republiki Słowackiej przesłał Komisji Europejskiej pierwsze rozszerzenie narodowego wykazu obszarów o znaczeniu europejskim. Projekt obejmował 97 nowych obszarów. Ta stosunkowo pokaźna liczba przedstawiała wszakże jedynie 0,2% terytorium Słowacji. Jednocześnie z narodowego wykazu wyłączono 6 pierwotnie proponowanych obszarów. Całościowy udział w terytorium Słowacji zwiększył się z 11,7% do 11,9%. Pełna liczba obszarów o znaczeniu europejskim to obecnie 473 obszary o powierzchni 584 353 ha. Spośród nich 10% znajduje się na gruntach rolnych, a 86,2% na gruntach leśnych.

Rok 2012 – Komisja Europejska oceniła projekt rządowy jako niedostateczny

W marcu 2012 r. odbyło się kolejne z biogeograficznych seminariów organizowanych przez Komisję Europejską, na którym Komisja oceniała rozszerzenie narodowego wykazu obszarów o znaczeniu europejskim z 2011 r. Z wniosków seminarium wynikało, że jest potrzebne rozszerzenie ochrony obszarowej dla 35 gatunków i biotopów w regionie alpejskim i dla 33 gatunków i biotopów w regionie panońskim. W sumie chodziło o 21 biotopów i 33 gatunki w obu bioregionach. Wbrew temu, że projekt został oceniony jako niedostateczny, przedstawiciele Komisji Europejskiej docenili jakość danych o rozszerzeniu gatunków i biotopów, które Republika Słowacka zaprezentowała w roku seminarium biogeograficznego. Oficjalne wnioski, które przedstawiła Komisja Europejska, zawierają w licznych przypadkach także konkretne obszary, o które należałoby dopełnić wykaz.

Rok 2013 – fachowy projekt Państwowej Ochrony Przyrody dopelnienia obszarów o znaczeniu europejskim

W upublicznionych danych zamieszczonych w rocznym sprawozdaniu Państwowej Ochrony Przyrody za rok 2013 wskazuje się, że komórki organizacyjne Państwowej Ochrony Przyrody sprawdzały w sezonie wegetacyjnym tereny odpowiednie do uzupełnienia wykazu obszarów o znaczeniu europejskim. Fachowy projekt zawiera 173 obszary, które obejmują 0,83% terytorium Słowacji, odpowiednie do uzupełnienia wykazu obszarów o znaczeniu europejskim. Ten projekt nie był jednak dotychczas publicznie dyskutowany.

Lata 2013-2016 – wypracowanie naukowego projektu przedwstępnych obszarów o znaczeniu europejskim

W nawiązaniu do wniosków seminarium biogeograficznego zorganizowanego przez Komisję Europejską w 2012 r. Państwowa Ochrona Przyrody oraz organizacja Daphne pracują nad projektem uzupełnienia obszarów o znaczeniu europejskim. Jednym z celów jest zebranie danych dla 35 gatunków i biotopów w regionie alpejskim i dla 33 gatunków i biotopów w regionie panońskim, dla których potrzebne jest rozszerzenie ochrony obszarowej.

C. Ustanawianie systemu Natura 2000 w Republice Słowackiej – chronione obszary ptasie

Dla zapewnienia odpowiedniego stanu wybranych wrażliwych gatunków ptactwa Republika Słowacka ustanawia w ramach systemu Natura 2000 chronione obszary ptasie. Na Słowacji występuje 341 gatunków dziko żyjących ptaków, 81 z nich należy do gatunków cennych z europejskiego punktu widzenia, dla których wyznacza się obszary chronione. Wśród nich znajdują się gatunki leśne (głuszec; w języku słowackim *tetrov hlúháň*, termin łaciński *Tetrao urogallus*), bocian czarny; w języku słowackim *bocian čierny*, termin łaciński *Ciconia nigra*), liczne gatunki ptaków wodnych (gęsi, czaple) oraz ptaki kultur polnych (drop; w języku słowackim *drop fuzatý*, termin łaciński *Otis tarda*, derkacz; w języku słowackim *chrapák pol'ný*, termin łaciński *Crex crex*).

Państwowa Ochrona Przyrody we współpracy ze Słowackim Towarzystwem Ochrony Ptactwa (Spoločnosť na ochranu vtáctva na Slovensku – SOVS) przygotowała wykaz proponowanych chronionych obszarów ptasich (projekt naukowy – *vedecký návrh*). Wykaz obejmował 45 obszarów o powierzchni całkowitej ok. 1 390 000 ha. Po rozpatrzeniu uwag zainteresowanych organizacji państwowych wykaz został skrócony o 7 obszarów. Ostateczny wykaz zawierał 38 obszarów o powierzchni ok. 1 236 000, co stanowiło 25% terytorium Republiki Słowackiej,

przy czym pokrywanie się projektowanych obszarów z istniejącymi obszarami chronionymi wynosiło 55,15%. Wykaz został zatwierdzony przez rząd Republiki Słowackiej 9 lipca 2003 r. i przedstawiony Komisji Europejskiej 30 kwietnia 2004 r. Chronione obszary ptasie były następnie ustanawiane w latach 2004-2006.

Chronione obszary ptasie są nową kategorią obszarów chronionych na Słowacji. W odróżnieniu od wprowadzonego systemu ochrony obszarowej za pośrednictwem stopni ochrony, w których są określane ogólne rozmiary ograniczeń według poszczególnych stopni, na wszystkich chronionych obszarach ptasich obowiązuje najniższy, pierwszy stopień ochrony z podstawowymi ograniczeniami obowiązującymi na całym terytorium Słowacji. Specyficzne warunki ochrony są zdefiniowane w aktach wykonawczych dotyczących poszczególnych obszarów za pośrednictwem zakazanych działań, które mogłyby mieć negatywny wpływ na przedmiot ich ochrony, np. na obszarach ptasich ustanowionych dla ochrony orla królewskiego obowiązuje specyficzny warunek ograniczenia działalności gospodarczej w okolicy gniazda w czasie wysiadywania jaj i wyprowadzania młodych.

5.3. Mechanizmy wyznaczania poszczególnych obszarów Natura 2000 w Republice Słowackiej

W Republice Słowackiej poświęcono utworzeniu systemu Natura 2000 szczególną uwagę, nawet jeśli całościowa regulacja, inaczej niż w Republice Czeskiej, przebiegała z pewnym opóźnieniem. Słowackie Ministerstwo Środowiska, które jest odpowiedzialne za utworzenie systemu Natura 2000 na Słowacji, otrzymało od rządu Republiki Słowackiej w związku z przygotowawczymi fazami poprzedzającymi wstąpienie Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej zadanie przygotowania noweli do ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu z roku 1994, która by kompletnie transponowała wszystkie wymagania dyrektyw tworzących prawne podstawy systemu Natura 2000. Jednakże zamiast noweli tamtej ustawy przygotowano projekt w pełni nowej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, który został przyjęty w roku 2002.

Państwowa Ochrona Przyrody (Štátna ochrana prírody – ŠOP), samodzielna fachowa organizacja na Słowacji, która jest odpowiedzialna za przygotowanie fachowych podkładów dla systemu Natura 2000, skonstruowała odpowiedni system informacyjny dla gromadzenia danych, w którym zbiera się nader liczne informacje o gatunkach zwierząt i roślin oraz o typach siedlisk przyrodniczych. Wybór poszczególnych obszarów nie obejdzie się bez aktywnej współpracy z właścicielami oraz z innymi resortami, jak na przykład z Ministerstwem Rolnictwa i Leśnictwa. Podobnie jak w innych krajach finansowo najbardziej wymagające jest

zabezpieczenie prawidłowej troski o obszary należące do systemu Natura 2000, co następuje ze środków budżetu państwowego Republiki Słowackiej. Za przygotowanie fachowych opracowań dla systemu Natura 2000 na Słowacji odpowiada (ŠOP), która kieruje też zarządami poszczególnych parków narodowych i obszarów chronionego krajobrazu. Przygotowywanie fachowych opracowań dla słowackiego systemu Natura 2000 zaczęło się u progu 2002 roku. Na poziomie ŠOP przebiegała analiza źródeł danych i ich zawartości, ze względu na wymaganie wnioskowania poszczególnych obszarów według danych fachowych. Według ŠOP z tej analizy jednoznacznie wynikało (podobnie jak też w Republice Czeskiej), że większości potrzebnych danych nie można było uzyskać z istniejących materiałów, wobec czego niezbędne stało się w latach następnych wykonanie mapowania w terenie. Mapowanie dotyczyło siedlisk przyrodniczych, zwierząt, roślin oraz informacji o występujących ptakach. W tym okresie problemem było rozproszenie danych i niejednolite ich gromadzenie. W odróżnieniu od Republiki Czeskiej nie istniały w potrzebnym zakresie nawet dostateczne dane ilościowe o celowych gatunkach ptaków. Informacje o występujących gatunkach ptasich były udostępniane zarówno przez **Stowarzyszenie dla Ochrony Ptaków Słowacji** (Spoločnosť na ochranu vtákov Slovenska – SOVS), jak i przez **Słowackie Stowarzyszenie Ornitologiczne** (Slovenská ornitologická spoločnosť – SOS). ŠOP miała pozycję koordynatora przy przygotowywaniu materiałów fachowych, właściwe gromadzenie danych było realizowane we współpracy z innymi instytucjami fachowymi – instytutami Słowackiej Akademii Nauk, szkołami wyższymi, organizacjami pozarządowymi (przede wszystkim Daphne) i poszczególnymi fachowcami w tej problematyce. Wyznaczenie czasu miało umożliwić rządowi Republiki Słowackiej przedstawienie narodowego wykazu wnioskowanych obszarów ptasich oraz obszarów o znaczeniu europejskim Komisji Europejskiej do dnia wstąpienia Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, to wymaganie zostało koniec końców spełnione.

Z punktu widzenia implementacji europejskiej legislacji, potrzebnej dla wytworzenia systemu Natura 2000 w Republice Słowackiej, budowanie systemu Natura 2000 na Słowacji wychodziło, podobnie jak w Republice Czeskiej, z dyrektywy o ptakach oraz z dyrektywy o siedliskach. Transpozycja tych dyrektyw została dokonana przyjęciem ustawy z 2002 r. o ochronie przyrody i krajobrazu oraz aktu wykonawczego Ministerstwa Środowiska z 2003 r.⁴⁴⁸. W ramach ochrony obszarowej ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu definiuje wspomniane siedem kategorii obszarów chronionych, które mogą zostać ustanowione. Jedną z tych

⁴⁴⁸ Najvyšší Kontrolný Úrad Slovenskej Republiky, *Správa o výsledku kontroly hospodarenia s verejnými prostriedkami poskytnutými na financovanie národných parkov a chránených území v rámci sústavy Natura 2000* – dostępne w internecie.

siedmiu kategorii jest chroniony obszar ptasi. Takie obszary wraz z obszarami o znaczeniu europejskim po wejściu w życie tej ustawy powstały jako nowe samodzielne kategorie obszarów chronionych⁴⁴⁹.

Ze zobowiązań określonych przez dyrektywy wyniknął dla Republiki Słowackiej, tak jak i dla Republiki Czeskiej, obowiązek sporządzenia narodowego wykazu projektowanych chronionych obszarów ptasich (*chránené vtáctie územia* – CHVU) oraz obszarów o znaczeniu europejskim (*územia európskeho významu* – UEV). Jak już wskazałam wyżej, ŠOP⁴⁵⁰ we współpracy z SOVS przygotowała wykaz projektowanych chronionych obszarów ptasich (projekt naukowy). Pierwotnie wykaz zawierał 45 obszarów o całkowitej powierzchni około 1 390 000 ha. Po uwzględnieniu uwag zainteresowanych organizacji państwowych projekt naukowy został zmniejszony o 7 obszarów. Ostateczny wykaz projektowanych CHVU obejmował więc 38 obszarów o powierzchni około 1 236 000 ha, stanowiącej w przybliżeniu 25% obszaru Republiki Słowackiej, przy czym pokrywanie się projektowanych obszarów z ówczesną siecią obszarów chronionych wynosiło 55,15%⁴⁵¹.

Narodowy wykaz CHVU został zatwierdzony przez rząd Republiki Słowackiej uchwałą nr 636 w lipcu 2003 r. Poszczególne obszary chronione są ustanawiane przez Ministerstwo Środowiska powszechnie obowiązującymi przepisami prawnymi, w których są definiowane ekologiczno-funkcjonalne przestrzenie z określeniem warunków ochrony ptaków. CHVU stały się nową kategorią obszarów chronionych na Słowacji na podstawie § 26 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. W odróżnieniu od wprowadzonego systemu ochrony za pośrednictwem stopni ochrony, w których są ustanawiane powszechne zakresy ograniczeń według poszczególnych stopni, we wszystkich CHVU obowiązuje najniższy, pierwszy stopień ochrony z podstawowymi ograniczeniami obowiązującymi na całym terytorium Słowacji. Specyficzne warunki ochrony są precyzowane w aktach o wyznaczeniu tych obszarów za pośrednictwem zakazanych działań, które by mogły mieć negatywny wpływ na przedmiot ochrony⁴⁵².

Wykaz projektowanych obszarów o znaczeniu europejskim wypracowała ŠOP we współpracy z właściwymi instytucjami naukowymi i organizacjami pozarządowymi.

⁴⁴⁹ Ministerstvo Životného Prostredia Slovenskej Republiky, *Štvrtá národná správa o implementácii Dohovoru o biologickej diverzite v Slovenskej republike 2009* – dostępne w internecie.

⁴⁵⁰ Państwowa Ochrona Przyrody Republiki Słowackiej została utworzona decyzją Ministra Środowiska w grudniu 1995 r. ŠOP jest fachową organizacją ochrony przyrody podporządkowaną bezpośrednio Ministerstwu Środowiska, o kompetencji ogólnopaństwowej, ukierunkowaną na zapewnienie fachowego działania dla wykonywania państwowej ochrony przyrody i krajobrazu według ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

⁴⁵¹ *Natura 2000 – Európska sústava chránených území v Slovenskej republike 2005* – dostępne w internecie.

⁴⁵² Tamże.

Narodowy wykaz projektowanych obszarów o znaczeniu europejskim obejmował 382 obszary, przy czym zadbano o to, aby został wytworzony reprezentatywny system biotopów, który umożliwi skuteczną i trwałą ochronę zagrożonych biotopów i gatunków. Całkowita powierzchnia projektowanych UEV zajmowała 573 690 ha, co odpowiadało 11,7% powierzchni Republiki Słowackiej, a pokrywało się z ówczesną siecią obszarów chronionych w 86%. Rząd Republiki Słowackiej zatwierdził uchwałą nr 239 z 2004 r. narodowy wykaz UEV w marcu 2004 r. W kwietniu 2004 r. wykaz został przesłany Komisji Europejskiej i aż do czasu, kiedy Komisja Europejska przystąpiła do ostatecznego wyboru obszarów z wykazu narodowego, obowiązywał na projektowanych obszarach status ochrony przedwstępnej (*predbežná ochrana*). Celem ochrony przedwstępnej było zapewnienie, aby stan projektowanych obszarów nie pogorszył się do czasu, kiedy podejmie się definitywne rozstrzygnięcie o ich zaliczeniu do systemu Natura 2000⁴⁵³.

W roku 2005 Komisja Europejska przedyskutowała narodowy wykaz projektowanych UEV na tzw. seminariach biogeograficznych i zgodziła się na zaliczenie poszczególnych obszarów do wykazu UEV, ale dla pewnych wybranych biotopów bądź gatunków uznała wykaz narodowy za niedostateczny. Okazało się przeto konieczne dopełnienie nowymi UEV lub naukowe sprawdzenie oznaczenia biotopów bądź gatunków. Republika Słowacka przesłała w 2006 r. Komisji Europejskiej zaktualizowany wykaz przedmiotów ochrony na obszarach o znaczeniu europejskim. W styczniu 2008 r. Komisja Europejska zatwierdziła 481 obszarów w regionach biogeograficznych panońskim i alpejskim i zaczął płynąć termin 6 lat dla ich ustanowienia⁴⁵⁴.

W marcu 2010 r. został przyjęty *zákon č. 117/2010 Z.z.*, który zmieniał i uzupełniał ustawę z 2002 r. o ochronie przyrody i krajobrazu oraz uzupełniał ustawę z 2006 r. o ocenach oddziaływania na środowisko. Ta ustawa z 2010 r. stanowiła, że jeżeli Komisja Europejska zawnioskuje o zaliczenie do wykazu narodowego obszaru, na którym występują priorytetowe biotopy lub priorytetowe gatunki, obszar ten zostanie zaliczony do wykazu narodowego także w przypadku, jeżeli wniosek o jego zaliczenie jest sporny, aż do rozstrzygnięcia sporu⁴⁵⁵.

Generalnie można powiedzieć, że najpoważniejsze braki odcisnęły się na procesie przygotowywania systemu Natura 2000 w warunkach Republiki Słowackiej już w początkowych fazach, ponieważ nie był jednoznacznie określony koordynator procesu, a personalne wzmocnienie ŠOP zaczęło się dopiero w 2002 roku.

⁴⁵³ Tamże.

⁴⁵⁴ Ministerstvo Životného Prostredia Slovenskej Republiky, *Štvrtá národná správa o implementácii Dohovoru o biologickej diverzite v Slovenskej republike 2009* – dostępna w internecie.

⁴⁵⁵ Najvyšší Kontrolný Úrad Slovenskej Republiky, *Správa o výsledku kontroly hospodárenia s verejnými prostriedkami poskynutými na financovanie národných parkov a chránených území v rámci sústavy Natura 2000* – dostępna w internecie, s. 2.

Nie istniała także dostateczna baza informacyjna dla płynnego i jednoznacznego wyznaczenia obszarów. Wskazane luki wypełniały, przynajmniej w fazach początkowych, organizacje pozarządowe. ŠOP musiała w 2003 r. zapewnić digitalne opracowanie ponad 2500 kart map katastralnych⁴⁵⁶. Z punktu widzenia samej implementacji i przestrzegania dyrektywy o ptakach i dyrektywy o siedliskach wskazane dyrektywy były wprowadzane do legislacji słowackiej z opóźnieniem. Komisja Europejska tę sytuację rozwiązała własną oceną stanu transpozycji i przesłała Republice Słowackiej kilka uzasadnionych stanowisk. Dyrektywę o ptakach i dyrektywę o biotopach zaczęto implementować od roku 2004. Komisja Europejska przesłała Republice Słowackiej w 2009 r. uzasadnione stanowisko co do legislacyjnego procesu wprowadzenia dyrektyw w Republice Słowackiej i wezwała do przyjęcia środków zapewniających zgodność legislacji słowackiej z legislacją unijną.

W uzasadnionym stanowisku Komisji Europejskiej z 25 lipca 2009 r. wskazano, że Republika Słowacka nie dopełniła obowiązków wynikających z art. 4 dyrektywy o ptakach przez to, że nie sklasyfikowała jako szczególne obszary chronione obszarów najodpowiedniejszych ze względu na liczbę i reprezentację gatunków wskazanych z załączniku do dyrektywy oraz nie ustanowiła dla ptactwa właściwego reżimu ochrony. Komisja Europejska podjęła własną inicjatywę już w 2007 r. i w procesie badania uwzględniła przepisy prawne Republiki Słowackiej: ustawę o ochronie przyrody i krajobrazu, 5 aktów wykonawczych (*vyhlášok*) Ministerstwa Środowiska o ustanowieniu CHVU z lat 2005 i 2006 oraz 16 aktów wykonawczych (*vyhlášok*) z 2008 roku. Komisja Europejska doszła do wniosku, że Republika Słowacka nie przedstawiła dostatecznych dowodów naukowych na to że gatunki, które znajdują się w obrębie sześciu znaczących obszarów ptasich wyłączonych z narodowego wykazu CHVU są dostatecznie chronione w alternatywnych obszarach. W swoim stanowisku Komisja Europejska wskazała m.in., że Republika Słowacka musi przyjąć niezbędne instrumenty prawne ustanawiające prawny reżim dla wszystkich CHVU, które mają być wyznaczone według art. 4 ust. 2 i art. 2 dyrektywy o ptakach. Komisja Europejska wezwała Republikę Słowacką do przyjęcia niezbędnych środków⁴⁵⁷.

W uzasadnionych stanowiskach Komisji Europejskiej z 14 maja 2009 r. przesłanych Republice Słowackiej z powodu niewłaściwej transpozycji dyrektywy o ptakach, lecz także z powodu niewłaściwej transpozycji dyrektywy o biotopach, przede wszystkim jej artykułu 7, Komisja Europejska wezwała Republikę Słowacką, aby przyjęła niezbędne środki w celu uwzględnienia tego uzasadnionego stanowiska w terminie dwóch miesięcy. Ministerstwo Środowiska wystąpiło do

⁴⁵⁶ Tamże, s. 3.

⁴⁵⁷ Tamże, s. 2.

Komisji Europejskiej o przedłużeniu terminu przyjęcia środków i przygotowało nowelę do ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. W roku 2009 weszło w życie 5 aktów wykonawczych ustanawiających CHVU, a w roku 2010 – kolejne 8 aktów. Narodowy wykaz CHVU został 25 czerwca 2010 r. uzupełniony o 5 nowych obszarów, przez co zostały spełnione wymagania Komisji Europejskiej⁴⁵⁸.

5.3.1. Obszar o znaczeniu europejskim

5.3.1.1. Regulacja prawna postępowania przy ustanawianiu obszarów o znaczeniu europejskim

Prawny sposób postępowania przy ustanawianiu UEV reguluje ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu w swej części trzeciej, konkretnie w § 27. Postępowanie to składa się z trzech samodzielnych faz, przy czym jest podobne do uregulowanego w ramach czeskiego porządku prawnego:

- 1) utworzenie narodowego wykazu UEV,
- 2) rokowania na poziomie Komisji Europejskiej w sprawie zaliczenia obszarów do europejskiego wykazu UEV,
- 3) zapewnienie ochrony tych UEV, które zostały zaliczone do wykazu europejskiego.

Ad 1) Pierwszą fazą jest **wytworzenie narodowego wykazu obszarów**. Według § 27 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu jako obszary o znaczeniu europejskim zostaną do narodowego wykazu zaliczone te obszary, utworzone przez jedno lub więcej miejsc, w których znajdują się biotopy o znaczeniu europejskim lub gatunki o znaczeniu europejskim, dla których ochrony wyznacza się obszar chroniony. Wskazane sformułowanie zakotwicza w ustawie stosunkowo kategoryczne podejście do wyznaczenia obszaru bez możliwości głębszego prze-myślenia, tak jak to odpowiada dyrektywie europejskiej. Decydujące dla wyznaczenia projektowanych obszarów muszą być wyłącznie kryteria fachowe i nie bierze się pod uwagę kryteriów ekonomicznych związanych z gospodarczym wykorzystaniem konkretnych obszarów.

Podstawą pierwszej fazy jest mapowanie i gromadzenie fachowych podkładów o gatunkach i biotopach. Wyniki tego fachowego mapowania opracowuje Ministerstwo Środowiska w postaci projektu rozporządzenia rządu Republiki Słowackiej. Każdy teren w rozporządzeniu rządu ustanawiającym narodowy wykaz obszarów jest wyspecyfikowany jego nazwą, położeniem geograficznym, w tym

⁴⁵⁸ Tamże, s. 2.

mapą, rozległością i informacją, które typy biotopów europejskich i które europejsko znaczące gatunki, wymagające ochrony obszarowej, naturalnie występują w konkretnym miejscu. Jednocześnie określa się, w jakiej kategorii obszarów specjalnie chronionych wraz ze strefami ochronnymi projektuje się ustanowienie obszaru pod zaliczeniu go do wykazu europejskiego. Po zatwierdzeniu wykazu narodowego następuje faza przedwstępnej ochrony UEV, tj. faza ochrony poszczególnych obszarów, które zostały już zaliczone do wykazu narodowego, ale jeszcze nie są zaliczone do wykazu europejskiego.

Ad 2) Rząd Republiki Słowackiej przedkłada Komisji Europejskiej wykaz narodowy do aprobaty. Postępowanie w tym przedmiocie realizuje się w formie **biogeograficznych seminariów** przy uczestnictwie przedstawicieli Republiki Słowackiej i Komisji Europejskiej, a także przedstawicieli publiczności i ewentualnie sfery akademickiej, np. Słowackiej Akademii Nauk. Projektowane obszary o znaczeniu europejskim zaaprobowane przez Komisję Europejską ustanawia rząd Republiki Słowackiej jako obszar chroniony lub strefę ochronną takiego obszaru najpóźniej do 6 lat od zaaprobowania wykazu narodowego przez Komisję Europejską (§ 27 ust. 9).

Ad 3) Dla zapewnienia odpowiedniej ochrony UEV, które zostały zaliczone do europejskiego wykazu, potrzebne jest następnie **ustanowienie reżimu ochronnego**. W słowackiej regulacji prawnej w ramach ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu jest konkretny obszar chroniony:

- a) albo w reżimie którejś z kategorii szczególnie chronionych obszarów,
- b) albo w formie tzw. ochrony podstawowej.

W porównaniu z czeską regulacją prawną słowacki porządek prawny nie umożliwia specjalnego rodzaju tzw. ochrony umownej. W przypadku, gdy utrzymanie odpowiedniego stanu określonego przedmiotu ochrony obszaru o znaczeniu europejskim wymaga ściślejszej ochrony niż jako ochrona podstawowa, rząd ustanawia rozporządzeniem dla wskazanego obszaru o znaczeniu europejskim lub jego części kategorię obszarów szczególnie chronionych, po czym właściwy organ ustanawia go w tej kategorii. Takie postępowanie jest stosowane w przypadkach, gdy odnośny obszar o znaczeniu europejskim nie został wcześniej uznany do obszaru objętego ochroną szczególną.

5.3.1.2. Podmioty zainteresowane ustanowieniem obszarów o znaczeniu europejskim

Štátna ochrana prírody (ŠOP), samodzielna fachowa organizacja odpowiedzialna za przygotowanie fachowych materiałów dla systemu Natura 2000. ŠOP w ramach swej kompetencji wykonuje mapowanie i gromadzenie fachowych

podkładów, przygotowuje fachowe materiały o konkretnych obszarach i przedkłada je Ministerstwu Środowiska.

Mimovládne organizácie (organizacje pozarządowe), które swoją aktywność fachową ukierunkowują na ochronę przyrody. W ramach tej specyfikacji można tu mówić o uczestnictwie samego społeczeństwa w działaniach skierowanych na ochronę przyrody.

Z punktu widzenia sposobu, w jaki organizacje pozarządowe mogą uczestniczyć w tworzeniu systemu Natura 2000, można wskazać na dwa:

- 1) uczestnictwo społeczeństwa zakotwiczone w regulacji prawnej albo
- 2) uczestnictwo społeczeństwa realizowane poza ustawowym zakotwiczeniem w słowackiej regulacji prawnej.

Efektywnym sposobem uczestnictwa społeczeństwa niezależnie od ustawowego zakotwiczenia, nie tylko w dziedzinie tworzenia systemu Natura 2000, jest przede wszystkim bezpośrednia komunikacja między organizacjami pozarządowymi a Komisją Europejską.

Ad 1) Uczestnictwo społeczeństwa w ochronie przyrody w ogólności, obejmujące także szczególną problematykę Natury 2000, reguluje ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu. We wskazanych przypadkach obowiązuje przepis § 82 ust. 2 ZOPK, według którego stowarzyszenie mające osobowość prawną, którego przedmiotem działalności prowadzonej przez co najmniej jeden rok jest ochrona przyrody i krajobrazu (§ 2 ust. 1 ustawy) i które podało uprzedni wniosek o uczestnictwo, staje się uczestnikiem, jeżeli pisemnie lub elektronicznie potwierdziło swoje zainteresowanie bycia uczestnikiem w rozpoczętym postępowaniu administracyjnym. Ustawa w ten sposób zakłada przy ochronie przyrody i krajobrazu bezpośrednie uczestnictwo obywateli, przede wszystkim za pośrednictwem stowarzyszeń obywatelskich. Jak wynika z przywołanego przepisu, stowarzyszenie obywatelskie ma możliwość uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym, które dotyczy ochrony przyrody i krajobrazu. W związku z tym trzeba wskazać, że samo przygotowanie systemu Natura 2000 nie przebiega w formie postępowania administracyjnego, dlatego przywołany przepis nie ma zastosowania do tej fazy tworzenia systemu.

Ad 2) Uczestnictwo społeczeństwa poza ustawowym zakotwiczeniem w słowackiej regulacji prawnej realizuje się w formie aktywności organizacji ekologicznych działających na terytorium Słowacji. Słowackie organizacje ekologiczne są w zakresie ustanawiania Natury 2000 nadzwyczajnie aktywne i bezpośrednio komunikują swoje uwagi wobec postępowania słowackich instytucji działających na polu systemu Natura 2000 zarówno społeczeństwu, jak i Komisji Europejskiej. Przedstawiciele organizacji ekologicznych uczestniczyli także w biogeograficznych seminariach, na których prezentowali swoje wnioski w odniesieniu do narodowych wykazów obszarów oraz fachowo oceniali oficjalne wykazy przedłożone przez MŽP.

Vlastníci pozemkov (właściciele gruntów). Z właścicielami, zarządcami i najemcami dotkniętych gruntów nawiązuje się zgodnie z § 27 ust. 3 ZOPK kontakty już na samym początku przygotowywania poszczególnych obszarów o znaczeniu europejskim, tj. w fazie mapowania i gromadzenia fachowych materiałów. Ze wskazanego przepisu wynika ciążący na MŽP obowiązek podjęcia rokowań z właścicielami, zarządcami i najemcami gruntów dotkniętych zamierzoną ochroną w kwestii zaliczenia projektowanego obszaru o znaczeniu europejskim do wykazu narodowego. Częścią składową rokowań jest zwłaszcza uzasadnienie zaliczenia obszaru do wykazu narodowego, wyznaczenie działań, na których wykonywanie jest potrzebna zgoda organu ochrony przyrody albo których wykonywanie jest zakazane z mocy ustawy, a także sposób rekompensaty za ograniczenie codziennego gospodarowania. Właściciele, zarządcy i najemcy nieruchomości dotkniętej projektowaną ochroną mogą w terminie 90 dni przedstawić pisemne zarzuty wobec przedłożonego projektu. Właściciel jest uprawniony do zgłoszenia zarzutów tylko przeciwko takiemu projektowanemu sposobowi ochrony lub jej zakresu, który dotyczyłby wykonywania jego praw lub obowiązków (§ 81 i nast. ZOPK). Organ ochrony przyrody o zarzutach rozstrzyga w formie decyzji.

Obce a kraje (gminy i kraje). Podobny status mają gminy i wyższe jednostki samorządowe (kraje). Ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu jest w tej kwestii zwięzła i nie reguluje w sposób szczegółowy ich statusu, praw i obowiązków. Także przy ich udziale były wytypowane obszary podlegające rokowaniom od pierwszych faz przygotowywania wyznaczenia obszarów o znaczeniu europejskim, a jeśli gminy i kraje są jednocześnie właścicielami gruntów, to są tak samo informowane jak pozostali właściciele.

5.3.2. Chronione obszary ptasie

5.3.2.1. Regulacja prawna postępowania przy ustanawianiu chronionego obszaru ptasiego

Słowacka regulacja prawna postępowania przy ustanawianiu chronionych obszarów ptasich jest podobna do czeskiej. Komisja Europejska nie jest wprost włączona w ustanawianie obszarów ptasich, jedynie posyła się jej wykaz obszarów już ustanowionych.

Postępowanie w sprawie ustanawiania jest wyraźnie prostsze i reguluje je § 26 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Postępowanie składa się z dwóch faz:

- 1) wyznaczenie gatunków, dla których chronione obszary ptasie mają być ustanowione,

2) wydanie poszczególnych rozporządzeń rządu o chronionych obszarach ptasich.

Ad 1) Pierwszą fazą jest określenie gatunków ptaków, które występują na terytorium Republiki Słowackiej, i wyznaczonych przepisami prawnymi Unii Europejskiej, dla których mają być ustanowione chronione obszary ptasie. Ma to formę obwieszczenia przez rząd.

Ad 2) Drugą fazą jest właściwe wyznaczenie chronionych obszarów ptasich tak, aby były to przede wszystkim obszary najodpowiedniejsze dla ochrony z punktu widzenia występowania, stanu i liczebności gatunków ptaków. Biotopy wędrownych gatunków ptaków, zwłaszcza tereny ich gniazdowania, pierzenia, zimowania, a także miejsca odpoczynku na trasach migracyjnych oraz biotopy gatunków o znaczeniu europejskim można w celu zapewnienia ich przeżycia i rozmnażania ustanowić jako chronione obszary ptasie.

Ministerstwo Środowiska zapewnia przygotowanie narodowego wykazu projektowanych obszarów ptasich, przyjmuje go rząd uchwałą. Wykaz obszarów ptasich rząd po przyjęciu przesyła Komisji Europejskiej, następnie rozporządzeniami uznaje biotopy gatunków ptaków o znaczeniu europejskim oraz biotopy wędrownych gatunków ptaków wskazane w przyjętym wykazie za chronione obszary ptasie, wyznacza granice obszaru ptasiego oraz listę działań zakazanych jako mogące mieć niekorzystny wpływ na przedmiot ochrony, wraz z przestrzennym i czasowym ograniczeniem ich wykonywania. Tak więc chronione obszary ptasie ustanawia się indywidualnie poszczególnymi rozporządzeniami rządu.

W rozporządzeniach rządu można określić działania, które wymagają zgody organu ochrony przyrody. Przy ocenie oddziaływań jakiegokolwiek działania na środowisko według przepisów szczególnych, przy pozwalaniu na te działania, a także przy innych działaniach przewidzianych ustawą projektowany chroniony obszar ptasi wprowadzony do przyjętego wykazu narodowego obszarów ptasich uznaje się od dnia przyjęcia tego wykazu za obszar chroniony ustanowiony według ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Na chronionym obszarze ptasim zakazuje się wykonywania działań, które mogą mieć negatywny wpływ na przedmiot jego ochrony. Ustanowienie zakresu działań, dla których jest potrzebna zgoda organu ochrony przyrody, jest więc głównym instrumentem prawnym ochrony tych obszarów.

Zakres działań, które wymagają zgody organu ochrony przyrody, nie musi być jednak określony dla wszystkich chronionych obszarów ptasich. W związku z tym decydujące jest, czy poszczególne obszary chronione się pokrywają, tj. czy mamy do czynienia z przestrzennym pokrywaniem się chronionego obszaru ptasiego lub jego części z obszarami objętymi szczególną ochroną. W przypadku pokrywania się, jeżeli reżim ochronny danego, szczególnie chronionego obszaru jest wystarczający, rozporządzenie o ustanowieniu konkretnego chronionego obszaru ptasiego

nie musi zawierać dalszej specjalnej ochrony. W przeciwnym przypadku, jeżeli chroniony obszar ptasi został ustanowiony poza istniejącym obszarem szczególnie chronionym, określenie listy działań, które na danym obszarze wymagają pozwolenia, jest częstym rozwiązaniem.

5.3.2.2. Podmioty uczestniczące w ustanawianiu chronionego obszary ptasiego

Ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu nie zawiera specjalnych przepisów, które by szczegółowo regulowały stosunki prawne podmiotów przy ustanawianiu chronionych obszarów ptasich. Można w tej kwestii odesłać do poszczególnych przepisów dotyczących podmiotów uczestniczących w ustanawianiu obszarów o znaczeniu europejskim.

5.4. Reżim prawny i obecna regulacja prawna obszarów zaliczonych do Natury 2000 w Republice Słowackiej

Obowiązki wypływające dla Republiki Słowackiej, w związku z wstąpieniem do Unii Europejskiej, z obu wskazanych dyrektyw, tj. z dyrektywy o ptakach oraz dyrektywy o biotopach, Republika Słowacka ujęła w podstawowym legislacyjnym dokumencie dotyczącym ochrony przyrody, którym jest ustawa Rady Narodowej Republiki Słowackiej z 25 czerwca 2002 r. o ochronie przyrody i krajobrazu, a także w wydanym przez Ministerstwo Środowiska akcie wykonawczym z 9 stycznia 2003 r.

ZOPK tworzy podstawę słowackiej regulacji prawnej ochrony przyrody i jednocześnie ochrony różnorodności biologicznej. Należy do kategorii *zložkových zákonov*⁴⁵⁹, tj. ustaw dotyczących elementów (komponentów) środowiska, jakimi są także np. ustawa o ochronie wód czy ustawa o ochronie powietrza. Ustawy te razem składają się na regulację prawną ochrony środowiska. ZOPK jest kompleksowym aktem prawnym, który reguluje gatunkową i obszarową ochronę przyrody, ochronę żywej i nieożywionej przyrody, poświęcając uwagę także kwestii ochrony krajobrazu. Regulacja ustawy wychodzi z podstawowej zasady, że ochrony gatunkowej nie można zapewnić bez zachowania odpowiednich biotopów i całych ekosystemów przyrodniczych, ich ochrony i troski o nie.

⁴⁵⁹ W języku słowackim *zložka* to tyle, co „składnik, część składowa, element, strona” (przypis tłumaczącego).

Wraz z przyjęciem ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu powstały w Republice Słowackiej również podstawy do utworzenia słowackiej części Natury 2000. Na podstawie tej ustawy było możliwe i jednocześnie konieczne utworzenie słowackiej części europejskiego systemu obszarów chronionych i uzupełnienie jej jeszcze wymaganą ochroną gatunkową. Interesujące jest, że ZOPK nigdzie nie wprowadza pojęcia „system Natura 2000” ani też samego pojęcia „Natura 2000”, którego nie znajdziemy nigdzie w słowackim porządku prawnym. ZOPK posługuje się w przepisie § 28 pojęciem *Európska sústava chránených území*, pod które ustawodawca subsumował także sam system Natura 2000. Ważnym krokiem dotyczącym Natury 2000 było też ustanowienie prawa do rekompensaty za ograniczenie praw właścicielskich dotkniętych właścicieli gruntów rolnych i leśnych.

Przyczynienie się do utworzenia systemu Natura 2000 jest jednym z obowiązków ciążących na wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Jednocześnie trzeba sobie uświadomić, że system Natura 2000 nie ma na celu zastąpienia obowiązującej regulacji prawnej ochrony przyrody w ramach poszczególnych państw. Celem systemu Natura 2000 jest te regulacje prawne uzupełnić i wzbogacić. W przypadku, gdy państwa członkowskie Unii Europejskiej mają środki i legislację ochrony przyrody bardziej restrykcyjną niż ta, która wynika z wymagań prawa unijnego, mogą tę legislację zachować, jeżeli uznają to za potrzebne. System Natura 2000 ma być pewną minimalną wspólną podstawę ochrony obszarowej w całej Unii Europejskiej. Państwa oczywiście mogą udzielać ochrony także innym częściom swego terytorium, które nie zostały zaliczone do systemu Natura 2000. W tych przypadkach będzie chodzić przede wszystkim o obszary chronione na podstawie tradycji i potrzeb poszczególnych państw.

5.5. Oceny oddziaływania na obszary Natura 2000

Jednym z podstawowych instrumentów prawnych ochrony już wyznaczonych obszarów Natura 2000 są oceny oddziaływania na te obszary. Oceny te mają zapobiec realizacji planów i projektów niekorzystnie na nie wpływających. W prawie słowackim podstawą prawną przeprowadzania ocen jest sama ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu oraz mająca charakter realizacyjny późniejsza ustawa z 2006 r. o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁶⁰.

⁴⁶⁰ Zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zauważyć trzeba, że kiedy ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu z 2002 r. wchodziła w życie, obowiązywała poprzednia ustawa o ocenach oddziaływania z 1994 r., wobec czego ustawa o ochronie przyrody odsyłała do tamtej ustawy. Po wejściu w życie ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko z 2006 r. ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu została znowelizowana i w brzmieniu obowiązującym odsyła już do ustawy z 2006 r.

Założeniem przyjętym w § 28 ust. 2 ZOPK jest, że jakikolwiek plan (według nazewnictwa ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko jest to *strategický dokument*) lub projekt (według nazewnictwa ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko jest to *navrhovaná činnosť*), który nie pozostaje w bezpośrednim związku z obszarem należącym do europejskiego systemu obszarów chronionych, projektowanym obszarem ptasim albo obszarem o znaczeniu europejskim (ustawodawca słowacki posługuje się skrótem – *územie sustavy chránených území*) lub nie jest dla troski o nie potrzebny, ale który prawdopodobnie może mieć samodzielnie lub w kombinacji z innym planem czy projektem znaczący wpływ na ten obszar, podlega ocenie jego wpływów na ten obszar z punktu widzenia celów jego ochrony. Wobec tego § 28 ust. 3 stanowi, że każdy, kto zamierza przeprowadzić plan lub projekt, o którym mowa w ust. 2 (ustawodawca posługuje się skrótem – *navrhovateľ*⁴⁶¹), jest zobowiązany przedłożyć projekt planu lub projektu do oceny organowi ochrony przyrody. Ten obowiązek nie dotyczy planów lub projektów, które są przedmiotem oceny według przepisów odrębnych (w tym miejscu ustawodawca odsyła do ustawy z 2006 r. o ocenach oddziaływania).

Organem ochrony przyrody w rozumieniu § 28 ust. 3 jest urząd powiatowy w siedzibie kraju, który zgodnie z § 28 ust. 4 ZOPK wyda wobec planu lub projektu przedłożonego na podstawie ust. 3 fachowe stanowisko o możliwości jego znaczącego wpływu na obszar należący do systemu obszarów chronionych. Jeżeli plan lub projekt ma być realizowany na obszarze kilku krajów, fachowe stanowisko wyda ten urząd powiatowy w siedzibie kraju, w którym ma zostać zrealizowana największa część planu lub projektu. Fachowe stanowisko może też wydać MŽP albo urząd powiatowy w siedzibie kraju z własnej inicjatywy, jeżeli powód podjęcia takiej inicjatywy został stwierdzony podczas postępowania o pozwolenie na wyjątek od rygorów ochronnych, albo postępowania o wydanie zgody lub opinii prowadzonego na podstawie ZOPK. Jeżeli według fachowego stanowiska plan lub projekt może mieć samodzielnie lub w kombinacji w innym planem lub projektem znaczący wpływ na ten obszar, jest przedmiotem oceny oddziaływania według przepisów odrębnych (w tym miejscu ustawodawca ponownie odsyła do ustawy z 2006 r. o ocenach oddziaływania na środowisko).

Stosownie do § 28 ust. 5 ZOPK plan można przyjąć, a na projekt pozwolić tylko wtedy, gdy na podstawie wyniku procedury oceny oddziaływania według przepisów odrębnych (tj. według ustawy z 2006 r. o ocenach oddziaływania na środowisko) zostanie wykazane, że nie będzie miał niekorzystnego wpływu na

⁴⁶¹ Słowacki wyraz *navrh* to według słowników „projekt, plan, wniosek”, natomiast *navrhovateľ* to „projektodawca” bądź „projektant”. Decydujemy się na tłumaczenie przez „projektodawcę”, gdy chodzi o dokument strategiczny, a przez „wnioskodawcę”, gdy chodzi o przedsięwzięcia (przypis tłumaczącego).

integralność obszaru należącego do systemu obszarów chronionych z punktu widzenia celów jego ochrony (ustawodawca posługuje się skrótem – *nepriaznivý vplyv na integritu uzemia*). Wyjątek od reguły § 28 ust. 5 został przewidziany w § 28 ust. 6, zgodnie z którym plan lub projekt, który może mieć niekorzystny wpływ na integralność obszaru, można przyjąć lub na realizację pozwolić tylko wtedy, jeśli się wykaże, że nie istnieją inne alternatywne rozwiązania, a musi być realizowany z naglących powodów wyższego interesu publicznego, w tym o charakterze socjalnym i ekonomicznym. W tym przypadku zostaną przyjęte środki kompensacyjne potrzebne do zapewnienia, że koherencja europejskiego systemu obszarów chronionych zostanie zachowana. Zaostrzenie dopuszczalnych wyjątków przewidziano w § 28 ust. 7. Zgodnie z jego regulacją, jeżeli na obszarze znajdują się priorytetowe biotopy albo priorytetowe gatunki, plan lub projekt, który może mieć niekorzystny wpływ na integralność obszaru, można przyjąć lub na jego realizację pozwolić tylko z takich naglących powodów wyższego interesu publicznego, które dotyczą zdrowia publicznego i bezpieczeństwa powszechnego ludzi albo korzystnych następstw o zasadniczym znaczeniu dla środowiska, a przy innych naglących powodach wyższego interesu publicznego na podstawie stanowiska Komisji Europejskiej.

O tym, czy przyjęcie planu lub pozwolenie na realizację projektu z niekorzystnym wpływem na integralność obszaru przedstawia naglący wyższy interes publiczny rozstrzyga – stosownie do § 28 ust. 8 ZOPK – rząd na wniosek przedłożony przez MŽP, które z kolei czyni to na wniosek centralnego organu administracji publicznej, do którego kompetencji należy przyjmowany plan lub projekt będący przedmiotem pozwolenia. Częścią składową wniosku jest informacja o zakresie i lokalizacji proponowanych środków kompensacyjnych oraz wysokości środków finansowych potrzebnych na realizację oraz stanowisko MŽP co do zakresu i lokalizacji projektowanych środków wskazanych w informacji; informację przygotowuje projektodawca (wnioskodawca), a stanowisko wydaje MŽP na podstawie wniosku.

Zgodnie z § 28 ust. 9 ZOPK projekt środków kompensacyjnych opracowuje na koszt projektodawcy (wnioskodawcy) organizacja ochrony przyrody albo osoba mająca fachowe kompetencje, o której mowa w § 55 ZOPK, we współpracy z organizacją ochrony przyrody. W odniesieniu do projektu środków kompensacyjnych wnioskodawca jest zobowiązany uzyskać zgodę MŽP, jeszcze przed przyjęciem planu lub wydaniem pozwolenia na realizację projektu. Wykonanie środków kompensacyjnych wnioskodawca jest zobowiązany (§ 28 ust. 10 ZOPK) zapewnić na własny koszt z reguły przed zrealizowaniem czynności. Jeżeli wnioskodawca nie zapewni wykonania środków kompensacyjnych, może ich wykonanie zapewnić MŽP albo działająca na jego zlecenie organizacja ochrony przyrody na koszt wnioskodawcy.

Ostatni ust. 11 w § 28 ZOPK zapowiada, że szczegóły dotyczące środków kompensacyjnych uregulują powszechnie obowiązujące przepisy prawne, które wyda MŽP.

5.6. Odpowiedzialność prawna

5.6.1. Wprowadzenie do problematyki odpowiedzialności prawnej

Zgodnie z klasyczną pozycją teoretyczną Štefana Lubego odpowiedzialność prawna powstaje dopiero wraz z naruszeniem obowiązku prawnego, a nie wcześniej, ma przeto zawsze charakter obowiązku sekundarnego, który pojawia się jako konsekwencja naruszenia obowiązku prymarnego⁴⁶².

Teoria prawa środowiska posługuje się pojęciem odpowiedzialności ekologiczno-prawnej (*ekologicko-právna zodpovednosť*), dzieląc ją na odpowiedzialność deliktową (*deliktuálna zodpovednosť*) i odpowiedzialność za straty w środowisku (*zodpovednosť za straty v životnom prostredí*)⁴⁶³. W ramach odpowiedzialności deliktowej wyróżnia się odpowiedzialność za wykroczenia i inne delikty administracyjne oraz odpowiedzialność karną za przestępstwa, a w ramach odpowiedzialności za straty w środowisku odpowiedzialność cywilną według kodeksu cywilnego, odpowiedzialność za szkodę ekologiczną (*ekologická ujma*), odpowiedzialność za szkodę w środowisku (*environmentálna škoda*), czasem wyodrębnia się także odpowiedzialność za stare obciążenia środowiska (*zodpovednosť za staré environmentálne záťaž*)⁴⁶⁴.

5.6.2. Przepisy o odpowiedzialności w ustawie o środowisku

Pierwszym aktem prawnym, który próbował w sposób kompleksowy uregulować podstawowe zagadnienia odpowiedzialności w ochronie środowiska, była wydana jeszcze w okresie czechosłowackim ustawa z 1991 r. o środowisku, nadal obowiązująca w Republice Słowackiej (tak jak i w Republice Czeskiej). Ustawa

⁴⁶² Š. Luby, *Prevencia a zodpovednosť v občianskom práve*, Bratislava 1958.

⁴⁶³ B. Cepek [w:] B. Cepek a kolektiv, *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*, Plzeň 2015, s. 112.

⁴⁶⁴ Tamże, s. 112 i n. Zob. też B. Cepek, *Zodpovednosť za ekologickú ujmu a škodu v životnom prostredí*, Bratislava 2010.

ta w § 10 wprowadziła pojęcie szkody ekologicznej (*ekologická ujma*), nakazując przez to rozumieć stratę lub osłabienie naturalnych funkcji ekosystemów powstające przez uszkodzenie ich komponentów albo przez naruszenie wewnętrznych więzi i procesów w następstwie działalności ludzi.

Według § 27 ust. 1 tej ustawy każdy, kto uszkodzeniem środowiska lub innym bezprawnym działaniem wyrządził szkodę ekologiczną, jest zobowiązany odtworzyć naturalne funkcje naruszonego ekosystemu lub jego części. Jeżeli to nie jest możliwe albo z poważnych powodów nie jest celowe, jest zobowiązany szkodę ekologiczną naprawić w inny sposób (*náhradné plnenie*); jeżeli i to nie jest możliwe, jest zobowiązany zrekompensować tę szkodę w pieniądzu. Nie wyklucza się zbiegu tych postaci. Sposób wyliczenia szkody ekologicznej i dalsze szczegóły określają odrębne przepisy. Kolejne ustępy § 27 wskazywały, że o nałożeniu obowiązku orzeka właściwy organ administracji państwowej (ust. 2), że uprawnionym do uzyskania rekompensaty jest państwo (ust. 3; szczegóły miały określić odpowiednio ustawy czeskie i słowackie), że przy szkodzie ekologicznej stosuje się ogólne przepisy o odpowiedzialności za szkodę i naprawie szkody, jeżeli ust. 1-3 nie stanowią inaczej (ust. 4), że postanowieniami ust. 1-3 nie są dotknięte powszechnie obowiązujące przepisy o odpowiedzialności za szkodę i naprawie szkody (ust. 5).

Następny § 28 ustawy o środowisku (*Sankcie za poškodzovanie životného prostredia*) stanowi, że organy właściwe w sprawach środowiska wymierzają grzywnę osobie prawnej lub osobie fizycznej uprawnionej do prowadzenia przedsiębiorstwa za:

- a) spowodowanie szkody ekologicznej naruszeniem przepisów prawnych,
- b) za niepodjęcie środków naprawczych lub niepowiadomienie właściwego organu o zagrożeniu lub uszkodzeniu środowiska.

Dwa kolejne przepisy mają charakter odsyłający. I tak według § 29 za naruszenie obowiązków określonych przepisami szczególnymi o ochronie środowiska wymierza się grzywny lub inne środki przewidziane tymi przepisami; nie jest tym dotknięta ewentualna odpowiedzialność karna ani odpowiedzialność za szkodę przewidziana w przepisach ogólnych. Według § 30 właściwe w sprawach środowiska organy administracji publicznej są uprawnione w przypadkach, kiedy grozi poważne uszkodzenie środowiska albo gdy do uszkodzenia już doszło, rozstrzygnąć o czasowym wstrzymaniu lub ograniczeniu działalności, która może to uszkodzenie spowodować lub spowodowała, na czas nie dłuższy niż 30 dni (*predbežné opatrenia*) i jednocześnie zaproponować podjęcie środków naprawczych właściwym organom administracji państwowej. Szczegóły określają przepisy odrębne.

Z teoretycznego punktu widzenia wszystkie cztery przywołane paragrafy ustawy o środowisku mogą znaleźć zastosowanie także w przypadkach uszkodzenia lub zagrożenia obszarów Natura 2000. Ale § 27 jest praktycznie nie do zastosowania,

ponieważ zapowiedziane w nim przepisy o sposobie wyliczania szkody ekologicznej nigdy nie zostały wydane. § 28 niezależnie nawet od tego, że nie wskazuje, jakie konkretnie organy miałyby go stosować, został zastąpiony przepisami szczególnymi dotyczącymi wykroczeń i innych deliktów administracyjnych, a § 29 i 30 mają i tak charakter odsyłający. Dlatego konkretnych instrumentów odpowiedzialności prawnej za uszkodzenie obszarów Natura 2000 należy poszukiwać w innych przepisach, w szczególności w ustawie o ochronie przyrody i krajobrazu.

5.6.3. Odpowiedzialność administracyjna w ustawie o ochronie przyrody i krajobrazu

Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu zawiera część siódmą *Zodpovednost' za porušenie povinnosti na úseku ochrany prírody a krajiny* złożoną z § 90–96, spośród których bezpośrednie lub co najmniej pośrednie znaczenie dla ochrony obszarów Natura 2000 mogą mieć:

- objęte wspólnym oznaczeniem ustawowym *Iné správne delikty a sankcie* § 90 i 91,
- pod oznaczeniem ustawowym *Priestupky* § 92.

Słowacka koncepcja odpowiedzialności administracyjnej polega na tym, że jeżeli czynu zabronionego pod groźbą grzywny (niekiedy także przepadku rzeczy) dopuszcza się:

- „zwykła” osoba fizyczna – odpowiada za wykroczenie,
- osoba prawna lub osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą (*podnikateľ*) – odpowiada za inny delikt administracyjny,

nawet jeżeli znamiona wykroczenia i innego deliktu administracyjnego się pokrywają.

W związku z tym w słowackiej teorii prawa administracyjnego wyodrębnia się subiektywną i obiektywną odpowiedzialność administracyjnoprawną⁴⁶⁵. Odpowiedzialność subiektywną, tj. uzależnioną od winy, ponoszą „zwykłe” osoby fizyczne odpowiadające za wykroczenia, podczas gdy odpowiedzialność obiektywną, tj. niezależną od winy, ponoszą osoby prawne zawsze i osoby fizyczne będące przedsiębiorcami, jeżeli czynu dopuszczają się w związku z prowadzeniem przedsiębiorstwa, odpowiadające za inne delikty administracyjne.

Na złożonych z kilkudziesięciu pozycji listach innych deliktów administracyjnych (§ 90 ZOPK) i wykroczeń (§ 92 ZOPK) znajdują się takie, które mają bezpośrednie lub pośrednie odniesienie do obszarów Natura 2000. Jeśli chodzi

⁴⁶⁵ S. Košičiarová, *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*, Plzeň 2015, s. 204.

o czyny bezpośrednio godzące w obszary Natura 2000, to należy wskazać między innymi na:

- wykonywanie czynności zakazanej przez § 26 ust. 5 na chronionym obszarze ptasim, co jest:
 - innym deliktem administracyjnym z § 90 ust. 3 lit. a) ZOPK z sankcją grzywny do 33 193,91 euro i przepadku rzeczy,
 - wykroczeniem z § 92 ust. 1 lit. zd) ZOPK z sankcją grzywny do 9958,17 euro i przepadku rzeczy;
- niewykonanie środków naprawczych przewidzianych w § 28 ust. 10 albo ich wykonywanie niezgodnie ze stanowiskiem MŽP, co jest:
 - innym deliktem administracyjnym z § 90 ust. 3 lit. e) ZOPK z sankcją grzywny do 33 193,91 euro i przepadku rzeczy,
 - wykroczeniem z § 92 ust. 1 lit. zh) ZOPK z sankcją grzywny do 9958,17 euro i przepadku rzeczy.

Jeśli chodzi o czyny pośrednio godzące w obszary Natura 2000, to należy mieć na uwadze ogólne postacie innych deliktów administracyjnych i wykroczeń naruszenia zakazów i ograniczeń obowiązujących na obszarach chronionych, skoro obszary Natura 2000 docelowo zostaną objęte tymi formami obszarowej ochrony przyrody. Dlatego należy wskazać między innymi na wykonywanie czynności zakazanej lub czynności wymagającej zgody organu ochrony przyrody bez takiej zgody, co jest:

- innym deliktem administracyjnym z § 90 ust. 1 lit. a) lub b) ZOPK z sankcją grzywny do 9958,17 euro i przepadku rzeczy,
- wykroczeniem z § 92 ust. 1 lit. c) lub d) ZOPK z sankcją grzywny do 3319,39 euro i przepadku rzeczy.

Interesujące rozwiązanie przewidują przepisy § 91 ust. 7 ZOPK w odniesieniu do innych deliktów administracyjnych i § 92 ust. 6 ZOPK w odniesieniu do wykroczeń. Zgodnie z tymi przepisami organ wymierzający grzywnę może zobowiązać sprawcę do zrekompensowania w określonym terminie następstw bezprawnego czynu, za który grzywna została nałożona, z groźbą, że jeżeli tego nie uczyni, wymierzy się mu kolejną grzywnę do podwójnej wysokości tej pierwszej.

5.6.4. Odpowiedzialność karna za przestępstwa

Zgodnie z koncepcją przyjętą w czeskosłowackim kodeksie karnym z 1961 r. i utrzymaną w słowackim kodeksie karnym z 2005 r. znamiona przestępstw mogą znajdować się tylko w kodeksie karnym.

Słowacki kodeks karny z 2005 r. w części szczególnej zawiera rozdział szósty *Trestné činy všeobecne nebezpečné a proti životnému prostrediu*, podzielony na

dwa oddziały, z których oddział drugi *Trestné činy proti životnému prostrediu* w § 300–310 typizuje najważniejsze przestępstwa przeciwko środowisku. Nie ma wśród nich takich, które by bezpośrednio odnosiły się do obszarów Natura 2000, co wszakże nie znaczy, aby na ich podstawie nie można było sankcjonować zamachów na obszary Natura 2000. Można to robić w szczególności na podstawie § 300 i 301 sl.tr.z. opatrzonych wspólnym tytułikiem *Ohrozenie a poškodenie životneho prostredia*, przy czym § 300 dotyczy działań umyślnych, a § 301 działań nieumyślnych.

Jak zauważono w piśmiennictwie, na podstawie mglistego (*vágneho*) sformułowania przepisów § 300 i 301 sl.tr.z. można w zasadzie ścigać wszystkie przestępstwa przeciwko środowisku⁴⁶⁶.

Istotą przestępstw z § 300 i 301 jest narażenie środowiska na szkodę lub wyrządzenie szkody, przy czym ustawodawca słowacki wprowadza stopniowane pojęcie szkody w § 125 sl.tr.z., wyróżniając:

- szkodę małą – przekraczającą 266 euro,
- szkodę większą – sięgającą co najmniej dziesięciokrotności małej, tj. 2660 euro,
- szkodę znaczną – sięgającą co najmniej stukrotności małej, tj. 26 600 euro,
- szkodę w wielkich rozmiarach – sięgającą co najmniej pięćsetkrotności małej, tj. 133 000 euro.

Te same wskaźniki liczbowe są stosowane przy określaniu wysokości korzyści, wartości rzeczy i rozmiaru czynu.

W odniesieniu do szkody w środowisku § 124 ust. 3 zdanie pierwsze sl.tr.z. stanowi, że przy przestępstwach przeciwko środowisku przez szkodę rozumie się sumę szkody ekologicznej i szkody majątkowej, przy czym szkoda majątkowa obejmuje koszty przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego.

Konstrukcja przestępstw z § 300 i 301 sl.tr.z. polega na tym, że (jeśli pominąć niemające bezpośredniego związku z Naturą 2000 zagrożenie życia i zdrowia ludzi oraz inne nieistotne z tego punktu widzenia czynniki) naruszenie przepisów o ochronie środowiska i zasobów przyrody oraz gospodarowaniu nimi doprowadza do:

- zagrożenia środowiska powstaniem małej szkody (§ 300 ust. 1; przestępstwo umyślne zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3),
- zagrożenia środowiska powstaniem większej szkody (§ 301 ust. 1; przestępstwo nieumyślne zagrożone karą pozbawienia wolności do roku),
- powstania znacznej szkody w środowisku (§ 300 ust. 5 – kwalifikowane przestępstwo umyślne zagrożone karą pozbawienia wolności od 3 do 8 lat

⁴⁶⁶ B. Cepek, *Implementácia smernice o ochrane životného prostredia prostriedkami trestného práva do právneho poriadku Slovenskej republiky*, AUC-I 2015, č. 1, s. 103.

- i § 301 ust. 4 – kwalifikowane przestępstwo nieumyślne zagrożone karą pozbawienia wolności od roku do 5 lat),
- powstania w środowisku szkody w wielkich rozmiarach (§ 300 ust. 6 – kwalifikowane przestępstwo umyślne zagrożone karą pozbawienia wolności od 4 do 10 lat i § 301 ust. 5 lit. b) – kwalifikowane przestępstwo nieumyślne zagrożone karą pozbawienia wolności od 3 do 8 lat).

W tę podstawową konstrukcję wchodzi typy dodatkowo kwalifikowane przez dopuszczenie się czynu powodującego jedynie zagrożenie na obszarze chronionym (§ 300 ust. 4 lit. b) – przestępstwo umyślne zagrożone karą pozbawienia wolności od roku do lat 5 i § 301 ust. 3 – przestępstwo nieumyślne zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3). Komentatorzy słowackiego kodeksu karnego do obszarów chronionych w rozumieniu § 300 i 301 zaliczają wszystkie wyliczone w § 17 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu⁴⁶⁷, a więc nie tylko chronione obszary ptasie, wykazane wprost w § 17, ale również obszary o znaczeniu europejskim, ponieważ one od razu po wpisaniu na listę narodową uzyskują odpowiedni stopień ochrony wskazujący na status obszarów chronionych.

Specjalnym przepisem karnym jest § 300 ust. 3 sl.tr.z., który za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności od roku do lat 5 uznaje bezprawne budownictwo na obszarze chronionym; nie ma żadnych wątpliwości, że przestępstwem z tego przepisu jest bezprawne budownictwo na obszarze Natura 2000.

5.6.5. Odpowiedzialność za szkody na obszarach Natura 2000

Republika Słowacka transponowała dyrektywę 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu ustawą z 21 czerwca 2007 r. o zapobieganiu i naprawianiu szkód w środowisku⁴⁶⁸. Zgodnie z § 1 ust. 1 ustawy reguluje ona:

- a) prawa i obowiązki prowadzących działalność przy zapobieganiu i naprawie szkód w środowisku wraz z ponoszeniem połączonych z tym kosztów,
- b) zadania organów administracji państwowej przy prewencji i naprawie szkód w środowisku,
- c) odpowiedzialność za naruszenie obowiązków określonych tą ustawą.

⁴⁶⁷ J. Záhora [w:] E. Burda, J. Čentěš, J. Kolesár, J. Záhora a kolektiv, *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár – II. diel*, Praha 2011, s. 981.

⁴⁶⁸ Zákon č. 359/2007 Z.z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Stosownie do definicji zamieszczonej w § 2 ust. 1 lit. a) pojęcie *environmentálna škoda* oznacza szkodę na:

- a) chronionych gatunkach i chronionych biotopach, która ma poważne niekorzystne skutki w zakresie osiągnięcia i utrzymania korzystnego stanu ochrony gatunków chronionych i biotopów chronionych, z wyjątkiem już wcześniej zidentyfikowanych niekorzystnych skutków powstałych w następstwie działania, do którego prowadzący był wyraźnie upoważniony zgodnie z odrębnym przepisem,
- b) wodzie, która ma poważne niekorzystne skutki dla ekologicznego, chemicznego albo ilościowego stanu wód albo dla ekologicznego potencjału wód, z wyjątkiem niekorzystnych skutków ustanowionych w odrębnym przepisie, albo
- c) glebie, polegającą na zanieczyszczeniu gleby przedstawiającym poważne ryzyko niekorzystnych skutków dla zdrowia w następstwie bezpośredniego lub pośredniego wprowadzenia substancji, preparatów, organizmów lub mikroorganizmów na powierzchnię gleby, do gleby bądź pod jej powierzchnię.

Szkoda na obszarze Natura 2000 odpowiada pierwszej z tych postaci jako szkoda na chronionych gatunkach i biotopach. Zgodnie z założeniami ustawy za spowodowanie takiej szkody lub za wywołanie bezpośredniego zagrożenia taką szkodą odpowiada się:

- bądź na zasadach odpowiedzialności obiektywnej (bez względu na winę), jeżeli sprawcą jest prowadzący działalność niebezpieczną wyszczególnioną w § 1 ust. 2 ustawy,
- bądź na zasadach odpowiedzialności subiektywnej (uzależnionej od winy), jeżeli sprawcą jest prowadzący inną działalność (§ 1 ust. 3).

Nie ma odpowiedzialności za szkodę na obszarze Natura 2000, jeżeli wyrządzający ją uzyskał zgodę na przyjęcie planu lub pozwolenie na realizację projektu wydane w trybie § 28 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

Formami tej odpowiedzialności jest realizowanie przedsięwzięć zapobiegawczych (§ 4) lub naprawczych (§ 5–9) na warunkach określonych ustawą.

Ustawa nie zawiera przepisów o wykroczeniach, lecz tylko o innych deliktach administracyjnych, których znamiona określone są w kazuistycznie ujętym przepisie § 22, jak między innymi nieprzekazanie właściwemu organowi wszelkich potrzebnych informacji, niepodejmowanie przedsięwzięć zapobiegawczych, niewykonywanie środków naprawczych, niestosowanie się do wskazówek właściwych organów przy ich realizowaniu.

5.7. Praktyka funkcjonowania obszarów Natura 2000 w Republice Słowackiej

Na zakończenie można powiedzieć, że dzisiejsza praktyka funkcjonowania systemu Natura 2000 w Republice Słowackiej i jej legislacyjne zakotwiczenie w ramach ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu nie są idealne, warto byłoby się zastanowić nad nowelizacją przepisów. W porównaniu na przykład z czeską regulacją prawną słowacka regulacja prawna jest mocno niejednoznaczna i bardzo zwięzła. Podczas gdy w czeskiej regulacji prawnej problematyce Natury 2000 jest poświęcona samodzielna część czwarta ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu poświęca zagadnieniom Natury 2000 jedynie § 26–29 w trzeciej części ustawy obejmującej szczególną ochronę przyrody. Ze względu na możliwe aplikacyjne i interpretacyjne problemy, które zapewne powstaną w przyszłości, byłoby pożądane ujęcie odnośnej regulacji w formę paragrafowaną i rozszerzenie jej tak, aby ustanawiała jasne i jednoznaczne reguły dla systemu Natura 2000. Obecne brzmienie ustawy ogranicza się jedynie do najpotrzebniejszego ustawowego wyznaczenia systemu Natura 2000 wynikającego z konieczności transponowania relewantnych dyrektyw europejskich, nie uwzględnia jednakże specyfiki słowackiej regulacji prawnej. Konsekwencją może być mnóstwo problemów interpretacyjnych występujących w praktyce, a ostatecznie także niedostateczne wykorzystywanie tak ważnej i znaczącej instytucji prawnej, jaką system Natura 2000 niewątpliwie jest. To, co było powiedziane, znajduje odzwierciedlenie także w braku judykatury sądów słowackich, które by rozwiązywały praktyczne przypadki związane z regulacją praw i obowiązków podmiotów zainteresowanych systemem Natura 2000. Dodać również należy brak literatury prawniczej oraz dyplomowych bądź dysertacyjnych prac poświęconych bezpośrednio zagadnieniom Natury 2000.

Z punktu widzenia praktycznych przypadków bądź studiów, które są poświęcone problematyce systemu Natura 2000 w słowackim porządku prawnym, ważnym źródłem informacji jest przede wszystkim odrębna strona internetowa dotycząca tego systemu. Istniejące obecnie obszary o znaczeniu europejskim bądź chronione obszary ptasie były częstokroć przedmiotem procedury oceny oddziaływania. Jednym z ważniejszych przypadków była sprawa odnowienia odciętych bocznych ramion Dunaju i jego ramiennych systemów na terenach podmokłych, która miała miejsce w 2015 roku⁴⁶⁹.

⁴⁶⁹ <http://www.n2.sk/casestudy/12>

Wskazane studium przypadku przybliża projekt, w którym udało się połączyć wszystkie zainteresowane grupy⁴⁷⁰. Wynikiem dobrej komunikacji między zainteresowanymi była odnowa odciętych bocznych ramion Dunaju, jego ramiennych systemów i terenów podmokłych.

Analiza przypadku

Miejsce: chroniony obszar ptasi Dunajské luhy – południowo-zachodnia Słowacja, na powierzchni 16 511,58 ha, spa Szigetköz – północno-zachodnie Węgry.

Celowe gatunki: gatunki ptaków z załącznika I i II/1 dyrektywy ptasiej: zimo-rodek (*Alcedo atthis*), cyranka (*Anas querquedula*), kaczka chrypliwa (*Anas strepera*), czapla purpurowa (*Ardea purpurea*), bocian czarny (*Ciconia nigra*), myszół (*Circus aeruginosus*), orlik (*Haliaeetus albicilla*), bączek (*Ixobrychus minutus*), kania (*Milvus migrans*), jaskółka brzegówka (*Riparia riparia*), rybitwa (*Sterna hirundo*), brodziec (*Tringa totanus*).

Problem i jego przyczyny: długoletnie regulacje cieków, intensywnie realizowane zwłaszcza w XX wieku, zakończone postawieniem i eksploatacją zapory wodnej Gabčíkovo, wyraźnie zmieniły stan śródlądowej delty Dunaju, jak też samego głównego nurtu. W następstwie ingerencji i regulacji, a także niedostatecznego dopływu wody do systemów ramieniowych liczne ekosystemy całkiem zanikły, inne zostały do pewnego stopnia zdegradowane. Najwyraźniejsze zmiany dotknęły płynących bocznych ramion, mokradeł i naturalnych pionowych brzegów rzecznych. Jednocześnie w znacznym stopniu dotknęło to lasów łęgowych i łąk aluwialnych, które są także zależne od prawidłowego zalewania i przesychania. Boczne ramiona Dunaju, w przeszłości połączone z głównym nurtem, na słowackim odcinku Dunaju były najpierw izolowane z jednej strony, a następnie w większości w pełni oddzielone od głównego koryta. Widoczną zmianą jest także intensywne, przebiegające przez dziesięciolecia obkładanie brzegów wielkimi kamieniami, także w miejscach, gdzie to nie jest niezbędne – wielkie kamienie znajdują się często na niegdyś pięknych żwirowych lub piaszczystych plażach, gdzie nie grozi uszkodzenie erozją, na przykład na *Vel'kolélskom ostrove*. Konsekwencją wskazanych zmian w ramach śródlądowej delty Dunaju jest wyraźnie ograniczona możliwość migracji i odbywania tarła przez ryby, znaczące pogorszenie populacyjnych parametrów licznych gatunków ptaków charakterystycznych dla tego terenu, które można uznać za indykatory zachowania środowiska. W ramach prac zostały uszkodzone gniazdowiska i żerowiska ptaków.

Zainteresowani uczestnicy: już przy pracy nad projektem została utworzona podstawowa platforma współpracy ekspertów z dziedziny ochrony przyrody,

⁴⁷⁰ Projekt LIFE+: Ochrana populácií ohrozených druhov vtáctva v prirodzených biotopoch vnútrozemskej delty Dunaja LIFE07 NAT/SK/000707.

gospodarki wodnej i licznych dziedzin nauk przyrodniczych w formie partnerstwa w projekcie LIFE, do którego zostali bezpośrednio włączeni przedstawiciele głównego realizatora BROZ i instytucji partnerskich, tj. przedsiębiorstwa państwowego Budownictwo Wodno-Gospodarcze, Eduvizig (Węgry), Wydziału Nauk Przyrodniczych Uniwersytetu Komenskigo w Bratysławie. Podczas realizacji projektu były prowadzone intensywne konsultacje poszczególnych działań ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami: zarządcą cieku – Słowackim Przedsiębiorstwem Wodno-Gospodarczym, Słowacko-Węgierską Komisją do spraw Wód Granicznych, biurem Pełnomocnika Rządu Republiki Słowackiej dla SVDG-N, Państwową Ochroną Przyrody Republiki Słowackiej, słowackim Ministerstwem Środowiska, przedsiębiorstwem państwowym Lasy Republiki Słowackiej, przedstawicielami Słowackiego Związku Rybackiego, stowarzyszeniami łowieckimi, właścicielami lub użytkownikami gruntów, jednostkami samorządu lokalnego.

Jak problem został rozwiązany: poszczególne działania rewitalizacyjne były rozwiązywane w kolejnych krokach. Przy większości przedsięwzięć odnawiających struktura rozwiązywania była taka:

- 1) faza przygotowawcza – komunikowanie się z zainteresowanymi podmiotami, przygotowanie projektów planowanych przedsięwzięć,
- 2) fachowe studia – wyspecyfikowanie poszczególnych parametrów (pomiar, porównanie z historycznymi danymi, stan aktualny), ocena poszczególnych projektowanych rozwiązań,
- 3) konsultacje poszczególnych rozwiązań, które w fazie studiów zostały ocenione jako dające się zrealizować, z fachowcami z odnośnych dziedzin, z zarządcą cieku i innymi – wybór najodpowiedniejszego rozwiązania,
- 4) przygotowanie dokumentacji technicznej,
- 5) proces przyjmowania – uzyskanie pozwoleń,
- 6) zamówienie publiczne,
- 7) realizacja w terenie,
- 8) medializacja,
- 9) ocenianie po realizacji.

Efekty społeczno-ekonomiczne były:

- zwiększenie zatrudnienia,
- wspieranie lokalnych dostawców,
- wspieranie prowadzenia prac sezonowych,
- polepszenie wodnego reżimu w obrębie dunajskich łąk (polepszenie warunków wzrostu lasów łęgowych, podniesienie jakości wody w płynących bocznych ramionach i systemach ramieniowych),
- umożliwienie naturalnego tarła ryb,
- lepszy przepływ w systemie, odprowadzanie wezbrań powodziowych
- ochrona przeciwpowodziowa,

- zwiększenie atrakcyjności środowiska dla turystyki,
- zatrzymanie zwiększonej emisji dwutlenku węgla,
- wyższa społeczna wartość obszaru.

Efekty w ochronie celowych gatunków: polepszenie biotopów przydatnych do gniazdowania i żerowania gatunków celowych, z włączeniem efektu długookresowego, a to dzięki odnowieniu naturalnego reżimu w bocznych i martwych ramionach Dunaju oraz odnowieniu mokradeł.

Rozdział 6

WNIOSKI KOMPARATYSTYCZNE

6.1. Podstawy prawne

Traktaty stowarzyszeniowe zawarte w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego stulecia między Rzeczpospolitą Polską, Republiką Czeską i Republiką Słowacką ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi zobowiązywały państwa ubiegające się o członkostwo w Unii Europejskiej do zharmonizowania swych porządków prawnych z prawem wspólnotowym (obecnie unijnym). Jedną z dziedzin harmonizacji było prawo środowiska, w tym prawo ochrony przyrody wyznaczone w prawie wspólnotowym m.in. dwiema dyrektywami:

- dyrektywą Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (nadal obowiązującą w wersji ujednoliconej jako dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa), zwaną popularnie dyrektywą ptasią,
- dyrektywą Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zwaną popularnie dyrektywą siedliskową lub habitatową,

których celem było doprowadzenie do utworzenia spójnej sieci (systemu) obszarów chronionych o znaczeniu europejskim pod nazwą „Natura 2000” we wszystkich państwach członkowskich.

W drugiej połowie lat 90. XX wieku perspektywa przystąpienia Polski, Czech i Słowacji do Unii Europejskiej stała się bliska. Dla wyznaczenia obszarów

tworzących Naturę 2000 nie przewidziano żadnych okresów przejściowych, co oznaczało, że obszary te powinny być zostać wyznaczone przed wstąpieniem do Unii, a najpóźniej jednocześnie z uzyskaniem przez Polskę, Czechy i Słowację członkostwa w Unii Europejskiej, wobec czego prace przygotowawcze nad wytypowaniem obszarów Natura 2000 musiały rozpocząć się niezwłocznie. Tak się też stało, przy czym należy zauważyć, że prowadzenie prac studyjnych, w istocie naukowych, zmierzających do ujawnienia obszarów i gatunków o znaczeniu europejskim, nie wymagało żadnej szczególnej podstawy prawnej. Dopiero w perspektywie zapewnienia tym obszarom i gatunkom ochrony, z czym musiało się wiązać wprowadzenie stosownych zakazów i ograniczeń, pojawił się istotny problem prawny: czy i jak zmienić regulacje prawne ochrony przyrody, aby możliwe było wkomponowanie w te regulacje Natury 2000.

W tamtym czasie regulacje prawne ochrony przyrody, zapoczątkowane na poziomie ustawowym w Polsce w 1934 r., na Słowacji w 1955 r., w Czechach w 1956 r., były już rozwinięte i ujęte w formie:

- w Polsce ustawy z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody,
- w Czechach ustawy z 19 lutego 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu – *zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny*,
- na Słowacji ustawy z 23 sierpnia 1994 r. o ochronie przyrody i krajobrazu – *zákon č. 287/1994 Z.z. o ochrane prírody a krajiny*.

Na podstawie tych ustaw oraz przepisów je poprzedzających we wszystkich badanych państwach istniały już obszary chronione, wśród których formami wspólnymi były:

- tradycyjne obszarowe formy ochrony przyrody w postaci parków narodowych i rezerwatów przyrody (zróżnicowanie w Czechach i na Słowacji między narodowymi i pozostałymi rezerwatami przyrody nie miało z tego punktu widzenia żadnego znaczenia praktycznego);
- pomniki przyrody, aczkolwiek tu różnice były już większe, ponieważ w Polsce pomniki przyrody to z reguły obiekty pojedyncze (drzewa, krzewy, głązy narzutowe, skałki, jaskinie itp.), jedynie wyjątkowo obszarowe (np. skupiska drzew), w Czechach pomniki przyrody to wyłącznie obiekty obszarowe, na Słowacji – obiekty punktowe, liniowe lub obszarowe;
- formy ochrony krajobrazu, wprawdzie wspólne, ale zróżnicowane; znane ustawie słowackiej z 1955 r. i czeskiej z 1956 r. *chránená krajinná oblasť* zostały utrzymane w dotychczasowej formie ustawą czeską z 1992 r. i słowacką z 1994 r., podczas gdy w Polsce ustawa z 1991 r. nadała wyraźną formę prawną powstającym od połowy lat 70. XX wieku parkom krajobrazowym i obszarom chronionego krajobrazu i powołała trzecią formę ochrony krajobrazu w postaci zespołów przyrodniczo-krajobrazowych.

Swoistymi obszarami chronionymi były w Polsce stanowiska dokumentacyjne i użytki ekologiczne, na Słowacji – chronione areale.

Porównując obszary chronione inne niż parki narodowe i rezerваты przyrody, można powiedzieć, że czeskim i słowackim obszarom chronionego krajobrazu odpowiadały nie (jak sugerowałyby zbieżność nazw) polskie obszary chronionego krajobrazu, lecz polskie parki krajobrazowe. Odpowiednika polskich obszarów chronionego krajobrazu (obszarowo największych, ale o najłagodniejszym reżimie ochronnym) nie było ani w Czechach, ani na Słowacji, co rzecz jasna nie znaczy, że krajobraz w tych państwach nie był chroniony, bo był, jednak nie w ramach szczególnej, lecz powszechnej ochrony przyrody. Odpowiednikami polskich stanowisk dokumentacyjnych były w Czechach i na Słowacji przede wszystkim pomniki przyrody, wyraźnego odpowiednika polskich użytków ekologicznych w Czechach i na Słowacji nie było, ale zawsze tego typu obszary mogły być obejmowane ochroną, jeżeli nie w formie rezerwatów czy pomników przyrody, to zapewne w formie chronionych arealów według koncepcji słowackiej.

Wyboru dalszej drogi legislacyjnej jako pierwsza dokonała Słowacja, decydując się już w połowie 2002 r. na zastąpienie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu z 1994 r. nową ustawą z 25 czerwca 2002 r. pod tym samym tytułem – *zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny*. W części trzeciej, obejmującej szczególną ochronę przyrody, w rozdziale pierwszym poświęconym ochronie obszarowej w zamieszczonym w § 17 wykazie obszarów chronionych obok znanych już poprzedniej ustawie obszarów chronionego krajobrazu, parków narodowych, chronionych arealów, rezerwatów przyrody i pomników przyrody zostały wymienione chronione obszary ptasie (*chránené vtáče územia*), którym został poświęcony § 26. Kolejny § 27 wprowadził kategorię obszaru o znaczeniu europejskim (*územie európskeho významu*), a następny § 28 terminem spólnego europejskiego systemu obszarów chronionych (*súvislá európska sústava chránených území*) objął łącznie chronione obszary ptasie oraz obszary o znaczeniu europejskim. Tak więc w ustawie słowackiej tylko chronione obszary ptasie zostały uznane za odrębną formę szczególnej obszarowej ochrony przyrody, natomiast obszary o znaczeniu europejskim, jeżeli już nie zostały wyznaczone w którejś z form ochrony obszarowej, to docelowo miały być obejmowane znanymi ustawie słowackiej formami szczególnej ochrony obszarowej lub ich strefami ochronnymi.

Zauważmy od razu, że w ustawie słowackiej nigdzie nie pojawia się termin „Natura 2000”, ale oczywiście jest, że to, co ustawodawca słowacki określa mianem *súvislá európska sústava chránených území*, to nic innego jak Natura 2000 w ustawach polskiej i czeskiej.

Jako druga w kolejności zadanie to wykonała Polska. Ustawa o ochronie przyrody z 1991 r. po nowelizacji z 2000 r. stała się trudno czytelna. Ustawodawca podjął zresztą zupełnie niepojętą próbę wmontowania pewnych rozwiązań wywodzących się z dyrektywy siedliskowej w przepisy dotyczące parków krajobrazowych

i obszarów chronionego krajobrazu (art. 36a dodany kolejną nowelizacją ustawy z 1991 r. o ochronie przyrody). Było to rozwiązanie tak nieudane, że po krótkich dyskusjach zdecydowano się na całkiem nową ustawę, która została uchwalona 16 kwietnia 2004 r. jako ustawa o ochronie przyrody. Otwierający rozdział 2 „Formy ochrony przyrody” art. 6 w ust. 1 wylicza dziesięć form ochrony przyrody, wśród nich w pkt 5 obszary Natura 2000. Tym obszarom zostały poświęcone przepisy art. 25–39 ustawy, przy czym art. 25 ust. 1 w brzmieniu pierwotnym stanowił, że sieć obszarów Natura 2000 obejmuje:

- 1) obszary specjalnej ochrony ptaków,
- 2) specjalne obszary ochrony siedlisk,

po czym w ust. 2 dodawał, że obszar Natura 2000 może obejmować część lub całość obszarów i obiektów objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–4 (tj. parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu) i pkt 6–9 (tj. pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych).

Podczas jednej z nowelizacji ustawy zamieszczony w art. 25 ust. 1 wykaz obszarów Natura 2000 uzupełniono o pkt 3 – obszary mające znaczenie dla Wspólnoty, do których stosowała się także niezmienną regulacją art. 25 ust. 2.

W końcu kwietnia 2004 r. zadanie wykonały Czechy, które wszakże nie zdecydowały się na nową ustawę⁴⁷¹, lecz jedynie na obszerną nowelizację ustawy z 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu tak zwaną euronowelą – *zákon č. 218/2004 Sb.*). Został zmieniony § 1 ustawy wyznaczający jej cele w ten sposób, że za jeden z celów uznano utworzenie – zgodnie z prawem Unii Europejskiej – w Republice Czeskiej systemu Natura 2000, po czym dodano zdanie drugie, że konieczne jest uwzględnienie gospodarczych, socjalnych i kulturalnych potrzeb mieszkańców oraz stosunków regionalnych i miejscowych. To zdanie komentatorzy ocenili jako mające charakter deklaracyjny. Nie oznacza ono negacji celów systemu Natura 2000, lecz poszukiwanie takich rozwiązań, które z jednej strony umożliwią przy respektowaniu stosunków regionalnych i miejscowych realizację przedsięwzięć w interesie publicznym mieszkańców, a z drugiej strony nie będą mieć negatywnego wpływu na utworzenie systemu Natura 2000 bądź też ten negatywny wpływ w najwyższej możliwej do osiągnięcia mierze zostanie zminimalizowany⁴⁷².

⁴⁷¹ Ustawa z 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu jest do dziś oceniana przez doktrynę ceską jako nowoczesny akt prawny, odpowiadający wymaganiom prawa międzynarodowego, który mimo upływu dwudziestu z górą lat nie wymaga zastąpienia go nowym; zob. I. Průchová [w:] I. Jančářová a kolektiv, *Právo životního prostředí: zvláštní část*, Brno 2015, s. 223.

⁴⁷² L. Miko, H. Borovičková a kolektiv, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2007, s. 76.

Najważniejszym efektem „euronoweli” było dodanie do ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu obszernej części czwartej „Natura 2000” obejmującej § 45a–45i. Ustawodawca czeski wprowadził pojęcia obszarów o znaczeniu europejskim (*evropsky významné lokality*) oraz obszarów ptasich (*ptačí oblasti*), ale żadnego z nich nie zaliczył do szczególnych obszarowych form ochrony przyrody w rozumieniu części trzeciej ustawy. Ochrona obszarów ptasich miała być realizowana w ramach powszechnej ochrony przyrody, za czym przemawiały także przepisy o europejskiej ochronie ptaków (§ 5a i 5b). Jeśli zaś chodzi o obszary o znaczeniu europejskim, to docelowo miały być one obejmowane czeskimi przepisami o obszarach chronionych, dopiero w toku kolejnych nowelizacji ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu przewidziano dwie inne formy ochrony obszarów o znaczeniu europejskim:

- ochrona na podstawach umownych (§ 39),
- porzucenie na ochronie podstawowej w rozumieniu § 45c ust. 2.

6.2. Obszary Natura 2000 w systemach prawnych ochrony przyrody

Nowe (Słowacja i Polska) bądź znówelizowane (Czechy) przepisy o ochronie przyrody ulokowały obszary Natura 2000 w systemach prawnych ochrony przyrody w nieco odmienny sposób. I tak obszary specjalnej ochrony ptaków (Polska), *vtačie územia* (Słowacja) i *ptačí oblasti* (Czechy) zostały uznane za szczególną formę ochrony obszarowej w Polsce i na Słowacji, natomiast w Czechach wprowadzone zostały wyodrębnione, jednak nie w ramach szczególnej, lecz powszechnej ochrony przyrody. Warto jednak zauważyć, że w rządowym projekcie ustawy nowelizacyjnej przygotowanym w 2003 r. zakładano, że obszary ptasie zostaną uznane za siódmą kategorię obszarów specjalnie chronionych według części trzeciej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Tak się jednak nie stało i obszary ptasie są chronione „tylko” w ramach systemu Natura 2000⁴⁷³. Jeśli zaś chodzi o obszary siedliskowe, a w okresie poprzedzającym ich formalne wyznaczenie obszary mające znaczenie dla Wspólnoty (Polska), *územia európskeho významu* (Słowacja) oraz *evropsky významné lokality* (Czechy), to tylko w Polsce założono, że jeżeli nie wchodzi już w skład innych obszarowych lub obiektowych form ochrony przyrody, to jako specjalne obszary ochrony siedlisk staną się odrębnymi formami ochrony przyrody – obszarami Natura 2000. W Czechach i na Słowacji są one formami przejściowymi, które docelowo mają być objęte istniejącymi

⁴⁷³ V. Stejskal, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2016, s. 241.

(a nie nowymi) narodowymi formami ochrony przyrody: na Słowacji – zawsze, w Czechach – jeżeli nie zapewni się im ochrony na podstawach umownych, a ochrona podstawowa okaże się niewystarczająca. Jeżeli jednak w Czechach porzucenie się na ochronie podstawowej przewidzianej w § 45e ust. 2, to praktycznie te obszary nie są niczym innym niż polskie siedliskowe obszary Natura 2000. Dodać należy, że ochrona na podstawach umownych przewidziana w § 39 ustawy czeskiej nie jest możliwa ani w Polsce, ani na Słowacji.

W tzw. słowniczkach ustawowych w ustawach o ochronie przyrody czeskiej i polskiej zostały zamieszczone stosowne definicje. I tak § 3 ust. 1 lit. r) ustawy czeskiej definiuje Naturę 2000 jako spójny europejski system obszarów o ustanowionym stopniu ochrony, który umożliwia zachowanie typów siedlisk europejskich oraz siedlisk gatunków o znaczeniu europejskim w ich naturalnym zasięgu w stanie sprzyjającym z punktu widzenia ochrony, ewentualnie umożliwia przywrócenie tego stanu. Na terytorium Republiki Czeskiej Natura 2000 jest tworzona wyznaczonymi obszarami ptasimi oraz ustanowionymi obszarami o znaczeniu europejskim.

Ustawa polska w art. 5 pkt 2b definiuje obszar Natura 2000 jako obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych, lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Odrębnie zostały zdefiniowane obszary mające znaczenie dla Wspólnoty (art. 5 pkt 2c), obszar specjalnej ochrony ptaków (art. 5 pkt 3) i specjalny obszar ochrony siedlisk (art. 5 pkt 19).

W ustawie słowackiej w przepisie § 2 objaśniającym pojęcia nie ma Natury 2000, zresztą ustawodawca słowacki nie posługuje się nim, tylko pojęciem europejskiego systemu obszarów chronionych (*európska sústava chránených území*), który według § 28 ust. 1 obejmuje chronione obszary ptasie, chronione obszary o znaczeniu europejskim oraz strefy obszarów chronionych wyznaczone na podstawie § 27 ust. 9. Dopiero ten przepis, tj. § 28 ust. 1, wskazuje na cel europejskiego systemu obszarów chronionych, jakim jest zabezpieczenie odpowiedniego stanu ochrony biotopów o znaczeniu europejskim oraz odpowiedniego stanu ochrony gatunków o znaczeniu europejskim w ich naturalnym zasięgu.

Z komparatystycznego punktu widzenia warto zwrócić uwagę na to, że ustawodawcy czeski i słowacki konsekwentnie posługują się określeniem „system” (*soustava* – w j. czeskim, *sústava* – w j. słowackim) obszarów chronionych, podczas gdy ustawodawca polski mówi o „sieci” Natura 2000. Tę różnicę wyjaśnia komentatorka ustawy czeskiej tym, że dyrektywy europejskie kładą nacisk raczej na jakość wybieranych obszarów niż na ich wzajemną spójność przestrzenną, dlatego mówi się o ich systemie, a nie o sieci⁴⁷⁴.

⁴⁷⁴ J. Prchalová, *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*, Praha 2010, s. 13.

6.3. Wyznaczanie obszarów Natura 2000

Wyznaczanie obszarów Natura 2000 obu typów, tj. zarówno obszarów ptasich, jak i obszarów siedliskowych (europejsko znaczących) w państwach członkowskich Unii Europejskiej następuje na podstawie obu „przyrodniczych” dyrektyw unijnych z wykorzystaniem bardzo już bogatego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zrozumiałe przeto jest, że przepisy wewnętrzne państw członkowskich UE muszą być jeżeli nie identyczne, to w każdym razie bardzo podobne. Tak też jest w trzech badanych państwach.

Na wstępie wszakże zwrócimy uwagę na to, że różnice w odniesieniu do dwóch typów obszarów Natura 2000 ujawniają się już w samym nazewnictwie. Polska ustawa o ochronie przyrody konsekwentnie posługuje się terminem „wyznaczanie” zarówno w art. 26, jak i w art. 27a.

Ustawa czeska już w definicji zamieszczonej w § 3 ust. 1 lit. r) wprowadza rozróżnienie polegające na tym, że Natura 2000 w Republice Czeskiej jest tworzona:

- *vymezenými* (wyznaczonymi) obszarami ptasimi,
- *vyhlášenými* (ustanowionymi) obszarami o znaczeniu europejskim.

Ustawa słowacka w odniesieniu do obu typów obszarów posługuje się pojęciem bliższym ustanowieniu niż wyznaczeniu:

- *vláda vyhlási* chroniony obszar ptasi (§ 26 ust. 6),
- *vláda vyhlási* obszar chroniony lub strefę ochronną obszaru zaakceptowaną przez Komisję Europejską jako obszar o znaczeniu europejskim (§ 27 ust. 9).

Czy te dystynkcje pojęciowe mają jakieś znaczenie? Merytorycznie chyba nie, ale sygnalizują one odmienną drogę prowadzącą do obszarów ptasich z jednej strony i siedliskowych (europejsko znaczących) z drugiej.

Podstawowa różnica w ujęciu regulacji prawnych polega na tym, że polska ustawa o ochronie przyrody co do zasady traktuje łącznie obszary Natura 2000, co znajduje wyraz najpierw w art. 26 zobowiązującym ministra właściwego do spraw środowiska do wydania rozporządzenia określającego siedliska i gatunki wymagające ochrony w formie wyznaczenia obszarów Natura 2000, następnie w art. 27a ust. 1 zobowiązującym ministra właściwego do spraw środowiska, aby w porozumieniu z innymi ministrami wyznaczał rozporządzeniem zarówno obszary specjalnej ochrony ptaków, jak i specjalne obszary ochrony siedlisk. Odrębności ujawniają się na tle art. 27 ust. 3, według którego minister przekazuje Komisji Europejskiej:

- listę proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty,
- listę obszarów specjalnej ochrony ptaków;

a także na tle art. 27a ust. 4, według którego specjalne obszary ochrony siedlisk minister wyznacza po uzgodnieniu z KE w terminie 6 lat od zatwierdzenia tego obszaru przez KE jako obszar mający znaczenie dla Wspólnoty.

W Czechach i na Słowacji te różnice zostały znacznie wyraźniej uwypuklone. I tak w czeskiej ustawie o ochronie przyrody znajdujemy rozróżnienie między trybem ustanawiania obszarów o znaczeniu europejskim (§ 45a) i wyznaczania obszarów ptasich (§ 45e). Podobnie słowacka ustawa o ochronie przyrody odrębnie traktuje wyznaczanie obszarów ptasich (§ 26) oraz obszarów o znaczeniu europejskim (§ 27).

Wyznaczanie obszarów ptasich jest prostsze, ponieważ nie jest przewidziany udział Komisji Europejskiej, co oczywiście nie znaczy, że KE nie może kwestionować listy obszarów ptasich, bo może i wielokrotnie to czyniła. Ale co do zasady wyznaczanie obszarów ptasich jest sprawą państw członkowskich UE. Sposób ich wyznaczania jest odmienny w trzech badanych państwach.

W Polsce obszary specjalnej ochrony ptaków zostały wyznaczone w liczbie 72 rozporządzeniem Ministra Środowiska z 21 lipca 2004 r. w sprawie specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz.U. Nr 229, poz. 2313). Było ono dwukrotnie nowelizowane, najpierw w 2007 r., kiedy liczba tych obszarów zwiększyła się do 124, potem z 2008 r., kiedy doszła do 141. Rozporządzenie to zostało uchylone i zastąpione nowym z 12 stycznia 2001 r. w sprawie specjalnej ochrony ptaków (Dz.U. Nr 25, poz. 133 ze zm.), które wykazuje już 144 takie obszary.

Według § 45e czeskiej ustawy o ochronie przyrody jako obszary ptasie wyznacza się obszary najdogodniejsze dla ochrony z punktu widzenia występowania, stanu i liczebności populacji tych gatunków występujących na terytorium Republiki Czeskiej i określonych przepisami Unii Europejskiej, które rząd określi rozporządzeniem. W konsekwencji prawodawca czeski rozpoczął od rozporządzenia rządu z 22 grudnia 2004 r. o gatunkach i liczbie ptaków, dla których wyznacza się obszary ptasie⁴⁷⁵, po którym nastąpiły odrębne rozporządzenia dla każdego obszaru ptasiego. W obowiązującym stanie prawnym jest ich 41.

Jeszcze inną metodę przyjął ustawodawca słowacki w § 26 ustawy o ochronie przyrody. Biotopy przelotnych gatunków ptaków, zwłaszcza tereny ich gniazdowania, pierzenia, zimowania i odpoczynku na trasach migracyjnych oraz biotopy gatunków ptaków o znaczeniu europejskim można w celu ich przeżycia i rozmnażania uznać za chronione obszary ptasie. MŽP zostało zobowiązane do przygotowania listy proponowanych obszarów ptasich, którą zatwierdza rząd uchwałą przekazywaną Komisji Europejskiej. Następnie rząd rozporządzeniem ustanawia biotopy gatunków ptaków o znaczeniu europejskim oraz ptaków przelotnych wskazanych na zaaprobowanej liście obszarów ptasich jako chronione obszary ptasie. Takich chronionych obszarów ptasich jest 38.

Nieporównanie bardziej złożone jest wyznaczenie (ustanawianie) obszarów o znaczeniu europejskim. Stanowisko ustawodawcy polskiego jest dość lakoniczne.

⁴⁷⁵ Nařízení vlády č. 51/2005 Sb., kterým se stanoví druhy a počet ptáků, pre které se vymezují ptáčí oblasti.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 polskiej ustawy o ochronie przyrody Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska opracowuje (po zasięgnięciu opinii właściwych miejscowo rad gmin) projekt listy obszarów Natura 2000, a w myśl art. 27 ust. 3 pkt 1 minister właściwy do spraw środowiska, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów, przekazuje Komisji Europejskiej listę proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty. Dopiero z art. 27a ust. 4 polskiej ustawy dowiadujemy się, że jeżeli KE zatwierdzi dany obszar jako mający znaczenie dla Wspólnoty, minister właściwy do spraw środowiska wyznacza (w terminie 6 lat) ten obszar jako specjalny obszar ochrony siedlisk.

Stosownie do § 45a czeskiej ustawy o ochronie przyrody punktem wyjścia jest sporządzenie narodowej listy (wykazu) obszarów o znaczeniu europejskim (*národní seznam evropsky významných lokalit*). Tę listę ustanawia rząd rozporządzeniem, które przekazuje Komisji Europejskiej razem z innymi wymaganymi informacjami o każdym obszarze. Już umieszczenie obszaru w wykazie narodowym nadaje mu charakter obszaru o znaczeniu europejskim (*evropsky významná lokalita*) w rozumieniu § 3 ust. 1 lit. q) pkt 1 ustawy czeskiej. Wraz z umieszczeniem obszaru na liście narodowej obszar ten uzyskuje ochronę przedwstępną (*předběžná ochrana evropsky významných lokalit*) według § 45b ustawy czeskiej, a co będzie dalej, zależy od stanowiska KE. Jeżeli wprowadzi ona proponowany obszar na europejską listę, to ten obszar staje się ostatecznie obszarem o znaczeniu europejskim (*evropsky významná lokalita*) w rozumieniu § 3 ust. 1 lit. q) pkt 3 ustawy czeskiej. Jeżeli nie, to sytuacja wraca do punktu wyjścia – jeśli proponowany obszar o znaczeniu europejskim, niezaaprobowany przez KE, należał do którejś z kategorii obszarów chronionych wymienionych w § 14 ustawy czeskiej, to ten charakter zachowuje, jeśli nie należał, to traci specjalną ochronę przedwstępną (w rozumieniu § 45b) i jest nadal chroniony, ale już tylko w ramach powszechnej ochrony przyrody w rozumieniu rozdziału drugiego ustawy czeskiej.

Dodatkowe komplikacje są związane z obszarami spornymi (*sporná lokalita*) w rozumieniu § 3 ust. 1 lit. q) pkt 2 ustawy czeskiej. Chodzi o obszary, na których występuje priorytetowy typ siedliska lub priorytetowy gatunek według przepisów europejskich, wobec czego spełniają one przesłanki umieszczenia na liście narodowej, lecz nie zostały na niej umieszczone. W takich przypadkach dochodzi do rokowań między państwem a KE z pozostawieniem ostatecznej decyzji Radzie Unii Europejskiej. Jeżeli w ich wyniku obszar sporny zostanie wpisany na listę europejską, staje się obszarem o znaczeniu europejskim w rozumieniu ustawy czeskiej, jeżeli nie zostanie wpisany – sytuacja wraca do punktu wyjścia.

Zbliżona jest regulacja słowackiej ustawy o ochronie środowiska. Także ona posługuje się pojęciem listy narodowej (*národný zoznam*) przygotowywanej przez Ministerstwo Środowiska w porozumieniu z Ministerstwem Gospodarki Rolnej i Leśnej (§ 27 ust. 1 pkt 2 ustawy słowackiej). Warunkiem umieszczenia obszaru

o znaczeniu europejskim na liście narodowej jest uprzednie sporządzenie odpowiedniego wniosku według § 54 ust. 12 lit. b). Zgodnie z § 27 ust. 4 listę narodową rozpatruje rząd, a po zaaprobowaniu przesyła ją Komisji Europejskiej. Listę narodową, zawierającą według § 27 ust. 5 nazw proponowanych obszarów, ich położenie i rozmiary, stopień ochrony i dalsze szczegóły, po zaaprobowaniu przez rząd, ustanawia MZP w formie powszechnie obowiązującego aktu prawnego. Zgodnie z § 27 ust. 6 listę narodową na bieżąco się aktualizuje. W tym samym ustępie ustawodawca słowacki zajął się obszarami spornymi. Regulacja polega na tym, że jeżeli KE zaproponuje wprowadzenie do wykazu narodowego obszaru, na którym znajduje się siedlisko priorytetowe lub gatunek priorytetowy, to taki obszar należy wprowadzić i znajduje się on w wykazie narodowym do czasu rozstrzygnięcia sporu poprzez rokowania z KE lub podjęcia ostatecznej decyzji przez Radę Europejską co do utrzymania obszaru na liście narodowej lub wykreślenia go.

W każdym razie zgodnie z § 27 ust. 7 ustawy słowackiej proponowany obszar o znaczeniu europejskim umieszczony na liście narodowej uznaje się za obszar chroniony ustanowiony według tej ustawy ze stopniem ochrony wskazanym na liście narodowej. Stosownie do § 27 ust. 8, jeżeli proponowany obszar o znaczeniu europejskim znajduje się już na obszarze chronionym według § 17 ust. 1 lit. a)–f), tj. na obszarze chronionego krajobrazu, w parku narodowym, chronionym areale, rezerwacie lub narodowym rezerwacie przyrody, pomniku lub narodowym pomniku przyrody, chronionym elemencie krajobrazu albo w jego strefie ochronnej z drugim do piątego stopniem ochrony, to w części pokrywającej się obowiązuje wyższy stopień ochrony. Ostateczne rozstrzygnięcie następuje na podstawie § 27 ust. 9, który zobowiązuje rząd, aby w terminie 6 lat od zatwierdzenia przez Komisję Europejską uznał obszar o znaczeniu europejskim za obszar chroniony lub jego strefę ochronną według słowackiej ustawy o ochronie przyrody. W akcie o uznaniu za obszar chroniony lub jego strefę ochronną wykazuje się obszar o znaczeniu europejskim.

6.4. Reżim prawny obszarów Natura 2000

Reżim ten jest zróżnicowany w zależności od tego, czy obszary Natura 2000 pokrywają się (w całości lub w części) z narodowymi formami ochrony przyrody, czy też się z nimi nie pokrywają, czasowo lub nawet docelowo.

Jeśli chodzi o narodowe formy ochrony przyrody, to sytuacja w badanych państwach jest następująca:

W Polsce reżim prawny obszarowych i obiektowych form ochrony przyrody jest zróżnicowany w zależności od tego, o jaką formę ochrony przyrody chodzi. I tak ustawa o ochronie przyrody wprowadza następujące rozwiązania:

- w odniesieniu do parków narodowych i rezerwatów przyrody reżim prawny jest wyznaczony systemem 26 zakazów obowiązujących z mocy samego art. 15 ust. 1, przy czym w odniesieniu do niektórych same przepisy tego ustępu wprowadzają wyjątki, w odniesieniu do pozostałych przepisy art. 15 ust. 2 wskazują, kiedy odnośne zakazy nie obowiązują, a przepisy art. 15 ust. 3–9 upoważniają właściwe organy do zezwalania na odstępstwa od zakazów,
- w odniesieniu do parków krajobrazowych reżim prawny jest ramowo wyznaczany zakazami z art. 17 ust. 1, ale organ kreujący park krajobrazowy wybiera spośród nich takie, które uznaje za potrzebne dla danego parku krajobrazowego, a ust. 2–4 art. 17 wskazują, kiedy zakazy te, nawet gdyby były wprowadzone, nie mają zastosowania,
- w odniesieniu do obszarów chronionego krajobrazu reżim prawny jest ramowo wyznaczany zakazami z art. 24 ust. 1, ale organ kreujący obszar chronionego krajobrazu wybiera spośród nich takie, które uznaje za potrzebne dla danego obszaru chronionego krajobrazu, a ust. 2–4 w art. 24 wskazują, kiedy zakazy te, nawet gdyby były wprowadzone, nie mają zastosowania,
- w odniesieniu do pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych reżim prawny jest ramowo wyznaczany zakazami z art. 45 ust. 1, ale organ kreujący daną formę obiektowej ochrony przyrody wybiera spośród nich takie, które uznaje za potrzebne dla danej formy, a art. 45 ust. 2 wskazuje, kiedy zakazy te, nawet gdyby były wprowadzone, nie mają zastosowania.

Reżim prawny obszarów Natura 2000 jest kształtowany odmiennie, nie ma bowiem żadnej listy zakazów, które by na nich obowiązywały. Zamiast listy art. 33 ust. 1 polskiej ustawy o ochronie przyrody wprowadza generalny zakaz (z wyjątkami określonymi w art. 34) podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności:

- 1) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub
- 2) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- 3) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy polskiej ten reżim prawny zaczyna obowiązywać od umieszczenia obszaru na liście proponowanej na podstawie art. 27 ust. 1 pkt 3, trwa po wpisaniu obszaru na listę europejską i dalej obowiązuje po uznaniu obszaru za specjalny obszar ochrony siedlisk.

Najistotniejsze znaczenie ma art. 36 polskiej ustawy o ochronie przyrody, który wprowadza zasadę, że na obszarach Natura 2000 nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000, czyli nie jest działalnością zakazaną przez art. 33. Ale od tej zasady art. 36 ust. 2 przewiduje wyjątek polegający na tym, że prowadzenie działalności, o której mowa w ust. 1, na obszarach Natura 2000 wchodzących w skład parków narodowych i rezerwatów przyrody jest dozwolone wyłącznie w zakresie, w jakim nie narusza zakazów obowiązujących na tych obszarach.

Z zestawienia przywołanych przepisów wynikałoby, że reżim prawny obszarów Natura 2000 jest zróżnicowany tylko w zależności od tego, czy:

- obszar Natura 2000 wchodzi w skład parków narodowych i rezerwatów przyrody – wtedy obowiązuje rygorystyczny reżim wyznaczony przez art. 15 ustawy o ochronie przyrody,
- obszar Natura 2000 nie chodzi w skład parków narodowych ani rezerwatów przyrody – wtedy obowiązuje znacznie łagodniejszy reżim wyznaczony przez art. 33 ustawy o ochronie przyrody.

Jest to wszakże wrażenie złudne, bo przecież jeżeli obszar Natura 2000 pokrywa się w całości lub w części z parkiem krajobrazowym, obszarem chronionego krajobrazu lub z którąś z form ochrony obiektowej, to zakazy na obszarach pokrywających się mogą (aczkolwiek nie muszą) być bardziej rygorystyczne niż reżim prawny wyznaczony przez art. 33 ustawy o ochronie przyrody.

W Czechach reżim prawny obszarów chronionych jest wyznaczany:

- dla parków narodowych – podstawowymi warunkami ochronnymi dla wszystkich w § 16 ZOPK oraz bliższymi warunkami ochronnymi w akcie o utworzeniu danego parku narodowego,
- dla obszarów chronionego krajobrazu podstawowymi warunkami ochronnymi dla wszystkich w § 26 ZOPK oraz bliższymi warunkami ochronnymi w akcie o utworzeniu danego obszaru chronionego krajobrazu,
- dla narodowych rezerwatów przyrody – podstawowymi warunkami ochronnymi dla wszystkich w § 29 ZOPK oraz bliższymi warunkami ochronnymi w akcie o uznaniu za narodowy rezerwat przyrody,
- dla rezerwatów przyrody – podstawowymi warunkami ochronnymi dla wszystkich w § 34 ZOPK oraz bliższymi warunkami ochronnymi w akcie o uznaniu za rezerwat przyrody,
- dla narodowych pomników przyrody – tylko bliższymi warunkami ochronnymi w akcie kreacyjnym (§ 35 ZOPK),

- dla pomników przyrody – tylko bliższymi warunkami ochronnymi w akcie kreacyjnym (§ 36 ZOPK).

Jeśli chodzi o czeskie obszary ptasie, to najistotniejszy jest § 45e ust. 2 ZOPK, zgodnie z którym rząd wyznaczający obszar ptasi może określić działania, dla których jest wymagana zgoda organu ochrony przyrody. Jak wskazuje się w literaturze, chodzi tu o *blíží ochranné podmínky* sprowadzające się w istocie do wykazu działań wymagających zgody organu ochrony przyrody⁴⁷⁶. Owszem, § 45e ust. 6 upoważnia MŽP do tego, aby w razie potrzeby zapewniło sporządzenie zbioru zalecanych środków (*souhrn doporučených opatření*) dla zachowania w odpowiednim z punktu widzenia ochrony stanie populacji gatunków ptaków, ale te zalecenia są instrumentem koncepcyjnym i nie mają mocy wiążącej⁴⁷⁷.

Znacznie bardziej złożony jest reżim prawny czeskich obszarów o znaczeniu europejskim. Po umieszczeniu projektowanego obszaru o znaczeniu europejskim na liście narodowej (a dotyczy to także obszarów spornych) uzyskuje on ochronę przedwstępną (*předběžná ochrana evropsky významných lokalit*), która według § 45b ust. 1 polega na zakazie uszkodzania tego obszaru. Dalej ustęp ten precyzuje, co nie jest uznawane za uszkodzanie, oraz dopuszcza zezwolenia na wyjątki od zakazu uszkodzania, lecz tylko z naglących powodów przeważającego interesu publicznego, co wszakże nie dotyczy zwolnienia z ocen oddziaływania (§ 45h i 45i) ani spod warunków ochronnych już ustanowionych obszarów chronionych. Według § 45b ust. 2 ochrona przedwstępna przestaje obowiązywać:

- albo po ostatecznym ustanowieniu obszaru jako obszaru o znaczeniu europejskim,
- albo po niezaliczeniu proponowanego obszaru do europejskiego wykazu obszarów o znaczeniu europejskim.

Odnosnie do sytuacji pierwszej stosuje się § 45c ust. 1 ustawy czeskiej, według którego obszar o znaczeniu europejskim umieszczony na liście europejskiej rząd ustanawia jako obszar o znaczeniu europejskim w terminie 90 dni od podjęcia przez KE stosownej decyzji. Wtedy obszar o znaczeniu europejskim uzyskuje podstawową ochronę przewidzianą z § 45c ust. 2. Podkreślić wszakże trzeba, że żaden przepis ustawy czeskiej nie posługuje się pojęciem ochrony podstawowej, jest to pojęcie doktrynalne. Ochrona podstawowa polega na tym, że:

- obszary o znaczeniu europejskim ustanowione jako takie według ust. 1 są chronione przed uszkodzaniem i niszczeniem,
- wykorzystywane są tylko tak, aby nie doszło do poważnego lub nieodwracalnego uszkodzenia albo do zniszczenia siedlisk europejskich lub siedlisk gatunków o znaczeniu europejskim wymagających ochrony obszarowej i aby nie była naruszona ich spójność,

⁴⁷⁶ V. Stejskal, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2016, s. 245.

⁴⁷⁷ Tamże, s. 248.

- przy podejmowaniu ingerencji, które mogłyby prowadzić do takich niepożądanych następstw, należy uzyskać uprzednią zgodę organu ochrony przyrody.

Ta podstawowa ochrona przewidziana w § 45c ust. 2 jest stosowana tylko wtedy, gdy obszar o znaczeniu europejskim nie jest objęty ochroną według części trzeciej czeskiej ustawy o ochronie przyrody. Ponadto ta ochrona podstawowa nie wpływa na ochronę według części drugiej (ochronę powszechną) ani piątej (przede wszystkim ochronę gatunkową) tej ustawy ani nie wpływa na regulacje dotyczące ocen oddziaływania (§ 45h i 45i).

Nie jest całkiem jasne, czy ochrona podstawowa została pomyślana jako swoisty etap przejściowy. Zdanie pierwsze w § 45c ust. 4 ustawy czeskiej głosi, że w celu utrzymania odpowiedniego stanu siedlisk o znaczeniu europejskim lub siedlisk gatunków o znaczeniu europejskim, które są przedmiotem ochrony obszarów o znaczeniu europejskim, można (*lze*) tereny obszarów o znaczeniu europejskim lub ich części uznać za obszary szczególnie chronione (oczywiście jest, że w rozumieniu § 14 ustawy czeskiej) albo zapewnić im ochronę na podstawie umowy przewidzianej w § 39 tej ustawy. Komentator wskazuje, że ustawa preferuje objęcie obszaru ochroną umowną⁴⁷⁸, co potwierdzają także dwa dalsze zdania § 45c ust. 4. Zdanie drugie głosi, że jeżeli (*vyžaduje-li*) utrzymanie odpowiedniego stanu przedmiotu ochrony obszaru o znaczeniu europejskim wymaga bardziej rygorystycznej (*přísnější*) ochrony niż według ust. 2, ustanawia rząd rozporządzeniem co do tego obszaru o znaczeniu europejskim lub jego części kategorie obszarów szczególnie chronionych, w których właściwe organy je ustanowią, jeżeli ta ochrona nie będzie zapewniona na podstawach umownych. Ostatnie, trzecie zdanie głosi, że rząd tak postępuje w przypadku, gdy ten obszar o znaczeniu europejskim nie został dotąd uznany za obszar szczególnie chroniony ani jego ochrona nie została zapewniona na podstawach umownych według § 39. Powstaje pytanie, czy tak należy postąpić także wtedy, gdy zapewnienie ochrony nie wymaga rygorów surowszych niż te, o których mowa w § 45c ust. 2. Ze zdania drugiego wynika, że wtedy nie, a ze zdania trzeciego zdaje się wynikać, że tak. Zauważyć wszakże należy, że ustawa czeska – w odróżnieniu od ustaw polskiej i słowackiej – nie określa owego sześcioletniego terminu na przekształcenie obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty w specjalny obszar ochrony siedlisk według ustawy polskiej lub objęcia obszaru o znaczeniu europejskim ochroną w jednej z narodowych form ochrony przyrody lub jej strefy ochronnej według ustawy słowackiej. Z tego można wnosić, że w Czechach poprzestanie na ochronie podstawowej według § 45c ust. 2 może trwać dłużej niż 6 lat. Jeśli przy tym zważyć, że ustawa czeska nie różnicuje tej drugiej formy obszaru Natura 2000 i posługuje się tym samym określeniem *evropsky významná lokalita* we wszystkich wariantach

⁴⁷⁸ V. Stejskal, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, s. 237.

wskazanych w § 3 lit. q) pkt 1–3, wniosek o możliwości poprzestania na ochronie podstawowej ma swoje uzasadnienie.

Na Słowacji reżim prawny obszarów chronionych jest wyznaczany przez nadawany im stopień ochrony. I tak według słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu:

- na obszarze *chránenej krajinej oblasti* obowiązuje drugi stopień ochrony, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej (§ 18 ust. 2),
- na obszarze *národného parku* obowiązuje trzeci stopień ochrony, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej (§ 19 ust. 2),
- na obszarze *chráneného areálu* obowiązuje drugi, trzeci, czwarty lub piąty stopień ochrony (§ 21 ust. 3),
- na obszarze *prírodnej rezervácie a národnej prírodnej rezervácie* obowiązuje czwarty lub piąty stopień ochrony (§ 22 ust. 4),
- na obszarze *prírodnej pamiatky a národnej prírodnej pamiatky* obowiązuje czwarty lub piąty stopień ochrony, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej (§ 23 ust. 4),
- na obszarze *chráneného krajinného prvku* obowiązuje drugi, trzeci, czwarty lub piąty stopień ochrony (§ 25 ust. 2).

Dopiero na tym tle można się odnieść do reżimu prawnego obszarów Natura 2000 (europejsko znaczących w nomenklaturze słowackiej). Ustawodawca różnicuje reżim prawny obszarów ptasich z jednej strony i pozostałych – z drugiej. I tak, jeśli chodzi *chránené vtáče územie*, to zgodnie z § 26 ust. 5 zakazuje się wykonywania działań, które mogą mieć negatywny wpływ na przedmiot ochrony. Kolejny ust. 6 w § 26 wskazuje, że rząd wraz z wyznaczeniem chronionego obszaru ptasiego zamieszcza w rozporządzeniu kreującym wykaz działań, które są zakazane stosownie do ust. 5. Konstrukcja prawna jest więc taka, że dopiero rozporządzenie kreujące konkretyzuje wykaz działań zabronionych. Oczywiście wszakże jest, że jeżeli chroniony obszar ptasi pokrywa się (w całości lub częściowo) z narodową formą ochrony przyrody, to na pokrywającym się obszarze obowiązuje nadany jej stopień ochrony, a niezależnie od tego zakaz z § 26 ust. 5 skonkretyzowany rozporządzeniem kreującym chroniony obszar ptasi.

Jeśli zaś chodzi o *územie európskeho významu*, to jego reżim prawny zmienia się w czasie. Już w momencie umieszczenia proponowanego obszaru na liście narodowej nadaje się mu odpowiedni stopień ochrony (§ 27 ust. 5). Zgodnie z koncepcją słowacką obszar ten, po zatwierdzeniu przez KE, musi być objęty którąś z narodowych form ochrony przyrody. Stopień ochrony może się różnić od zaproponowanego na liście narodowej, wtedy na obszarze pokrywającym się obowiązuje wyższy stopień ochrony (§ 27 ust. 8).

6.5. Plany ochrony obszarów Natura 2000

Spojrzenie na dokumenty koncepcyjne ujawnia najpoważniejsze różnice między systemami prawnymi – polskim z jednej strony, a czeskim i słowackim – z drugiej.

Najbardziej sformalizowanym systemem jest niewątpliwie system polski. Ustawa o ochronie przyrody w brzmieniu pierwotnym przyjęła w art. 29 ambitne założenie, że dla każdego obszaru Natura 2000 minister właściwy do spraw środowiska ustanowi rozporządzeniem plan ochrony na okres 20 lat. Rozwiązanie to okazało się zbyt ambitne i po czterech latach zostało (w 2008 r.) zmienione w ten sposób, że jednolitą dotychczas instytucję planów ochrony rozdzielono na dwie: plany ochrony (art. 29) oraz plany zadań ochronnych (art. 28). Te przepisy jeszcze kilka razy się zmieniały, aby ostatecznie uzyskać postać dziś obowiązującą. Wynika z nich przede wszystkim to, że oba typy planów mają formę aktów normatywnych powszechnie obowiązujących:

- plan zadań ochronnych jest ustanawiany przez RDOŚ zarządzeniem mającym rangę aktu prawa miejscowego (art. 28 ust. 5),
- plan ochrony jest ustanawiany przez MŚ rozporządzeniem (art. 29 ust. 3), które ze swej istoty jest aktem powszechnie obowiązującym.

Wymogi treściowe dla planu zadań ochronnych znajdują się w art. 28 ust. 10, a dla planu ochrony – w art. 29 ust. 8 i 9. Ma to takie znaczenie, że:

- 1) planu zadań ochronnych nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części (art. 28 ust. 11), jeżeli pokrywa się w całości lub w części z obszarem:
 - a) parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego, dla których ustanowiono plan ochrony uwzględniający zakres wskazany w art. 28 ust. 10,
 - b) parku narodowego lub rezerwatu przyrody, dla których ustanowiono zadania ochronne uwzględniające zakres wskazany w art. 28 ust. 10,
 - c) będącym w zarządzie nadleśnictwa, dla którego ustanowiono plan urządzenia lasu uwzględniający zakres wskazany w art. 28 ust. 10;
- 2) planem ochrony dla odnośnej części obszaru Natura 2000 staje się zgodnie z art. 30:
 - a) plan ochrony ustanowiony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego, położonego w granicach obszaru Natura 2000, uwzględniający zakres wskazany w art. 29,
 - b) plan urządzenia lasu dla nadleśnictwa położonego w granicach obszaru Natura 2000, uwzględniający zakres wskazany w art. 29.

Rozwiązanie polskie, zarówno ze względu na moc prawną planów ochrony (planów zadań ochronnych) dla obszarów Natura 2000, jak i ze względu na stopień sformalizowania ich przygotowania (uzgodnienia, opinie, udział społeczeństwa), zasadniczo różni się od rozwiązań czeskich i słowackich.

W Czechach dla obszarów Natura 2000 nie sporządza się żadnych planów ochrony. Przewidziane są jedynie zestawy zalecanych przedsięwzięć (*souhrnný doporučených opatření*), których sporządzenie dla obszarów o znaczeniu europejskim zapewnia MŽP zawsze (§ 45c ust. 3), a dla obszarów ptasich w razie potrzeby (§ 45e ust. 6). Ich celem jest zachowanie lub poprawienie stanu ochrony, ale są to dokumenty koncepcyjne, które nie mają mocy wiążącej. Owszem, jeżeli obszar Natura 2000 (europejsko znaczący lub ptasi) pokrywa się z którymś z obszarów chronionych w rozumieniu § 14 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu lub jego strefą ochronną, to wtedy na części pokrywającej się będzie obowiązywał plan troski (*plán péče o zvláště chráněné území*) sporządzony na podstawie § 38 tej ustawy. Według definicji zawartej w tym ostatnim przepisie *plán péče* jest fachowym i koncepcyjnym dokumentem zawierającym propozycje przedsięwzięć zmierzających do zachowania lub poprawy stanu przedmiotu ochrony oraz do zapewnienia ochrony przed czynnikami zewnętrznymi. Ale nawet *plán péče* nie ma charakteru wiążącego (na brak takiego charakteru dla osób fizycznych i prawnych § 38 ust. 1 wskazuje wprost), a jego adresatem jest tylko zarządzający obszarem chronionym.

Jeszcze inne rozwiązanie przyjął ustawodawca słowacki. Część czwarta ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu w ramach dokumentacji ochrony przyrody i krajobrazu różnicuje:

- programy *starostlivosti* o obszary chronione,
- programy *záhrany* szczególnie chronionych części przyrody.

Pierwsze z nich to plany troski (§ 54 ust. 4 lit. a), opracowywane dla większości obszarów chronionych, w tym obszarów ptasich i co do zasady form ochrony przyrody, którymi zostaną objęte obszary o znaczeniu europejskim. Drugie (§ 54 ust. 4 lit. b) to programy przygotowywane w sytuacji zagrożenia obszarów chronionych.

Na podstawie § 54 ust. 20-22 ustawy słowackiej uwagi do programów mogą wносить stowarzyszenia obywatelskie, którym takie programy na ich wniosek należy przedkładać.

Tak jak w Czechach, tak też na Słowacji plany troski czy plany ochronne są dokumentami koncepcyjnymi, które nie mają mocy powszechnie obowiązującej. Tylko w Polsce ustawodawca przywiązuje tak wielką wagę do planów ochrony i planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, że nie tylko wprowadził mocno złożony tryb przyjmowania tych planów, ale również nadał im moc powszechnie wiążącą.

6.6. Zarządzanie obszarami Natura 2000 i nadzór nad nimi

Spoglądając na wykaz organów ochrony przyrody zamieszczony w odnośnych przepisach ustaw o ochronie przyrody, zauważamy pewne różnice. I tak:

- według art. 91 **polskiej ustawy o ochronie przyrody** organami ochrony przyrody są: minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, wojewoda, regionalny dyrektor ochrony środowiska, marszałek województwa, dyrektor parku narodowego, starosta, wójt, burmistrz albo prezydent miasta;
- według § 75 ust. 1 **czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu** organami ochrony przyrody są: urzędy gminne, urzędy gminne z kompetencjami powierzonymi, urzędy gminne gmin o rozszerzonej kompetencji, urzędy krajów, Agencja Ochrony Przyrody i Krajobrazu Republiki Czeskiej, zarządy parków narodowych, Czeska inspekcja środowiska, Ministerstwo Środowiska, urzędy garnizonowe, Ministerstwo Obrony;
- według § 64 ust. 1 **słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu** organami ochrony przyrody są: Ministerstwo Środowiska, Słowacka Inspekcja Środowiska, urząd powiatowy w siedzibie kraju, urząd powiatowy, gmina.

Tylko w Polsce ustawodawca zdecydował się na powołanie organów, których kompetencje ukierunkowane są wprawdzie nie wyłącznie, ale głównie na obszary Natura 2000: Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz szesnastu regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Tego typu organów w Czechach i na Słowacji nie ma, aczkolwiek można dopatrzeć się pewnego podobieństwa do czeskiej Agentury ochrany přírody a krajiny, jeśli zważyć, że od 1 stycznia 2015 r. jest ona organem administracji. Nie ma natomiast żadnych podstaw, aby te polskie organy porównywać ze słowacką organizacją pod nazwą Štátna ochrana prírody, która jest organizacją fachową, ale nie organem administracji. W Czechach i na Słowacji kompetencje zarządzające i nadzorcze odnoszące się do obszarów Natura 2000 zostały przekazane organom ochrony przyrody o kompetencji ogólnej, z wiodącą rolą ministrów środowiska, tylko w Polsce jest nieco inaczej ze względu na specjalne dyrekcje ochrony środowiska.

Status organów ochrony przyrody mają w Polsce i Czechach dyrektorzy (zarządy) parków narodowych. Ich kompetencje są istotne także dla obszarów Natura 2000, jeżeli obszary parków narodowych i obszary Natura 2000 pokrywają się, co w obu państwach jest regułą. Także na Słowacji wszystkie parki narodowe zostały objęte Naturą 2000, lecz w odróżnieniu od Polski i Czech zarządy słowackich parków narodowych nie są organami administracji w zakresie ochrony przyrody.

Zauważyć należy, że ustawodawcy czeski i słowacki do organów administracji ochrony przyrody zaliczyli wprost funkcjonujące w tych krajach inspekcje środowiska. Polskiej Inspekcji Ochrony Środowiska nie przydzielono wprost żadnych

kompetencji w zakresie ochrony przyrody. Kompetencje kontrolne także w odniesieniu do Natury 2000 inspekcji środowiska w Czechach i na Słowacji nie budzą żadnych wątpliwości, w Polsce nic nie wskazuje na to, aby Inspekcja Ochrony Środowiska miała interesować się Naturą 2000. Dlatego jako nieco zaskakujące można oceniać powierzenie z dniem 1 stycznia 2017 r. polskiej Inspekcji Ochrony Środowiska wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie niektórych przepisów ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, w tym na obszary Natura 2000.

Trzeba wreszcie zwrócić uwagę na straż przyrody, specjalne służby o charakterze społecznym, funkcjonujące w Czechach i na Słowacji zwłaszcza na obszarach chronionych, wyposażone w daleko idące kompetencje o charakterze policyjnym, pozwalające na bieżące czuwanie nad przestrzeganiem przepisów ochronnych także na obszarach Natura 2000. W Polsce funkcjonująca w latach 1957–2000 Straż Ochrony Przyrody została zlikwidowana, a jej roli nie może skutecznie przejąć Straż Parków Narodowych, skoro funkcjonuje ona tylko w parkach narodowych.

6.7. Oceny oddziaływania na obszary Natura 2000

6.7.1. Wprowadzenie

Jednym z najpoważniejszych zagrożeń siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszary Natura 2000, może być podejmowanie działalności gospodarczej, a zwłaszcza inwestycyjnej na tych obszarach. Należy jednakże podkreślić z całą stanowczością, że system obszarów chronionych Natura 2000 nie leży w nurcie tzw. konserwatorskiej ochrony przyrody. Oznacza to, że ani dyrektywy unijne, ani ustawy o ochronie przyrody – polska, czeska i słowacka – nie wykluczają podejmowania działalności gospodarczej ani nowych inwestycji na obszarach Natura 2000. Chodzi jedynie o to, aby taka działalność prowadzona czy to na samych obszarach Natura 2000, czy też w ich pobliżu nie zagrażała siedliskom przyrodniczym ani siedliskom gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszary Natura 2000. Temu celowi służy uniwersalny prewencyjny instrument prawny w postaci ocen oddziaływania na środowisko, którego stosowanie opiera się na połączeniu ustaw o ochronie przyrody ze specjalnymi ustawami o ocenach oddziaływania na środowisko. Są to:

- w Polsce: ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego

ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,

- w Czechach: *zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny* oraz *zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí*,
- na Słowacji: *zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny* oraz *zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie*.

Przedmiotem regulacji tych trzech ustaw są oceny oddziaływania na środowisko:

- polityk, strategii, planów i programów, które w ustawie czeskiej określane są mianem *koncepti*, a w ustawie słowackiej mianem *strategických dokumentov*, ale także *plánov*,
- przedsięwzięć według ustawy polskiej, *záměrů* w ustawie czeskiej, *navrhovaných činnosti*, ale także *projektov* w ustawie słowackiej.

Oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 są prowadzone co do zasady w ramach oceny oddziaływania na środowisko, aczkolwiek ustawy w pewnym stopniu usamodzielniają oceny oddziaływania na obszar Natura 2000.

6.7.2. Obowiązek prowadzenia postępowania w sprawie oceny

Obowiązek przeprowadzenia oceny wynika z przepisów ustaw o ochronie przyrody. I tak:

- według art. 33 ust. 3 polskiej ustawy o ochronie przyrody projekty polityk, strategii, planów i programów oraz zmian do takich dokumentów, a także planowane przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub obszarów proponowanych do objęcia ich ochroną jako obszary znaczące dla Wspólnoty ani nie wynikają z tej ochrony, wymagają przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania na zasadach określonych w ustawie z 2008 r.;
- według § 45h czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu jakakolwiek *koncepte* lub *záměr*, które samodzielnie lub w połączeniu z innymi mogą znacząco wpłynąć na korzystny stan przedmiotu ochrony albo na integralność obszaru o znaczeniu europejskim lub obszaru ptasiego, podlegają ocenie następstw na ten obszar i stan jego ochrony z punktu widzenia celów ochrony, co nie dotyczy planów troski opracowanych przez organ ochrony przyrody dla tych obszarów; przy ocenianiu następstw postępuje się według szczególnych przepisów prawnych o ocenie oddziaływania (tj. ustawy z 2001 r. o ocenach oddziaływania), jeżeli § 45i lub § 4 ust. 4 nie stanowią inaczej;

- według § 28 ust. 2 słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu jakikolwiek *plán* albo *projekt*, który nie jest bezpośrednio związany z troską o obszar należący do europejskiego systemu obszarów chronionych, projektowany obszar ptasi lub projektowany obszar o znaczeniu europejskim albo nie jest dla troski o nie potrzebny, ale który prawdopodobnie może mieć samodzielnie albo w kombinacji z innym planem lub projektem znaczący wpływ na ten obszar, podlega ocenie wpływów na ten obszar z punktu widzenia celów jego ochrony.

Wyjaśnić w tym miejscu należy sens § 4 ust. 4 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Otóż zgodnie z § 4 ust. 3 tej ustawy podstawowe dokumenty koncepcyjne w gospodarce leśnej, jakimi są leśne plany gospodarcze i leśne podstawy gospodarcze, wymagają wiążącego stanowiska organu ochrony przyrody. Natomiast stosownie do § 4 ust. 4 w ramach postępowania o wydanie wiążącego stanowiska organ ochrony przyrody przeprowadza ocenę konsekwencji owych dokumentów leśnych dla obszarów o znaczeniu europejskim i obszarów ptasich. Gdyby te dokumenty leśne miały mieć znaczący negatywny wpływ na odpowiedni stan ochrony tych obszarów, to organ ochrony przyrody nie może wydać pozytywnego wiążącego stanowiska. Jeżeli jednak oceni, że nie będą one miały znacząco negatywnego wpływu, to takie pozytywne wiążące stanowisko wydaje i zastępuje ono uzasadnione stanowisko w rozumieniu § 45i ust. 1, co pociąga za sobą tę konsekwencję, że nie stosuje się przepisów ustawy o ocenach oddziaływania.

6.7.3. Strategiczne oceny oddziaływania

Rozwiązania przyjmowane w trzech badanych państwach są pozornie odmienne, ale w istocie bardzo zbliżone, co nie dziwi, jeśli zważyć, że wdrażają tę samą habitatową dyrektywę unijną.

Stosownie do art. 46 polskiej ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projektu:

- 1) koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego,
- 2) polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających

ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,

- 3) polityk, strategii, planów lub programów innych niż wymienione w pkt 1 i 2, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony.

Odpowiednikiem tego przepisu jest § 10a czeskiej ustawy o ocenach oddziaływania, według którego przedmiotem oceny wpływu koncepcji na środowisko są:

- a) koncepcje, które ustanawiają ramy dla przyszłego pozwolenia na realizację zamierzenia wskazanego w załączniku 1, opracowywane w dziedzinie rolnictwa, gospodarki leśnej, łowiectwa, rybactwa, postępowania z wodami powierzchniowymi lub podziemnymi, energetyki, przemysłu, komunikacji, gospodarki odpadami, telekomunikacji, ruchu drogowego, planowania przestrzennego, rozwoju regionalnego i środowiska włącznie z ochroną przyrody, koncepcje, co do których konieczność ich oceny wynika ze szczególnego przepisu prawnego, a dalej koncepcje współfinansowane ze środków funduszy unijnych; te koncepcje podlegają ocenie zawsze, jeżeli dotknięty obszar obejmuje teren więcej niż jednej gminy,
- b) koncepcje wskazane pod lit. b), jeżeli dotknięty obszar obejmuje teren tylko jednej gminy, jeżeli tak zostanie postanowione w postępowaniu identyfikacyjnym (selekcyjnym),
- c) zmiany koncepcji, o których mowa pod lit. a) i b), jeżeli tak zostanie postanowione w postępowaniu identyfikacyjnym (selekcyjnym).

Sam § 10a czeskiej ustawy o ocenach nie odsyła wprost do regulacji dotyczących Natury 2000, ale komentatorzy nie mają żadnych wątpliwości, że jeśli chodzi o koncepcje, co do których konieczność oceny wynika ze szczególnego przepisu prawnego, to ustawodawca ma na uwadze koncepcje oceniane na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, a konkretnie według jej § 45h i 45i, która jest *lex specialis* względem ustawy o ocenach. Według tej (surowszej) regulacji prawnej, która wychodzi z wymagań art. 6 i 7 dyrektywy habitatowej, podlega ocenie w zasadzie jakakolwiek koncepcja, która może samodzielnie lub w połączeniu z innymi znacząco wpłynąć na obszary o znaczeniu europejskim lub obszary ptasie, jeżeli organ ochrony przyrody w swym stanowisku tego nie wykluczy⁴⁷⁹.

Według § 4 ust. 1 słowackiej ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko przedmiotem oceny wpływów dokumentów strategicznych jest dokument strategiczny przygotowywany dla dziedziny rolnictwa, leśnictwa, rybactwa, przemysłu,

⁴⁷⁹ L. Bahýl'ová, T. Kocourek, V. Vomáčka, *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*, Praha 2015, s. 128.

energetyki, komunikacji, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, ruchu drogowego, planowania przestrzennego lub wykorzystania terenu, rozwoju regionalnego i środowiska, jak też strategiczny dokument współfinansowany przez Unię Europejską, które mają prawdopodobny znaczący wpływ na środowisko i jednocześnie wytyczają ramy pozwolenia na którąkolwiek z projektowanych czynności wskazanych w załączniku nr 8, poza dokumentami strategicznymi, które określają wykorzystywanie małych terenów na poziomie lokalnym.

Przepis § 4 ust. 3 słowackiej ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko stanowi, że przedmiotem oceny wpływów dokumentów strategicznych jest także dokument strategiczny, włączając jego zmiany, który według fachowego stanowiska państwowego organu ochrony przyrody i krajobrazu (tu odesłanie do § 28 ust. 4 ZOPK) ma samodzielnie lub w kombinacji z innym dokumentem lub czynnością prawdopodobny znaczący wpływ na obszar należący do europejskiego systemu obszarów chronionych (tu odesłanie do § 28 ust. 1 ZOPK), projektowany chroniony obszar ptasi (tu odesłanie do § 26 ust. 2 ZOPK) lub obszar o znaczeniu europejskim (tu odesłanie do § 27 ust. 1 ZOPK). Ale zgodnie z § 7 ust. 1 słowackiej ustawy o ocenach oddziaływania o tym, czy ocena będzie prowadzona, rozstrzygnie dopiero postępowanie identyfikacyjne (selekcyjne).

Regulacje są niemal identyczne, a różnica polega na tym, że według ustawy słowackiej o tym, czy ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 będzie prowadzona, rozstrzyga się w postępowaniu selekcyjnym, natomiast według ustawy czeskiej taka ocena prowadzona jest zawsze, jeżeli organ ochrony przyrody znaczącego wpływu nie wykluczy, ustawa polska zaś sformalizowanego postępowania selekcyjnego wobec ocen strategicznych nie przewiduje, przestając na sformułowaniu art. 46 pkt 3.

6.7.4. Tryb postępowania

Istotnym zagadnieniem jest tryb, w którym dokument strategiczny lub przedsięwzięcie staje się przedmiotem oceny oddziaływania.

W Polsce art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wymaga zezwolenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska (na obszarach morskich – dyrektora właściwego urzędu morskiego) na realizację planu lub działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, ale zgodnie z art. 35a tej ustawy w przypadku działań przewidzianych do realizacji w ramach planowanych przedsięwzięć to zezwolenie jest zastępowane szczególnym instrumentem prawnym, jakim jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, lub uzgodnieniem z RDOŚ – według ustawy o ocenach oddziaływania.

W Czechach § 45i ust. 1 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu zobowiązuje tego, kto zamierza przeprowadzić koncepcję lub przedsięwzięcie mogące znacząco wpłynąć na stan ochrony obszaru Natura 2000, do przedłożenia projektu koncepcji lub przedsięwzięcia organowi ochrony przyrody do zajęcia stanowiska, czy może to mieć samodzielnie lub w powiązaniu z innymi koncepcjami lub zamiarami znaczący wpływ na korzystny stan przedmiotu ochrony lub integralność obszaru o znaczeniu europejskim lub obszaru ptasiego. Zgodnie z § 45i ust. 2 tej ustawy, jeżeli organ ochrony przyrody w swym stanowisku takiego znaczącego wpływu nie wyłączy, koncepcja lub przedsięwzięcie musi być przedmiotem oceny według przepisów szczególnych. Do tego rozwiązania nawiązuje § 4 ust. 1 lit. e) ustawy o ocenach oddziaływania, który przedmiotem oceny oddziaływania czyni budowę, działania i technologie, które według stanowiska organu ochrony przyrody wydanego na podstawie szczególnego przepisu prawnego (tu ustawodawca czeski wskazuje na § 45h i 45i ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu) mogą samodzielnie lub w połączeniu z innymi znacząco wpłynąć na obszary o znaczeniu europejskim albo obszary ptasie, ale te budowy, działania i technologie podlegają ocenie, jeżeli tak zostanie postanowione w postępowaniu identyfikacyjnym (*zjišťovací řízení*).

Jak wskazuje komentator czeskiej ustawy o ocenach oddziaływania, przedmiotem EIA są przedsięwzięcia, ale przedsięwzięciem w rozumieniu definicji zamieszczonej w § 3 lit. a) czeskiej ustawy o ocenach nie są jakiegokolwiek budowy, działania i technologie, lecz tylko te, które zostały ujęte w załączniku 1 do tej ustawy. Jednakże przedmiotem oceny mogą się stać budowy, działania i technologie, które nie są przedsięwzięciami w rozumieniu ustawy o ocenach oddziaływania, a to na podstawie § 45h i 45i ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, ponieważ § 4 ust. 1 lit. e) ustawy o ocenach oddziaływania nie wskazuje na *záměr*; lecz jedynie na *stavby, činnosti a technologie*. Dodaje wszakże, że zupełnie wyjątkowa będzie sytuacja, gdy na podstawie stanowiska organu ochrony przyrody przedmiotem *zjišťovacího řízení* stanie się budowa, działanie lub technologia niebędące przedsięwzięciem w rozumieniu ustawy o ocenach oddziaływania⁴⁸⁰. W każdym razie w prawie czeskim sytuacja jest taka, że z tego, że organ ochrony przyrody nie wykluczył znaczącego oddziaływania, jeszcze nie wynika, że pełne postępowanie EIA w sprawie oceny oddziaływania będzie prowadzone, bo o tym zadecyduje się dopiero w *zjišťovacím řízení*.

Ustawodawca słowacki podszedł do tego zagadnienia w ten sposób, że zgodnie z § 28 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu każdy, kto zamierza zrealizować plan lub projekt, o którym mowa w ust. 2 tego paragrafu (tj. taki, który może mieć znaczący wpływ na obszar Natura 2000), jest zobowiązany przedłożyć

⁴⁸⁰ L. Dvořák, *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*, Praha 2016, s. 21.

ten plan lub projekt do oceny organowi ochrony przyrody, ale ten obowiązek nie dotyczy planów ani projektów, które i tak podlegają ocenie na podstawie ustawy o ocenach oddziaływania. Kolejny ust. 4 w § 28 zobowiązuje organ, którym co do zasady jest urząd powiatowy w siedzibie kraju, do wydania fachowego stanowiska (*odborné stanovisko*). Jeżeli według niego plan lub projekt może mieć samodzielnie lub w kombinacji z innym planem lub projektem znaczący wpływ na obszar Natura 2000, to staje się przedmiotem oceny oddziaływania na podstawie ustawy o ocenach oddziaływania.

Do tej regulacji nawiązuje § 9 ust. 1 lit. g) słowackiej ustawy o ocenach oddziaływania, który przedmiotem oceny czyni projektowane działanie lub jego zmianę, niewykazane pod lit. a)–f) ani w ust. 2 w § 9, które według fachowego stanowiska państwowego organu ochrony przyrody i krajobrazu (w tym miejscu ustawa ta odsyła do § 28 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu) prawdopodobnie może mieć samodzielnie lub w kombinacji z innym działaniem znaczący wpływ na obszar wchodzący w skład europejskiego systemu obszarów chronionych. Regulacja ta jest zbliżona do czeskiej, ale z jednym istotnym wyjątkiem, mianowicie ustawa słowacka nie zawiera zastrzeżenia, że pełna ocena EIA będzie prowadzona dopiero wtedy, gdy taka będzie konkluzja *zist'ovacieho konania*. Nie należy jednak z tego wyprowadzać wniosku, że pełna ocena EIA musi być prowadzona, bo z § 29 ust. 2 słowackiej ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko wynika jasno, że dopiero wyniki *zist'ovacieho konania* przesądzą o tym, czy pełna procedura EIA będzie prowadzona. Wbrew pozorom nie ma istotnej różnicy między regulacjami czeskimi i słowackimi.

Przez pryzmat rozwiązań czeskich i słowackich spójrzmy na regulacje polskie, które odróżniają się od czeskich i słowackich przede wszystkim tym, że traktują odrębnie dokumenty strategiczne (art. 46 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko) i przedsięwzięcia (art. 59 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko).

Najwięcej problemów stwarzają przedsięwzięcia. Ustawodawca polski nakazuje rozróżnić:

- 1) przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko:
 - a) zawsze,
 - b) potencjalnie;
- 2) przedsięwzięcia inne niż mogące znacząco oddziaływać na środowisko.

Jeśli chodzi o przedsięwzięcia z grupy pierwszej, to ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 jest przeprowadzana w ramach oceny oddziaływania na środowisko, ale jeżeli jest to przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, to ocena jest przeprowadzana obowiązkowo, natomiast jeżeli jest to przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, to ocena jest przeprowadzana tylko wtedy, gdy obowiązek jej przeprowadzenia został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na

środowisko. W stanie prawnym obowiązującym przed nowelą z 2015 r. problem interpretacyjnym było, czy w razie stwierdzenia możliwości znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000 organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach musi czy jedynie może stwierdzić obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a w jej ramach oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. W literaturze polskiej został zgłoszony pogląd, że w razie znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000 organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach musi nałożyć obowiązek przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania, z tym tylko, że może być ona ograniczona do oceny oddziaływania na obszar Natura 2000; wtedy ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 odbywa się w ramach procedury oceny oddziaływania poprzedzającej decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach⁴⁸¹. Ustawodawca polski przychylił się do tej koncepcji interpretacyjnej, co wynika ze zmian wprowadzonych w 2015 r.⁴⁸², zwłaszcza nowego ust. 1b dodanego do art. 64. Otóż organ wydający postanowienie przewidziane w art. 63 jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii m.in. regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 64 ust. 1 pkt 1). Nowy ust. 1b stanowi, że w przypadku, gdy dla planowanego przedsięwzięcia RDOŚ stwierdzi konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ze względu na oddziaływanie na obszar Natura 2000, zamiast opinii, o której mowa w ust. 1 pkt 1, dokonuje on uzgodnienia w drodze postanowienia. To uzgodnienie wiąże organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wobec czego organ ten na podstawie art. 63 ustawy o ocenach oddziaływania musi stwierdzić obowiązek przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko, a w jej ramach oceny oddziaływania na obszar Natura 2000.

Inaczej rzecz ta się przedstawia w odniesieniu do przedsięwzięć innych niż mogące znacząco (zawsze lub potencjalnie) oddziaływać na środowisko. Tu ustawodawca polski (inaczej niż czeski i słowacki) wstępną ocenę złożył w ręce nie organu ochrony przyrody (jak to uczynił ustawodawca czeski w § 45i ust. 1 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu oraz ustawodawca słowacki w § 28 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu), lecz organu właściwego do wydania decyzji administracyjnej lub przyjęcia zgłoszenia budowlanego (art. 96 ust. 1 polskiej ustawy o ocenach oddziaływania). Organ ten mianowicie ma obowiązek rozważyć, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Jeżeli organ ten oceni, że nie, to procedura oceny oddziaływania na

⁴⁸¹ W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, Warszawa 2014, s. 261.

⁴⁸² Ustawa z 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1936 i 2171).

środowisko w ogóle nie zostanie uruchomiona. Dopiero jeśli organ właściwy do wydania decyzji lub przyjęcia zgłoszenia oceni, że tak, to zaczyna się wstępny etap procedury polegający na tym, że organ ten wydaje postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska dokumentów, o których mowa w art. 96 ust. 3 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko.

Dopiero w tym momencie rozstrzygnięcie przechodzi w gestię RDOŚ, który wydaje postanowienie:

- 1) stwierdzające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (art. 97 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko) albo
- 2) stwierdzające brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (art. 97 ust. 5 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko).

Analizy prowadzone przez RDOŚ przed wydaniem postanowienia nie są odpowiednikiem *zjišť'ovacího řízení* według regulacji czeskiej ani *zist'ovacieho konania* według regulacji słowackiej, a to dlatego, że RDOŚ bierze pod uwagę wyłącznie te dokumenty, które przedłożył mu wnioskodawca, a przed wydaniem postanowienia nie jest zobowiązany zasięgnąć niczyjej opinii. Najistotniejsze wszakże jest to, że zażalenie przysługuje tylko na postanowienie stwierdzające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 97 ust. 7 ustawy), ale postanowienie stwierdzające brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 jest niezaskarżalne (art. 97 ust. 9 ustawy). Tym regulacja polska różni się od czeskiej i słowackiej, gdyż jedną z ważniejszych regulacji wprowadzonych nowelami z roku 2014 (Słowacja) i 2015 (Czechy) było dopuszczenie środka odwoławczego od tzw. negatywnego stanowiska kończącego postępowanie wstępne, tj. od stanowiska, że procedura oceny nie będzie prowadzona.

Wracając do prawa polskiego – jeżeli postanowienie RDOŚ stwierdzające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 stanie się ostateczne, procedura taka jest przeprowadzana przez RDOŚ, z tym że jej fragment dotyczący udziału społeczeństwa jest prowadzony przez organ właściwy do wydania decyzji.

6.7.5. Wyniki oceny

Oceny „naturowe” zasadniczo różnią się od „standardowych” ocen oddziaływania na środowisko. Podczas gdy oceny „standardowe” są wiążące jedynie proceduralnie, co oznacza, że mimo stwierdzenia negatywnego wpływu na środowisko

dokument strategiczny może być przyjęty, a przedsięwzięcie może być zrealizowane, oceny „naturowe” są wiążące także materialnie w tym sensie, że znacząco negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000 co do zasady wyklucza przyjęcie dokumentu strategicznego i zrealizowanie przedsięwzięcia, aczkolwiek od tej zasady mogą być przewidziane wyjątki.

Zarówno zasada, jak i wyjątki od niej wynikają z unijnej dyrektywy habitatowej, wobec czego rozwiązania normatywne polskie, czeskie i słowackie co do istoty muszą być takie same, ale mogą się różnić w szczegółach.

W prawie polskim znajdujemy kombinacje regulacji ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko i ustawy o ochronie przyrody:

- w odniesieniu do ocen strategicznych art. 55 ust. 2 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko stanowi, że projekt dokumentu nie może zostać przyjęty, jeżeli ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika, że może on znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody;
- w odniesieniu do przedsięwzięć wymagających decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach art. 81 ust. 2 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko stanowi, że jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody;
- w odniesieniu do samoistnych ocen habitatowych art. 98 ust. 3 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko stanowi, że jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar, i jeżeli nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody, RDOŚ odmawia uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, a bez uzgodnienia przedsięwzięcie nie może być realizowane.

We wszystkich wariantach podstawowe znaczenie ma art. 34 ustawy o ochronie przyrody, który wyjątkowo zezwala na przyjęcie dokumentu lub realizację przedsięwzięcia mimo znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli zostały spełnione jednocześnie trzy warunki:

- 1) brak rozwiązań alternatywnych,
- 2) zapewnienie wykonania kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000,
- 3) przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym.

Jeżeli znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000 dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, art. 34 ust. 2 ustawy polskiej, utrzymując warunki pierwszy i drugi, zaostroża trzeci, stanowiąc, że zezwolenie może zostać udzielone wyłącznie w celu:

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

Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu poświęca tej problematyce przepisy § 45i ust. 8–10. Zasada wyrażona w § 45i ust. 8 jest dość prosta: organ właściwy do przyjęcia koncepcji lub przedsięwzięcia wskazanych w § 45h może je przyjąć tylko, jeżeli na podstawie stanowiska wydanego według przepisów prawnych o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawodawca czeski wskazuje tu na *zákon č. 100/2001 Sb.*) taka koncepcja lub przedsięwzięcie nie będą mieć negatywnego wpływu na korzystny stan przedmiotu ochrony lub integralność obszaru o znaczeniu europejskim lub obszaru ptasiego albo pod warunkami określonymi w ust. 9 lub w ust. 10. Nie są tym dotknięte warunki ochronne obszarów szczególnie chronionych.

Od tej zasady ustawa czeska przewiduje wyjątki generalne w § 45i ust. 9 i zastrzone w § 45i ust. 10. Stosownie do § 45i ust. 9, jeżeli ocena przeprowadzona według § 45i ust. 2 wykaże negatywny wpływ na korzystny stan przedmiotu ochrony albo integralność obszaru o znaczeniu europejskim i nie istnieje wariantowe rozwiązanie bez negatywnego wpływu, można przyjąć tylko wariant z możliwie najmniejszym negatywnym wpływem, i to tylko z naglącego powodu przeważającego interesu publicznego i po nałożeniu i zapewnieniu środków kompensacyjnych niezbędnych do zagwarantowania całościowej spójności systemu obszarów ptasich i obszarów o znaczeniu europejskim według § 45i ust. 11. Bardziej rygorystyczna regulacja dotyczy obszarów z priorytetowymi siedliskami lub priorytetowymi gatunkami. Wtedy stosownie do § 45i ust. 10 można przyjąć koncepcję lub zezwolić na realizację przedsięwzięcia mimo negatywnego wpływu tylko z powodów dotyczących zdrowia publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub korzystnych następstw o bezspornym znaczeniu dla środowiska. Inne naglące powody przeważającego interesu publicznego mogą to uzasadnić, lecz tylko zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej.

Regulacja słowacka jest zbliżona do czeskiej, z jednym istotnym dodatkiem proceduralnym. Otóż zgodnie z § 28 ust. 5 słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu plan lub projekt można przyjąć lub na jego realizację pozwolić tylko

wtedy, gdy na podstawie wyniku oceny oddziaływania według przepisów szczególnych (ustawodawca słowacki wskazuje tu na *zákon č. 24/2006 Z.z.*) wykaże się, że nie będzie miał niekorzystnego wpływu na integralność obszaru wchodzącego w skład europejskiego systemu obszarów chronionych z punktu widzenia celów jego ochrony. Stosownie do § 28 ust. 6 plan lub projekt można przyjąć lub na jego realizację zezwolić tylko wtedy, jeżeli się udowodni, że nie istnieje inne alternatywne rozwiązanie/inne możliwości, a plan lub projekt musi być realizowany z naglących powodów wyższego interesu publicznego, w tym interesów o społecznym i ekonomicznym charakterze. W takim przypadku zostaną przyjęte środki kompensacyjne potrzebne do zapewnienia, że całościowa koherencja europejskiego systemu obszarów chronionych będzie ochroniona. Tak jak ustawodawcy polski i czeski, tak też ustawodawca słowacki uwzględnił w § 28 ust. 7 sytuację, kiedy na obszarze wchodzącym w skład europejskiego systemu obszarów chronionych występują biotopy priorytetowe lub gatunki priorytetowe. Wtedy plan lub projekt, który może mieć niekorzystny wpływ na integralność obszaru, można przyjąć lub zezwolić na jego realizację tylko z takich naglących powodów wyższego interesu publicznego, które dotyczą zdrowia publicznego i publicznego bezpieczeństwa ludzi albo korzystnych następstw o zasadniczym znaczeniu dla środowiska, a przy innych naglących powodach wyższego interesu publicznego na podstawie stanowiska Komisji.

Wspomniany dodatek proceduralny jest przewidziany w § 28 ust. 8 ustawy słowackiej. Zgodnie z jego treścią o tym, czy przyjęcie planu albo pozwolenie na realizację projektu z niekorzystnym wpływem na integralność obszaru przedstawia wyższy interes publiczny, rozstrzyga rząd na podstawie wniosku, który przedstawia MŽP, działające z kolei na podstawie wniosku przedstawionego przez centralny organ administracji państwowej, do którego kompetencji należy plan mający być przyjęty lub projekt wymagający pozwolenia.

Do tej regulacji nawiązują przepisy słowackiej ustawy o ocenach oddziaływania. Wynikiem oceny jest *záverečné stanovisko* mające formę decyzji. Projekt ostatecznego stanowiska opracowuje organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie oceny, a jeżeli projektowane działanie lub jego zmiana może mieć samodzielnie lub w kombinacji z innym działaniem znaczący niekorzystny wpływ na europejski system obszarów chronionych, to zgodnie z § 37 ust. 2 organ ma obowiązek skonsultować projekt z państwowym organem ochrony przyrody i krajobrazu. Co się dzieje dalej, określa § 37 ust. 4 tej ustawy. Zgodnie z jego treścią, jeżeli chodzi o projektowane działanie lub jego zmianę, które mają samodzielnie lub w kombinacji z innym działaniem lub z innym dokumentem strategicznym prawdopodobnie znaczący niekorzystny wpływ na obszar wchodzący w skład europejskiego systemu obszarów chronionych, to właściwy organ przesyła projekt końcowego stanowiska państwowemu organowi ochrony przyrody i krajobrazu

w celu wydania stanowiska, w którym organ ten wybierze wariant z najmniejszym prawdopodobnym negatywnym wpływem na środowisko. Organ ochrony przyrody przekazuje swoje stanowisko organowi prowadzącemu postępowanie w sprawie oceny, ten organ zaś wyraża zgodę na wariant wybrany przez organ ochrony przyrody i krajobrazu. W tym przypadku organ prowadzący postępowanie w sprawie oceny w stanowisku końcowym stanowi, że wnioskodawca przed wydaniem pozwolenia powinien wykazać, że zapewnił warunki wymagane odrębnymi przepisami (w tym miejscu słowacka ustawa o ocenach oddziaływania odsyła do § 28 ust. 6–8 i 10 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu).

Spoglądając na regulację trzech ustaw, zauważamy zasadniczą zbieżność, ale także różnice. Ustawa czeska odróżnia się od dwóch pozostałych tym, że po pierwsze, nakazuje wybrać wariant z możliwie najmniejszym niekorzystnym wpływem, co jest związane z tym, że ustawa o ocenach oddziaływania zasadniczo nie wymaga przedstawienia wariantów, ale jeśli chodzi o Naturę 2000, to takich wariantów wymaga, po drugie zaś, wskazując wyraźnie, że przyjęcie koncepcji lub przedsięwzięcia nie dotyczy warunków ochronnych obszarów szczególnie chronionych (§ 45i ust. 8 zdanie ostatnie). Chodzi o to, że według ustawy czeskiej ani obszary ptasie, ani obszary o znaczeniu europejskim nie są obszarami szczególnie chronionymi w rozumieniu § 14. Jeżeli jednak obszary Natura 2000 pokrywają się z obszarami chronionymi według § 14, to zezwolenie przewidziane w § 45i nie zwalnia z obowiązku uzyskania zgody na wyjątek według § 43 lub § 56 ustawy czeskiej, jeżeli reżim ochronny obszaru chronionego w rozumieniu § 14 takiej zgody na wyjątek wymaga⁴⁸³.

Rozwiązanie słowackie jest w istocie podobne, z tą jednak różnicą, że wybór wariantu należy nie do organu prowadzącego procedurę oceny, lecz do organu ochrony przyrody.

Istotna różnica daje się zauważyć w odniesieniu do roli Komisji Europejskiej przy przyjmowaniu dokumentów strategicznych lub zezwalaniu na realizację przedsięwzięć na obszarach z priorytetowymi siedliskami lub gatunkami. Jeżeli ważny interes publiczny (inny niż ochrona zdrowia i bezpieczeństwa oraz bezspornie korzystne skutki dla środowiska) przemawia za przyjęciem dokumentu strategicznego lub zezwoleniem na realizację przedsięwzięcia o negatywnym wpływie na siedliska lub gatunki priorytetowe, to:

- ustawa polska wskazuje na opinię Komisji Europejskiej,
- ustawa czeska wskazuje na zgodność ze stanowiskiem Komisji Europejskiej (*v souladu se stanoviskem Evropské komise*),
- ustawa słowacka wskazuje, że następuje to na podstawie stanowiska Komisji Europejskiej (*na základe stanoviska Európske komise*).

⁴⁸³ V. Stejskal, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2016, s. 275.

Z tej różnicy zdaje się wynikać, że w prawie czeskim stanowisko Komisji Europejskiej jest na pewno wiążące, w prawie słowackim chyba też jest wiążące, w prawie polskim chyba nie, bo w języku prawniczym „wiążąca opinia” jest swoistym oksymoronem (opinia z istoty swej nie może być wiążąca). Tylko ustawa polska posługuje się pojęciem opinii, podczas gdy zarówno w ustawie czeskiej, jak i słowackiej mamy znacznie silniejsze określenie „stanowiska”.

6.7.6. Kompensacja przyrodnicza

Zgodnie z dyrektywą habitatową w razie zezwolenia na realizację przedsięwzięcia mającego znaczący negatywny wpływ na obszar Natura 2000 konieczne jest zapewnienie kompensacji. Regulacje polskie, czeskie i słowackie są zbliżone, aczkolwiek różnią się w szczegółach.

Jeżeli chodzi o samą definicję kompensacji, to art. 34 ust. 1 polskiej ustawy o ochronie przyrody wskazuje, że taka kompensacja ma być niezbędna do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Znacznie dokładniejszą regulację zawiera § 45i ust. 9 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, który posługuje się pojęciem *kompenzační opatření* w dwóch wariantach:

- w odniesieniu do *koncepte* jest to zapewnienie możliwości zastąpienia obszaru dotkniętego realizacją koncepcji obszarem o podobnym rozmiarze i jakości oraz z tym samym stopniem ważności i konkretności, jaki ma przyjęta koncepcja lub jej poszczególne części,
- w odniesieniu do *záměru* jest to wytworzenie warunków dla zachowania lub polepszenia przedmiotów ochrony dotkniętych przedsięwzięciem w tym samym miejscu lub zastąpienie obszaru innym o podobnym rozmiarze i jakości.

Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu nie definiuje przedsięwzięć kompensacyjnych.

Jeżeli chodzi o realizację kompensacji przyrodniczej, to najbardziej rozbudowane są przepisy polskie. Według art. 35 polskiej ustawy o ochronie przyrody właściwy organ (co do zasady RDOŚ, a na obszarach morskich dyrektor urzędu morskiego) ustala zakres, miejsce, termin i sposób wykonania kompensacji przyrodniczej, zobowiązując do jej wykonania nie później niż w terminie rozpoczęcia działań powodujących negatywne oddziaływanie. Koszty kompensacji ponosi podmiot realizujący plan lub przedsięwzięcie. RDOŚ lub dyrektor urzędu morskiego nadzoruje wykonanie kompensacji przyrodniczej, a za utrzymanie siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin i zwierząt, utworzonych w ramach kompensacji przyrodniczej, jak również za monitorowanie ich stanu odpowiada sprawujący

nadzór nad obszarem Natura 2000, na terenie którego została wykonana kompensacja, a RDOŚ na terenie znajdującym się poza obszarem Natura 2000.

Według § 45i ust. 11 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, jeżeli w stanowisku kończącym procedurę zarówno SEA, jak i EIA zostały wskazane przedsięwzięcia kompensacyjne, organ ochrony przyrody nakazuje ich przeprowadzenie. Kompensacja musi stać się elementem *koncepcje*, a jeśli chodzi o *záměr*; to nakazanie zrealizowania kompensacji uzasadnia zawieszenie postępowania w sprawie pozwolenia na realizację zamierzenia, co jest uzasadnione tym, że kompensacja ma być wykonana przed uzyskaniem pozwolenia na realizację zamierzenia.

Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu reguluje kompensację w § 28 ust. 8–10. Zgodnie z tymi przepisami w kierowanym do rządu wniosku o uznanie przewagi nadrzędnego interesu publicznego pozwalającej na realizację planu lub projektu musi znaleźć się informacja o zakresie i lokalizacji przedsięwzięć kompensacyjnych oraz o wysokości potrzebnych środków finansowych oraz stanowisko MŽP co do zakresu i lokalizacji. Sam projekt przedsięwzięć kompensacyjnych wypracowuje na koszt wnioskodawcy organizacja ochrony przyrody lub osoba mająca odpowiednie kompetencje w porozumieniu z tą organizacją. Wnioskodawca jest zobowiązany uzyskać stanowisko MŽP jeszcze przed przyjęciem planu lub pozwoleniem na realizację projektu. Wykonanie przedsięwzięć kompensacyjnych zapewnia wnioskodawca z reguły przed podjęciem działań podlegających ocenie. Jeżeli wnioskodawca tego nie uczyni, może wykonanie takich przedsięwzięć zapewnić MŽP lub upoważniona organizacja ochrony przyrody na koszt wnioskodawcy.

Zasadnicza myśl jest więc wspólna w trzech badanych systemach prawnych: kompensacja ma być wykonana w zasadzie przed podjęciem działań, a jeżeli chodzi o dokumenty strategiczne, to kompensacja ma być elementem realizowanej koncepcji.

6.8. Odpowiedzialność prawna

6.8.1. Odpowiedzialność za wykroczenia i inne delikty administracyjne

Podstawowym środkiem odpowiedzialności prawnej za zachowania naruszające reżim prawny obszarów Natura 2000 jest odpowiedzialność za wykroczenia i inne delikty administracyjne.

Ustawodawca polski w art. 127 pkt 1 lit. e) stanowi, że wykroczenie zagrożone karą aresztu (od 5 do 30 dni) albo grzywny (od 20 do 5000 zł) popełnia, kto umyślnie narusza zakazy obowiązujące na obszarach Natura 2000. Problem prawny tkwi w tym, że na obszarach Natura 2000 nie ma listy takich zakazów jak w parkach narodowych i rezerwatach przyrody, obowiązujących z mocy samego art. 15 ustawy o ochronie przyrody, bądź też takich, jakie są wprowadzane aktem kreującym w odniesieniu do innych form ochrony obszarowej lub obiektowej. Jednakże przewidziany w art. 33 ust. 1 ustawy zakaz podejmowania działań mogących osobno lub w połączeniu z innymi działaniami negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 jest także zakazem w rozumieniu art. 127 pkt 1 lit. e, wobec czego podjęcie takich działań jest wykroczeniem z tego przepisu. Oprócz sankcji w nim przewidzianej sąd może na podstawie art. 129 ustawy polskiej orzec środki karne w postaci przepadku przedmiotów i narzędzi oraz obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego, a gdyby był on niewykonalny – nawiązkę do 10 000 zł na rzecz organizacji społecznej działającej w zakresie ochrony przyrody lub właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony przyrody i gospodarki wodnej.

Sytuacja prawna w Czechach jest o tyle odmienna, że obszary Natura 2000 nie zostały zaliczone do kategorii obszarów chronionych w rozumieniu § 14 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Dlatego przepisy § 87 (wykroczenia) i § 88 (inne delikty administracyjne) dotyczące obszarów chronionych mogą znaleźć zastosowanie do obszarów Natura 2000 dopiero wtedy, gdy zostaną one objęte którąś z form ochrony przyrody w rozumieniu § 14. Jednakże obszary Natura 2000 nie muszą być w ten sposób chronione, skoro wchodzi jeszcze w rachubę ochrona na podstawach umownych oraz przestanie na ochronie podstawowej. Aby zapewnić ochronę także środkami odpowiedzialności administracyjnej, ustawodawca czeski uznał za odrębny czyn zabroniony wykonywanie na obszarze szczególnie chronionym, oznakowanym obszarze objętym ochroną umowną, obszarze o znaczeniu europejskim lub obszarze ptasim działań zakazanych lub działań wymagających zgody organu ochrony przyrody bez takiej zgody. Jeżeli takiego czynu dopuszcza się „zwykła” osoba fizyczna, popełnia wykroczenie z § 87 ust. 3 lit. n) ZOPK, za co grozi jej grzywna do 100 000 koron, jeżeli dopuszcza się go osoba prawna lub osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą, popełnia inny delikt administracyjny z § 88 ust. 2 lit. n) ZOPK, za co grozi jej grzywna do 2 000 000 koron⁴⁸⁴. Są to jedyne w § 87 i 88 przepisy wskazujące wyraźnie na *evropsky významné lokality nebo ptací oblasti*.

⁴⁸⁴ Po 1 lipca 2017 r., kiedy wejdzie w życie NPřZ, czyny z § 88 także będą nosiły miano wykroczeń (*přestupky*), ale pozostanie rozróżnienie od strony podmiotu (§ 87 – „zwykłe” osoby fizyczne, § 88 – osoby prawne i osoby fizyczne będące przedsiębiorcami), strony podmiotowej (§ 87 – zawinienie, § 88 – odpowiedzialność obiektywna) i wysokości sankcji (sankcja z § 88 jest 20-krotnie wyższa od tej z § 87).

Jeszcze inne rozwiązania przewiduje słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu, która – podobnie jak ustawa czeska – różnicuje odpowiedzialność za inne delikty administracyjne (§ 90) i wykroczenia (§ 92). Regulacje są niezwykle kazuistyczne. W istocie koncepcja jest podobna do czeskiej, ponieważ podstawowa regulacja penalna przewiduje odpowiedzialność za wykonywanie działań zakazanych według stopnia ochrony albo działań wymagających zgody organu ochrony przyrody bez takiej zgody, także w zależności od stopnia ochrony. Jeżeli takiego czynu dopuszcza się przedsiębiorca lub osoba prawna – odpowiada za inny delikt administracyjny z § 90 ust. 1 lit. a) lub b) ZOPK, za co grozi grzywna do 9958,17 euro, jeżeli „zwykła” osoba fizyczna – za wykroczenie z § 92 ust. 1 lit. c) lub d) ZOPK, za co grozi grzywna do 3319,39 euro. Jeśli zważyć, że każde *územie európskeho významu* otrzymuje stopień ochrony już wraz z wpisaniem go do wykazu narodowego, te przepisy mają od razu zastosowanie do tych obszarów.

Ale ustawodawca słowacki w przepisach penalnych idzie jeszcze dalej i za odrębne czyny zabronione pod groźbą grzywny uznaje między innymi:

- wykonywanie czynności zakazanej na chronionym obszarze ptasim – inny delikt administracyjny z § 90 ust. 3 lit. a) ZOPK z grzywną do 33 193,91 euro albo wykroczenie z § 92 ust. 1 lit. zd) ZOPK z grzywną do 9958,17 euro,
- niewykonywanie nakazanych środków kompensacyjnych związanych z obszarami Natura 2000 albo wykonywanie ich sprzecznie ze stanowiskiem ministerstwa – inny delikt administracyjny z § 90 ust. 3 lit. d) lub e) ZOPK z grzywną do 33 193,91 euro albo wykroczenie z § 92 ust. 1 lit. zd) lub zh) z grzywną do 9 958,17 euro.

Ustawa słowacka w § 91 ust. 7 (inne delikty administracyjne) i w § 92 ust. 6 (wykroczenia) przewiduje, że organ ochrony przyrody, wymierzając grzywnę, może zobowiązać sprawcę do podjęcia działań zmierzających do naprawienia następstw swego czynu pod groźbą kolejnej grzywny do dwukrotnej wysokości tej nałożonej po raz pierwszy. Rozwiązanie to nieco przypomina środek karny w postaci przywrócenia stanu poprzedniego z art. 129 pkt 2 polskiej ustawy o ochronie przyrody, z tymi wszakże różnicami, że według ustawy słowackiej sankcją za niepodjęcie działań jest kolejna dwukrotnie wyższa grzywna, według ustawy polskiej wykonania obowiązku można dochodzić w trybie karnych przepisów wykonawczych, a poza tym, jeżeli przywrócenie stanu poprzedniego (usunięcie następstw) jest niemożliwe, to ustawa polska przewiduje możliwość zastosowania innego środka karnego w postaci nawiązki, czego ustawa słowacka nie przewiduje, z czego można wnosić, że obowiązku usunięcia następstw nie orzeka się, jeżeli takie usunięcie nie jest możliwe, a spowodowanie nieodwracalnych następstw będzie okolicznością wpływającą na wysokość wymierzonej grzywny.

Takiego rozwiązania czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu nie przewiduje wprost, ale jej § 86 zawsze pozwala na zobowiązanie sprawcy zniszczenia

lub uszkodzenia chronionej części przyrody do przywrócenia stanu poprzedniego, a jeżeli jest to niemożliwe lub niecelowe – do wykonania odpowiedniej kompensacji. Jest to odrębna forma odpowiedzialności administracyjnej, niezależna od odpowiedzialności za wykroczenie, inny delikt administracyjny lub przestępstwo. Ustawodawca czeski usamodzielnia tę formę odpowiedzialności mogącą znaleźć zastosowanie także do obszarów Natura 2000, ale idea jest podobna do rozwiązań polskich i słowackich.

W tym miejscu należy wspomnieć o nowym rozwiązaniu wprowadzonym powołaną już ustawą z 9 października 2015 r., nowelizującą polską ustawę o ocenach oddziaływania na środowisko. Wprowadzono do niej przepis odnoszący się wprost do obszarów Natura 2000. Stosownie do art. 136a ust. 1 pkt 2 podmiot realizujący, eksploatujący lub likwidujący przedsięwzięcie, który nie realizuje działań służących zapobieganiu, ograniczaniu i kompensacji znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 określonych w stosownych decyzjach, w ramach których przeprowadzono ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 1 000 000 zł. Jest to swoista forma odpowiedzialności administracyjnej związanej z obszarami Natura 2000, której w Czechach i na Słowacji jeszcze nie ma, ale będzie musiała zostać wprowadzona w związku z nowelizacją unijnej dyrektywy EIA.

6.8.2. Odpowiedzialność za przestępstwa

Ochrona obszarów Natura 2000 znalazła także odzwierciedlenie w przepisach kodeksów karnych trzech badanych państw. Tym razem zaczniemy od prawa czeskiego, w którym taka odpowiedzialność została uregulowana wprost. Chodzi o § 301 č.tr.z., zamieszczony w rozdziale VIII części szczególnej o przestępstwach przeciwko środowisku, który po nowelizacji przeprowadzonej w 2011 r. uzyskał brzmienie następujące:

§ 301

Poškození chráněných částí přírody

Kto, chociażby z rażącego niedbalstwa, naruszy inny przepis prawny tym, że uszkodzi lub zniszczy drzewo pamiętne, znaczący element krajobrazu, jaskinię, obszar szczególnie chroniony, obszar o znaczeniu europejskim albo obszar ptasi tak, że przez to zaniknie lub zostanie znacznie osłabiony powód ochrony takiej części przyrody, zostanie ukarany pozbawieniem wolności do lat 3, zakazem prowadzenia działalności albo przepadkiem rzeczy.

Ustawodawca czeski jako jedyny sposób spośród trzech badanych wskazał w § 301 č.tr.z. wprost na *evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast*. Znamiona przestępstwa wyczerpuje zniszczenie lub uszkodzenie takiego obszaru, ale nie każde, lecz jedynie takie, w którego następstwie zaniknie lub zostanie znacznie osłabiony powód, dla którego ustanowiono ochronę. Jak wywodzi komentator č.tr.z. nie wystarczy tu jakiegokolwiek zniszczenie lub uszkodzenie, ale trzeba, aby sprawca spowodował tak poważne następstwo, że ochrona całkiem utraciła znaczenie albo co najmniej znacząco została ograniczona⁴⁸⁵. Od strony podmiotu sprawcą takiego przestępstwa może być każdy, strona podmiotowa określona zwrotem *byt' i z hrubé nedbalosti* nakazuje przyjąć, że przestępstwo może być popełnione nie tylko umyślnie, lecz także nieumyślnie, aczkolwiek w odniesieniu do nieumyślności nie wystarczy zwykła nieumyślność, ale dopiero rażąca.

Polski k.k. w rozdziale XXII „Przestępstwa przeciwko środowisku” przewiduje w art. 187 przestępstwo przeciwko chronionym terenom i obiektom przyrodniczym ujęte w sposób następujący:

Art. 187. § 1. Kto niszczy, poważnie uszkadza lub istotnie zmniejsza wartość przyrodniczą prawnie chronionego terenu lub obiektu, powodując istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 2. Jeżeli sprawca działa nieumyślnie, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

W art. 187 polskiego k.k. widzimy nagromadzenie znamion wartościujących. Chronionym terenem w rozumieniu tego przepisu może być także obszar Natura 2000, a znamiona przestępstwa wyczerpuje:

- 1) zniszczenie takiego obszaru,
- 2) uszkodzenie takiego obszaru, ale nie każde, lecz jedynie poważne,
- 3) zmniejszenie wartości takiego obszaru, ale nie każde, lecz jedynie istotne, przy czym następstwem musi być istotna szkoda.

Znamiona tego przestępstwa interpretowane są w literaturze polskiej w ten sposób, że szkoda istotna to szkoda istotna pod względem przyrodniczym, niekoniecznie w wymiarze materialnym. W każdym razie zniszczenie chronionego terenu powinno być zawsze uznawane za spowodowanie szkody istotnej. Przy uszkodzeniu lub zmniejszeniu wartości przyrodniczej ocena może być różna i z reguły będzie wymagała opinii biegłego przyrodnika⁴⁸⁶.

Można przyjąć, że polska „istotna szkoda przyrodnicza” to nic innego jak czeski „zanik lub znaczne osłabienie powodu objęcia ochroną”, dlatego przepisy art. 187

⁴⁸⁵ F. Pury [w:] P. Šamal a kolektiv, *Trestní zákoník II. Zvláštní část (§ 140-421)*, Praha 2012, s. 3007.

⁴⁸⁶ W. Radecki [w:] M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1155.

k.k. i § 301 č.tr.z. są w pełni porównywalne. Dodać jedynie trzeba, że od strony podmiotowej art. 187 § 2 k.k. dopuszcza każdą postać nieumyślności, podczas gdy § 301 č.tr.z. wymaga nieumyślności rażącej.

Zasadniczo odmiennie przedstawia się koncepcja słowacka. Zamieszczone w oddziale drugim „Przestępstwa przeciwko środowisku” rozdziału szóstego sl.tr.z. przepisy § 300 i 301 mają brzmienie następujące:

Ohrozenie a poškodenie životného prostredia

§ 301

(1) Kto umyślnie narazi środowisko na niebezpieczeństwo powstania małej szkody tym, że naruszy powszechnie obowiązujące przepisy prawne o ochronie środowiska lub o ochronie zasobów przyrody, w tym naturalnych zasobów leczniczych i naturalnych zasobów stołowych wód mineralnych, i gospodarowaniu nimi, zostanie ukarany pozbawieniem wolności do lat 3.

(2) Kto naruszy powszechnie obowiązujące przepisy prawne o ochronie środowiska lub o ochronie zasobów przyrody, w tym naturalnych zasobów leczniczych i naturalnych zasobów stołowych wód mineralnych, oraz gospodarowaniu nimi i przez to narazi innego na niebezpieczeństwo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu lub śmierci, zostanie ukarany pozbawieniem wolności od roku do lat 5.

(3) Karą określoną w ust. 2 zostanie sprawca ukarany, jeżeli w obszarze chronionym bezprawnie wzniesie budowlę.

(4) Karą określoną w ust. 2 zostanie sprawca ukarany, jeżeli popełni czyn określony w ust. 1

- a) poważniejszym sposobem działania,
- b) w obszarze chronionym, włączając strefę ochronną naturalnych zasobów leczniczych i naturalnych zasobów stołowych wód mineralnych.

(5) Pozbawieniem wolności od lat 3 do 8 zostanie sprawca ukarany, jeżeli popełni czyn określony w ust. 1 lub 2 i wyrządzi tym znaczną szkodę w środowisku.

(6) Pozbawieniem wolności od lat 4 do 10 zostanie sprawca ukarany, jeżeli popełni czyn określony w ust. 1 lub 2

- a) i wyrządzi tym ciężki uszczerbek na zdrowiu lub śmierć, albo
- b) spowoduje nim szkodę w wielkim rozmiarze.

§ 302

(1) Kto z niedbalstwa narazi środowisko na niebezpieczeństwo powstania większej szkody przez to, że naruszy powszechnie obowiązujące przepisy o ochronie środowiska lub o ochronie zasobów przyrodniczych, w tym naturalnych zasobów leczniczych i naturalnych zasobów stołowych wód mineralnych, oraz gospodarowaniu nimi, zostanie ukarany pozbawieniem wolności do roku.

(2) Kto z niedbalstwa naruszy powszechnie obowiązujące przepisy prawne o ochronie środowiska lub o ochronie zasobów przyrody, w tym naturalnych zasobów leczniczych i naturalnych zasobów stołowych wód mineralnych, oraz o gospodarowaniu nimi i przez to narazi innego na niebezpieczeństwo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu lub śmierci, zostanie ukarany pozbawieniem wolności do lat 3.

(3) Karą określoną w ust. 2 zostanie sprawca ukarany, jeżeli popełni czyn określony w ust. 1 w obszarze chronionym, włączając strefę ochronną naturalnych zasobów leczniczych i naturalnych zasobów stołowych wód mineralnych.

(4) Pozbawieniem wolności od roku do lat 5 zostanie sprawca ukarany, jeżeli popełni czyn określony w ust. 1 lub 2 i wyrządzi nim znaczną szkodę.

(5) Pozbawieniem wolności od lat 3 do 8 zostanie sprawca ukarany, jeżeli popełni czyn określony w ust. 1 lub 2

a) i wyrządzi nim ciężki uszczerbek na zdrowiu lub śmierć, albo

b) spowoduje nim szkodę w wielkim rozmiarze.

Koncepcja słowacka różni się od polskiej i czeskiej tym, że wprowadza pojęcie szkody, której § 125 ust. 1 sl.tr.z. nadaje wymiar liczbowy, różnicując:

- szkodę małą – przekraczającą 266 euro,
- szkodę większą – sięgającą co najmniej 2660 euro,
- szkodę znaczną – sięgającą co najmniej 26 600 euro,
- szkodę w wielkich rozmiarach – sięgającą co najmniej 133 000 euro.

Punktem wyjścia jest zawsze naruszenie przepisów o ochronie środowiska lub o ochronie zasobów przyrody i gospodarowaniu nimi, ale następstwem musi być szkoda faktycznie zaistniała lub grożąca, lecz w obu wariantach wymierna.

Wprawdzie zgodnie z § 124 ust. 3 sl.tr.z. przy przestępstwach przeciwko środowisku szkoda oznacza sumę szkody ekologicznej i szkody majątkowej, a szkoda majątkowa obejmuje koszty przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego, ale przypisanie przestępstwa wymaga wyliczenia takiej szkody.

W konstrukcji przestępstw z § 300 i 301 sl.tr.z. owa szkoda występuje jako:

1) grożąca:

- a) mała w § 300 ust. 1 i 4,
- b) większa w § 301 ust. 1 i 3;

2) faktycznie zaistniała:

- a) znaczna w § 300 ust. 5 i § 301 ust. 4,
- b) w wielkich rozmiarach w § 300 ust. 6 i § 301 ust. 5.

Te typizacje mają zastosowanie także do obszarów Natura 2000, ponieważ popełnienie czynu w obszarze chronionym jest przestępstwem kwalifikowanym: przy umyślności z § 300 ust. 4 lit. b) przy nieumyślności z § 301 ust. 3. Jednakże w obu wariantach ustawodawca słowacki ma na uwadze szkodę grozącą, a nie faktycznie zaistniałą, a zatem przypisanie przestępstwa wymaga oceny, czy gdyby

szkoda faktycznie powstała, to dla przywrócenia obszaru Natura 2000 do stanu poprzedniego należałoby ponieść koszty:

- przekraczające 266 euro w przypadku umyślności,
- co najmniej 2660 euro w przypadku nieumyślności.

Jak wskazują komentatorzy słowackiego kodeksu, określenie szkody w środowisku, w tym szkody ekologicznej, jest kwestią bardzo złożoną, której nie da się rozwiązać inaczej niż zasięgnięciem opinii właściwej instytucji, ale częściej opinii biegłego⁴⁸⁷. Jeśli tak, to różnica między polską istotną szkodą, czeskim zanikiem powodu objęcia ochroną i słowackim narażeniem na szkodę obejmującą zawsze szkodę ekologiczną okazuje się raczej iluzoryczna, bo przecież jeżeli przywrócenie do stanu poprzedniego okazuje się w ogóle niemożliwe, to tym samym, jak zauważa słowacki komentator, większa jest szkoda ekologiczna⁴⁸⁸, co zapewne – z uwagi na dość jasne sformułowania § 300 i 301 sl.tr.z. – nie zwolniłoby sądu słowackiego od przeprowadzenia skrajnie skomplikowanego rozumowania, że gdyby jednak jakoś udało się przywrócić stan poprzedni, to kosztem co najmniej 266 euro przy umyślności, a 2660 euro przy nieumyślności. W typach kwalifikowanych podobne rozumowanie trzeba byłoby odnieść do kwot 26 600 euro i 133 000 euro. Z tego punktu widzenia regulacje polska i czeska są prostsze, gdyż nie operują żadnymi wskaźnikami liczbowymi.

6.8.3. Odpowiedzialność karna osób prawnych

Istotnym prawnym środkiem ochrony wartości przyrodniczych, wśród nich obszarów Natura 2000, może być odpowiedzialność karna osób prawnych (podmiotów kolektywnych). Chodzi o to, że za przestępstwa z art. 187 polskiego k.k., z § 301 č.tr.z. oraz z § 300 i 301 sl.tr.z. odpowiadają nie tylko osoby fizyczne, lecz także:

- podmioty zbiorowe w rozumieniu polskiej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁴⁸⁹,
- osoby prawne w rozumieniu czeskiej ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych⁴⁹⁰,
- osoby prawne w rozumieniu słowackiej ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych⁴⁹¹.

⁴⁸⁷ E. Burda [w:] E. Burda, J. Čentéš, J. Kolesár, J. Záhora a kolektív, *Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár – I. diel*, Praha 2010, s. 820.

⁴⁸⁸ Tamże, s. 817.

⁴⁸⁹ Ustawa z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2016 r. poz. 1541).

⁴⁹⁰ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

⁴⁹¹ Zákon č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb.

Pomiędzy tymi trzema ustawami występują zarówno podobieństwa, jak i różnice. I tak:

Według art. 3 ustawy polskiej podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony, którym jest zachowanie osoby fizycznej:

- 1) działającej w imieniu lub interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnienia tego obowiązku,
 - 2) dopuszczenia do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązku przez osobę, o której mowa w pkt 1,
 - 3) działającej w imieniu lub interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby, o której mowa w pkt 1,
 - 3a) będącej przedsiębiorcą, który bezpośrednio współdziała z podmiotem zbiorowym w realizacji celu prawnie dopuszczalnego
- jeżeli zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową.

Doprecyzowanie tej regulacji nastąpiło w art. 5 ustawy polskiej, według którego podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jeżeli do popełnienia czynu zabronionego doszło w następstwie:

- 1) co najmniej braku należytej staranności w wyborze osoby fizycznej, o której mowa w art. 3 pkt 2 lub 3, lub co najmniej braku należytego nadzoru nad tą osobą – ze strony organu lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego,
- 2) organizacji działalności podmiotu zbiorowego, która nie zapewniała uniknięcia popełnienia czynu zabronionego przez osobę, o której mowa w art. 3 pkt 1 lub 3a, podczas gdy mogło je zapewnić zachowanie należytej staranności, wymaganej w danych okolicznościach, przez organ lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego.

Według § 8 ust. 1 ustawy czeskiej przestępstwem popełnionym przez osobę prawną jest czyn popełniony w jej imieniu lub w jej interesie albo w ramach jej czynności, jeżeli działał:

- a) organ statutowy lub członek organu statutowego albo inna osoba, która jest uprawniona do działania w imieniu lub za osobę prawną,
 - b) ten, kto w tej osobie prawnej wykonuje czynności zarządzające lub kontrolne, nawet jeżeli nie jest osobą wskazaną pod lit. a),
 - c) pracownik lub osoba w podobnym położeniu przy wykonywaniu zadań pracowniczych, nawet jeżeli nie jest osobą wskazaną pod lit. a)–c),
- jeżeli ten czyn można jej przypisać stosownie do ust. 2.

W tym ust. 2 w § 8 ustawodawca czeski ujął instytucję przypisywalności (*přiřitatelnost*) będącej odpowiednikiem winy, a w istocie fikcją winy osoby

prawnej⁴⁹². Zgodnie z nim osobie prawnej można przypisać popełnienie przestępstwa, za które odpowiada osoba prawna, jeżeli zostało ono popełnione:

- a) działaniem organu osoby prawnej lub osób wskazanych w ust. 1 lit. a)–c) lub
- b) przez pracownika wskazanego w ust. 1 lit. d) na podstawie decyzji, aprobaty lub instrukcji organu osoby prawnej lub osób wskazanych w ust. 1 lit. a)–c) albo dlatego, że organy osoby prawnej lub osoby wskazane w ust. 1 lit. a)–c) nie podjęły takich środków, które miały przeprowadzić według innego przepisu prawnego lub których można od nich sprawiedliwie wymagać, zwłaszcza nie przeprowadziły obowiązkowej lub potrzebnej kontroli nad czynnościami pracowników lub innych osób, dla których są zwierzchnikami, albo nie poczyniły niezbędnych środków w celu zapobieżenia lub odwrócenia następstw popełnionego przestępstwa.

Koncepcję przypisywalności (*pričitatelnost'*) odpowiadającej teorii identyfikacyjnej opartej na wyobrażeniu personifikacji osoby prawnej⁴⁹³ przyjmuje także ustawa słowacka; regulacja jest wprawdzie wzorowana na czeskiej, ale nieco prostsza. Zgodnie z § 4 ust. 1 ustawy słowackiej przestępstwo zaliczone do kategorii, za które odpowiada osoba prawna, jest popełnione przez osobę prawną, jeżeli zostało popełnione na jej korzyść, w jej imieniu, w ramach jej czynności albo za jej pośrednictwem, jeżeli działał:

- a) organ statutowy albo członek organu statutowego,
- b) ten, kto wykonuje czynności kontrolne lub nadzorcze w ramach osoby prawnej,
- c) inna osoba, która jest uprawniona do reprezentowania osoby prawnej lub decydowania za nią.

Według § 4 ust. 2 przestępstwo jest popełnione przez osobę prawną także wtedy, gdy osoba wskazana w ust. 1 niedostatecznym nadzorem lub kontrolą, które były jej obowiązkiem, chociażby nieumyślnie umożliwiła popełnienie przestępstwa osobie, która działała w ramach uprawnień powierzonych jej przez osobę prawną.

Spoglądając na art. 3 i 5 ustawy polskiej, § 8 ust. 1 i 2 ustawy czeskiej oraz § 4 ust. 1 i 2 ustawy słowackiej, dostrzegamy – mimo różnej szaty słownej – bardzo podobną myśl pozwalającą na przypisanie osobie prawnej (w Polsce także jednostce organizacyjnej bez osobowości prawnej, jeżeli odpowiada definicji podmiotu zbiorowego) działania osoby fizycznej będącej w ustawowo określonej relacji do osoby prawnej. Zasadnicza różnica ujawnia się, jeżeli porównamy art. 4 ustawy

⁴⁹² J. Jelínek, J. Herczeg, *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou*, Praha 2013, s. 76.

⁴⁹³ J. Záhora, I. Šimovček, *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár*, Bratislava 2016, s. 80.

polskiej z § 8 ust. 3 ustawy czeskiej oraz § 4 ust. 4 ustawy słowackiej. Otóż art. 4 ustawy polskiej stanowi, że podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jeżeli fakt popełnienia czynu zabronionego przez osobę, o której mowa w art. 3, został potwierdzony prawomocnym wyrokiem skazującym tę osobę, wyrokiem warunkowo umarzającym wobec niej postępowanie karne albo postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe, orzeczeniem o udzieleniu tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności albo orzeczeniem sądu o umorzeniu przeciwko niej postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy. Komentatorzy ustawy polskiej opatrzyli ten przepis uwagami, że ustawodawca posłużył się techniką niesamoistnej odpowiedzialności wtórnej podmiotu zbiorowego, uruchamianej dopiero przez pierwotną i klasyczną dla prawa karnego, uzależnioną od winy odpowiedzialność osoby fizycznej, która to odpowiedzialność jest tu czymś na kształt swoistej dodatniej przesłanki procesowej dla odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Jest to konstrukcja nieco asekurancka, poważnie osłabiająca „karnistyczną” filozofię odpowiedzialności podmiotu zbiorowego⁴⁹⁴. Przy takim uzależnieniu odpowiedzialności podmiotu zbiorowego od uprzedniego sądowego potwierdzenia popełnienia przestępstwa przez konkretną osobę fizyczną prawomocnym wyrokiem skazującym, a co najmniej warunkowo umarzającym postępowanie, trudno się dziwić temu, że instytucja odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych w dziedzinie ochrony środowiska jest całkowicie martwa⁴⁹⁵. Co więcej, takie uzależnienie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego od wcześniejszego prawomocnego przypisania odpowiedzialności konkretnej osobie fizycznej jest sprzeczne z samą ideą, która legła u podstaw odpowiedzialności karnej osób prawnych.

Zasadniczo odmienne rozwiązania przyjęli ustawodawcy czeski i słowacki. Według § 8 ust. 3 ustawy czeskiej nie stoi na przeszkodzie odpowiedzialności karnej osoby prawnej to, że nie udało się ustalić, która konkretna osoba fizyczna działała w sposób wskazany w ust. 1 i 2. Jeszcze dobitniej myśl tę wyraża § 4 ust. 4 ustawy słowackiej, który stanowi, że odpowiedzialność karna osoby prawnej nie jest uwarunkowana wdrożeniem odpowiedzialności karnej przeciwko osobie fizycznej wskazanej w ust. 1 i nie jest uwarunkowana nawet ustaleniem, która konkretna osoba fizyczna działała w sposób wskazany w ust. 1 i 2. Jak wywodzą komentatorzy ustawy czeskiej, dotychczasowe trudności przy udowadnianiu, która osoba fizyczna dopuściła się przestępstwa, były jedną z głównych przyczyn przyjęcia odpowiedzialności karnej osób prawnych. Konstrukcja normatywna jest

⁴⁹⁴ M. Filar [w:] M. Filar (red.), Z. Kwaśniewski, D. Kala, *Komentarz do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, Toruń 2006, s. 31.

⁴⁹⁵ M. Werbel-Cieślak, *Rola przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w polskim systemie prawnej ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 142.

taka, że nawet bez ustalenia konkretnej osoby fizycznej muszą istnieć przesłanki, że gdyby było inaczej, tj. gdyby ta osoba była znana, to dostatecznie uzasadniałyby wnioski, że przeciwko niej zostałyby wszczęte postępowanie karne⁴⁹⁶.

Tak więc rozwiązanie przyjęte w § 8 ust. 3 ustawy czeskiej i § 4 ust. 4 ustawy słowackiej stwarza przynajmniej szanse skutecznego ścigania osób prawnych za przestępstwa przeciwko środowisku. Niemniej jednak przedstawiane w literaturze czeskiej oceny samej idei takiej odpowiedzialności są zróżnicowane. Obok głosów, że jest to istotne wzbogacenie instrumentarium prawnej ochrony środowiska⁴⁹⁷, są i takie, że dokonanie wyłomu w klasycznej koncepcji odpowiedzialności karnej jako odpowiedzialności za zawinienie, czyli odpowiedzialności osób fizycznych, i wprowadzenie odpowiedzialności karnej osób prawnych było niepotrzebne, gdyż taki sam efekt można było osiągnąć ulepszeniem przepisów o obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej osób prawnych i nie trzeba byłoby wymyślać fikcji przypisywalności⁴⁹⁸, co – nawiasem mówiąc – po części w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjnej i tak się stanie, kiedy 1 lipca 2017 r. wejdzie w Czechach w życie NPřZ.

6.8.4. Odpowiedzialność za szkodę na obszarze Natura 2000 według przepisów specjalnych

Krótko przed przystąpieniem Polski, Czech i Słowacji do Unii Europejskiej została przyjęta dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. Dyrektywa została opublikowana w Dz.Urz. UE z 30 kwietnia 2004 r. i z tym dniem weszła w życie, a państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy przed 30 kwietnia 2007 r.

Dyrektywa dotyczy nie wszystkich szkód w środowisku, ale jedynie trzech rodzajów szkód:

- 1) wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych,
- 2) wyrządzonych w wodach,

⁴⁹⁶ J. Fenyk, L. Smejkal, *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář*, Praha 2012, s. 41-42.

⁴⁹⁷ V. Stejskal, *Trestní odpovědnost jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí v evropském kontextu*, AUC-I 2011, č. 3, s. 55.

⁴⁹⁸ M. Pekárek, *Odpovědnost správněprávní*, [w:] I. Jančářová, L. Bahyl'ová, M. Pekárek, I. Průchová, V. Vomáčka, *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*, Brno 2013, s. 131.

3) dotyczących powierzchni ziemi.

Pierwszy rodzaj szkód dotyczy wprawdzie nie tylko obszarów Natura 2000, ale przede wszystkim tych obszarów, co jasno wynika z definicji zamieszczonych w artykule 2 dyrektywy.

Trzy badane państwa wdrożyły dyrektywę w następującej kolejności:

- Polska – ustawą z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2014 r. poz. 1789),
- Słowacja – *zákonem č. 359/2007 Z.z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd a o zmene a doplnení niektorých zákonov*,
- Czechy – *zákonem č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů*.

Zwróćmy uwagę na nazewnictwo. W prawie polskim jest to szkoda w środowisku, w prawie czeskim *ekologická újma*, ale w prawie słowackim *environmentálna škoda*, co jest związane z tym, że w prawie słowackim *ekologická ujma* podlega przepisom § 27 ustawy o środowisku.

Pozostawiając na uboczu szkody w wodach i powierzchni ziemi spójrzmy na definicję szkód przyrodniczych w rozumieniu trzech badanych ustaw. I tak:

Według art. 6 pkt 11 lit. a) ustawy polskiej przez szkodę w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, z tym że szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z:

- decyzją, o której mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody,
- decyzją, o której mowa w art. 56 ustawy o ochronie przyrody,
- zatwierdzonym planem urządzenia lasu, dla którego przeprowadzono strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko,
- decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach,
- postanowieniami uzgadniającymi wydawanymi w toku oceny oddziaływania na obszary Natura 2000.

Według § 2 ust. 1 lit. a) ustawy słowackiej *environmentálna škoda* to szkoda wyrządzona chronionym gatunkom lub chronionym biotopom, która ma poważne niekorzystne skutki dla osiągnięcia lub utrzymania odpowiedniego stanu ochrony gatunków chronionych i chronionych biotopów, z wyjątkiem już wcześniej zidentyfikowanych niekorzystnych skutków działania, do którego podmiot był wyraźnie upoważniony na podstawie przepisów szczególnych (ustawodawca słowacki odsyła tu do odpowiednich przepisów ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, w tym do jej § 28 dotyczącego obszarów Natura 2000).

Według § 2 lit. a) pkt 1 ustawy czeskiej *ekologická újma* to niekorzystna mierzalna zmiana zasobu przyrodniczego lub mierzalne pogorszenie jego funkcji, które może się przejawiać bezpośrednio lub pośrednio w chronionych gatunkach dziko żyjących zwierząt lub dziko rosnących roślin lub w siedliskach przyrodniczych, co ma poważne niekorzystne skutki dla osiągnięcia lub utrzymania odpowiedniego stanu ochrony takich gatunków lub siedlisk, z wyjątkiem niekorzystnych skutków wynikających z działania, do którego prowadzenia podmiot był uprawniony na podstawie § 5b, § 45i i § 56 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

Mimo różnej szaty słownej chodzi w istocie o to samo: poważne niekorzystne zmiany odnoszące się do obszarów Natura 2000 lub gatunków chronionych na tych obszarach, ale z wyłączeniem działań, do których podmiot został uprzednio upoważniony przepisami art. 34 polskiej ustawy o ochronie przyrody, § 28 słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, § 45i czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

Koncepcja dyrektywy i trzech wdrażających ją ustaw jest taka sama – za szkody w nich przewidziane w chronionych gatunkach i siedliskach odpowiadają podmioty:

- prowadzące działalność niebezpieczną określoną w art. 3 ustawy polskiej, § 1 ust. 2 ustawy słowackiej, załączniku 1 do ustawy czeskiej – na zasadach obiektywnych, bez względu na winę,
- prowadzące inną działalność – jeżeli ponoszą za to winę.

Formami odpowiedzialności prawnej jest podjęcie środków zapobiegawczych w razie spowodowania niebezpieczeństwa szkody oraz podjęcie środków naprawczych w razie wyrządzenia szkody. Regulacje są bardzo podobne, skoro zmierzają do wdrożenia tej samej dyrektywy unijnej.

Różnice ujawniają się w konsekwencjach niepodjęcia działań przewidzianych ustawą. I tak:

Ustawodawca polski wprowadził odpowiedzialność za wykroczenia, które popełnia, kto wbrew obowiązkom:

- nie podejmuje działań zapobiegawczych lub naprawczych (art. 28 ust. 1),
- nie zgłasza zagrożenia szkodą w środowisku lub wystąpienia takiej szkody (art. 28 ust. 2),
- nie uzgadnia z organem ochrony środowiska warunków prowadzenia działań naprawczych albo prowadzi je wbrew uzgodnionym warunkom (art. 29 ust. 1),
- uniemożliwia prowadzenie działań zapobiegawczych lub naprawczych (art. 29 ust. 2),
- nie informuje o zakończeniu takich działań (art. 29 ust. 3),
- nie prowadzi badań lub monitoringu (art. 29 ust. 4).

Ustawodawcy słowacki i czeski nie wprowadzili odpowiedzialności za wykroczenia, lecz za delikty administracyjne. I tak:

Ustawa słowacka w § 22 przewiduje kilkanaście postaci deliktów administracyjnych, obejmujących wszystko to, co jest penalizowane jako wykroczenia w ustawie polskiej, ale także inne typy deliktów.

Nieco bardziej zwarty jest § 19 ustawy czeskiej, który przewiduje odpowiedzialność za delikty administracyjne w postaci niepodejmowania działań zapobiegawczych i naprawczych oraz nieudzielania organom ochrony środowiska wymaganych informacji.

Nie wchodząc w rozważania nadmiernie szczegółowe, zatrzymamy się nad tym, co jest esencją trzech ustaw. Otóż mamy w nich do czynienia z niejako „piętrową” konstrukcją odpowiedzialności. Formą odpowiedzialności jest bowiem ciążący na podmiocie sprawdzającym zagrożenie szkodą w środowisku lub powodującym szkodę w środowisku obowiązek podjęcia działań zapobiegawczych (w sytuacji zagrożenia) lub naprawczych (jeżeli szkoda powstała). Ale niepodjęcie ich jest podstawą odpowiedzialności typu penalnego, przy czym w Polsce jest to odpowiedzialność za wykroczenia, na Słowacji i w Czechach – za delikt administracyjny. Pociąga to za sobą istotne konsekwencje. Zobowiązanym do podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych może być każdy, czyli także osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, ale za niepodjęcie takich działań może odpowiadać:

- w Polsce tylko osoba fizyczna, gdyż tylko osoba fizyczna może odpowiadać za wykroczenie, przy czym przesłanką jej odpowiedzialności jest, zgodnie z założeniami prawa o wykroczeniach, wina umyślna lub nieumyślna, trzeba zatem ustalić, kto w imieniu osoby prawnej ma odpowiadać i jeszcze udowodnić mu winę,
- w Czechach – *provozovatel* (prowadzący działalność), a może nim być tylko osoba prawna lub osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą⁴⁹⁹, przy czym jest to odpowiedzialność obiektywna, od której wszakże prowadzący działalność może się zwolnić zgodnie z czeską konstrukcją *liberačního důvodu* (przyczyny zwalniającej od odpowiedzialności) przez wykazanie, że podjął wszelkie wysiłki, jakich można wymagać, aby do naruszenia prawa nie doszło,
- na Słowacji – *prevádzkovateľ* (prowadzący działalność), którym zgodnie ze słowacką koncepcją odpowiedzialności za delikty administracyjne inne niż wykroczenia może być tylko osoba prawna lub osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą, przy czym jest to odpowiedzialność obiektywna, lecz bez możliwości zwolnienia się od niej.

Dodajmy jeszcze, że w Polsce za wykroczenia z art. 28 i 29 grozi maksymalnie grzywna do 5000 zł, a w Czechach za delikty administracyjne z § 19 grozi – w zależności od postaci deliktu – grzywna do 1 000 000 koron lub do 5 000 000 koron.

⁴⁹⁹ Tak V. Stejskal, O. Vicha, *Zákon o předcházení ekologické ujmě...*, dz. cyt., s. 145.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008
- Bahýl'ová L., Kocourek T., Vomačka V., *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*, Praha 2015
- Barczak A., Ogonowska A., *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Szczecin 2016.
- Bejček P., *Kompenzační opatření dle článku 6.4. směrnice o stanovištích*, OP (č) 2011, č. 3
- Bell S., Mc Gilivray D., Pedersen O., *Environmental Law*, Oxford 2013
- Bieniek G., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia – Zobowiązania, t. I*, Warszawa 2009
- Boć J. (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007
- Bołtomiuk A., Kłodziński M. (red.) *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, Warszawa 2011
- Born Ch. B., *The Habitats Directive in its EU Environmental Context: European Nature Best Hope?* Routledge 2014
- Bröstl A. a kolektiv, *Ústavné právo Slovenskej republiky*, Plzeň 2010
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009
- Burda E., Čentěš J., Kolesár J., Záhora J. a kolektiv, *Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár – I. diel*, Praha 2010
- Burda E., Čentěš J., Kolesár J., Záhora J. a kolektiv, *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár – II diel*, Praha 2011.
- Cepek B. a kolektiv, *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*, Plzeň 2015.
- Cepek B., *Implementácia smernice o ochrane životného prostredia prostriedkami trestného práva do právneho poriadku Slovenskej republiky*, AUC-I 2015, č. 1.
- Cepek B., *Zodpovednosť za ekologickú ujmu a škodu v životnom prostredí*, Bratislava 2010.
- Chytrý M., Kučera T., Koči K., Grulach V., Lustyk P., *Katalog biotopů České republiky*, Praha 2010

- Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T. (red.), *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, Gdańsk 2009
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000
- Damohorský M. a kolektiv, *Pravo životního prostředí*, Praha 2010
- Damohorský M., *Padesát let od přijetí prvního českého zákona o ochraně přírody*, OP (č) 2008
- Damohorský M., *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, Praha 1999
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011
- Dobrowolski G., *Europejskie prawo ochrony środowiska*, Katowice 2006
- Domański G., *Rozzczenie quasi-negatoryjne z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, „Nowe Prawo” 1982, nr 1–2.
- Dušek J., Chvojková E., *Koalice NNO pro Natura 2000*, [w:] *Životní prostředí očima nevládních organizací*, Zelený kruh 2008
- Dvořák L., *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*, Praha 2016
- Eliáš K., Havel B., Bezouška P., Šustrová D., *Občanské právo pro každého. Pohledem (nejen) tvůrců nového občanského zákoníku*, Praha 2013
- Fenyk J., Smejkal L., *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář*, Praha 2012
- Filar M. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016
- Filar M. (red.), Kwaśniewski Z., Kala D., *Komentarz do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, Toruń 2006
- Foszcz J., Piechnik R., *Ksiądz Bogusław Królikowski twórca projektu parku Narodowego w Tatrach*, „Zeszyty Tatrzańskie” 2013, nr 2
- Franková M., *Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956*, ČPŽP 2014
- Franková M., *Stát jako vlastník pozemků při ochraně národních parků*, [w:] I. Jančářová, J. Hanák, I. Průchová a kolektiv, *Vlastík a podnikatel při ochraně životního prostředí*, Brno 2015
- Gellerman M., *Umweltschaden und Biodiversität*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2008
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urbam S., Jendroška J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008
- Griffin R., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2004
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016
- Gruszecki K., *Ograniczenia prawne w realizacji inwestycji w związku z wyznaczaniem obszarów Natura 2000*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2011, nr 2
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009
- Grzybowski M., *Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów i formy ich praktycznej realizacji (próba typologii)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006
- Grzybowski S., *Problematyka ochrony środowiska człowieka a przepisy prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 1

- Gubiński A., *W kwestii rozgraniczenia niektórych kategorii wykroczeń i przestępstw*, PiP 1972, nr 2.
- Habuda A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013
- Habuda A., *Organy ochrony przyrody a Natura 2000*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, (red.) Ura E., Stelmasiak J., Pieprzny S., Rzeszów 2012
- Habuda A., *Pomocniczość w ochronie przyrody*, Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka, 2008, nr 3
- Halaj J., *Výchova k ochrane prírody*, Bratislava 1979
- Hora J., Marhoul P., *Návrh oblasti ochrany ptáků v ČR*, OP (č) 2002
- Hůlková J., Pešout P., Tomašková L., *Deset let vyplácení újmy za snížení hospodaření*, OP (č) 2014
- Hummel J., Kravčíková J., Patryk M., Pokorný J., *Natura 2000 a účast ve správních řízeních*, Instytut aplikowane ekologie a Arnika
- Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006
- Jančářová I. a kolektiv, *Právo životního prostředí: zvláštní část*, Brno 2015
- Jančářová I., Bahýl'ová L., Pekárek M., Průchová I., Vomáčka V., *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*, Brno 2013
- Jančářová I., *Právní prostředky a cesty k řešení ekologických zatěží*, Brno 2008
- Jančářová I., Vomáčka V. (eds.), *Odpovědnost v právu životního prostředí*, Brno 2012
- Jandová L., *Očekávané změny lokalit soustavy Natura 2000*, OP (č) 2011
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996
- Jans J.H., Vedder H.B., *European Environmental Law*, Groningen 2008
- Jelínek J., Herczeg J., *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář z judikaturou*, Praha 2013
- Jendroška J. (red.), *Leksykon prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2012
- Jendroška J., *Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ). Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997
- Kijowski D. (red.), Miruć A., Suławko-Karetko A., *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012
- Kisiel W. (red.) *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006
- Klapáč J., *Právo na životné prostredie a právo životného prostredia*, Bratislava 1985
- Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000
- Knotek J., *Územní systém ekologické stability a soustava Natura 2000 – Oborník „USES – zelená páteř krajiny”*, 2006
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009
- Kopcová O., Tuhárska K., *Ochrana prírody a krajiny*, Bratislava 2006
- Košíčiarova S. a kolektiv, *Právo životného prostredia – všeobecná časť*, Bratislava 2002
- Košíčiarova S. a kolektiv, *Právo životného prostredia*, Bratislava 2009
- Košíčiarová S., *Nový zákon o ochrane prírody a krajiny v Slovenskej republike, ČPŽP 2002*

- Košičiarová S., *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*, Plzeň 2015
- Košičiarová S., Štefanovič M., Pirč J., *Právo životného prostredia*, Bratislava 2001
- Kozłowski S. i Haładyj, (red.) *Rozwój zrównoważony na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym – doświadczenia polskie i możliwości ich zastosowania na Ukrainie*, Lublin 2006
- Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, ZNUMK z. 31, Prawo VIII, Toruń 1968
- Langlet D., Mahmoudi S., *EU Environmental Law and Policy* Oxford 2016
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010
- Lipiński A., *Utworzenie obszaru Natura 2000 jako problem konstytucyjny*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska, Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006
- Lisicka H. (red.), *Ochrona środowiska w polityce*, Wrocław 1999
- Luby Š., *Prevencia a zodpovednosť v občianskom práve*, Bratislava 1958
- Madar Z., *Právo socialistických štátů a péče o životní prostředí*, Praha 1983
- Marek A. (red.), *System Prawa Karnego. Tom I. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010
- Mates P. a kolektiv, *Základy správního práva trestního*, Praha 2010
- Měkota R., *Ochrana přírody v československom právu*, Bratislava 1968
- Miko L., Borovičková H. a kolektiv, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2007
- Müllerová H. Humlíčková P., *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*, Ustav Statu a Práva AV ČR, 2014
- Ottová E., *Teoria práva*, Bratislava 2009
- Paczuski R., *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008
- Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000
- Paryscy Z. i W., *Wielka Encyklopedia Tatrzańska*, Poronin 1995
- Pawlikowski J.G., *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927
- Pawlikowski J.G., *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody*, OP (p) 1934, Rocznik 14
- Pchałek M., Behnke M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009
- Pekárek M., Damohorský M., Průchová I., Pálenská D., *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění*, Brno 2000
- Pickett S.T (red.), Osfeld R.S., Shachak M., *The ecological basis of conservation*, New York 1997
- Podgórski K. (red.), *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, Katowice 1981
- Povolna V., *Natura 2000 a nový stavební zákon*, Frank Bold (Ekologický právní servis)
- Prášková H., *Základy odpovědnosti za správní delikty*, Praha 2013
- Prchalová J., *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*, Praha 2010
- Průcha P., *Správní právo. Obecná část*, Plzeň 2012
- Przyborowska-Klimczak A., *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Lublin 2004
- Psutka J., *Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu*, Praha 2011
- Pullin A.S., *Biologiczne podstawy ochrony przyrody*, Warszawa 2005
- Raciborski M., *Zabytki przyrody*, „Ateneum Polskie” tom I, Lwów 1908
- Radecki W (red.) *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*,.. Wrocław 2006
- Radecki W. (red.) *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010
- Radecki W., *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL*, Jelenia Góra 1984

- Radecki W., *Ochrona prawna obszarów przyrodniczo cennych*, Kraków 1987
- Radecki W., *Ochrona środowiska jako obowiązek pracowniczy w świetle obowiązującego w PRL ustawodawstwa*, Bydgoszcz 1987
- Radecki W., *Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, „Ossolineum” 1987
- Radecki W., *Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego*, „Ius Novum” 2009, nr 1
- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, Warszawa 2014
- Radecki W., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012
- Radecki W., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007
- Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016
- Radecki, W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2009
- Rakoczy B., *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2008
- Rakoczy B., *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Komentarz*, Toruń 2010
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010
- Reid Colin T., Nsoh W. *The Privatisation of Biodiversity? New Approaches to Conservation Law*, Edgar Elgar Publishing 2016
- Richling A., Solon J., *Ekologia krajobrazu*, Warszawa 1996
- Rudnicki M., Haładyj A., Sobieraj K (red.), *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2011
- Šamal P. a kolektiv, *Trestní zákoník II. Zvláštní část (§ 140-421)*, Praha 2012
- Skupiński J., Szumski J., *Problemy kodyfikacji prawa wykroczeń*, PiP 1998, nr 9–10
- Sobotka M., Humlíčková P., *Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, ČPŽP 2010
- Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005
- Sommer J. (red.), *Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r. Komentarz*, Wrocław 1992
- Sommer J., *Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 1990
- Sommer J., *Zasada przezorności w prawie wspólnotowym*, *Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka* 2001, nr 1
- Soule M. E., *What is conservation biology*, *Bioscience* 35/1985
- Stejskal V., *Deliktní odpovědnost při prosazování ochrany biodiverzity – aspekty české právní úpravy de lege lata a de lege ferenda*, *AUC-I* 2015, č. 1
- Stejskal V., *Právní prostředky ochrany biologické rozmanitosti*, ČPŽP 2011
- Stejskal V., *Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity*, Beroun 2006
- Stejskal V., *Trestní odpovědnost jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí v evropském kontextu*, *AUC-I* 2011

- Stejskal V., *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, Praha 2006
- Stejskal V., Vicha O., *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a úvodem do problematiky ekologickoprávní odpovědnosti*, Praha 2009
- Stejskal V., *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*, Praha 2012
- Stejskal V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2016
- Stelmasiak J., *Realizacja interesu publicznego w ochronie środowiska na przykładzie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Jeżyńska B. i E. Kruk E. (red.), Lublin 2016
- Strejček J., Kubiková J., Kříž, *Chranime naši přírodu*, Praha 1982.
- Symonides E., *Ochrona przyrody*, Warszawa 2007
- Szafer W., „Pamiętka” pieniacka. O rezerwacie leśnym w Pieniakach, odbitka z „Sylwana” 1912
- Szafer W., *Rzut oka na stan ochrony przyrody w Polsce na tle 17-letniej działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody*, Kraków 1937
- Szczęsny T., *Z problemów ochrony krajobrazu*, „Ziemia” rocznik 1966
- Talik M., *Zasada przezorności a model podejmowania decyzji w obszarze ochrony środowiska*, Prawo i Środowisko 2005, nr 3
- Tasak M., Vološčuk I., Janota D., *Krasy a vzacnosti slovenskej prirody*, Bratislava 1989
- Ticha T., *Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vyvoj v evropském právním prostředí*, ČPŽP 2005
- Urban S., *Negatywne oddziaływanie planów i przedsięwzięć na sieć Natura 2000 a nadrzędny interes publiczny. Analiza pojęcia „powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego”*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008
- Vomáčka V., Židek D. a kolektiv, *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*, Brno 2016
- Vrška T., Hort L., *Historie vzniku lesních rezervací v ČR do roku 1945*, OP (č) 2008
- Wąsek A., Zawłocki R. (red.) *Kodeks karny. Część szczególna. Tom I. Komentarz do artykułów 117–221*, Warszawa 2010
- Werbel-Cieślak M., *Rola przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w polskim systemie prawnej ochrony środowiska*, Warszawa 2014
- Wierzbowski M. (red.) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006
- Wodziczko A., *Ochrona przyrody nową gałęzią wiedzy*, OP (p) 1932, Rocznik 12.
- Záhora J., Šimovček I., *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár*, Bratislava 2016

SHRNUTI

V listopadu 2014 polské Národní centrum vědy se rozhodlo financovat výzkumný projekt **Území Natura 2000 podle polského, českého a slovenského práva. Komparativní analýza**. Přímým výsledkem uskutečněného záměru je předkladaná práce připravená kolektivem autorů účastníků grantu v složení: Adam Habuda a Wojciech Radecki z Ústavu právních věd Polské akademie věd, Hana Müllerová z Ústavu státu a práva České akademie věd a Barbora Kralíčková z Ústavu státu a práva Slovenské akademie věd.

Strukturu knihy tvoří tři podstatné části:

První část (kapitoly 1 a 2) slouží ukazaní pramenů koncepce Natura 2000 v mezinárodním a evropském právu a také uvádí formy a nástroje právní ochrany přírody třech států.

Druhá část (kapitoly 3, 4 a 5) je věnovaná právní konstrukce Natury 2000 v jednotlivých státech. Postupně jsou zkoumany způsob vymezování území Natura 2000, jeho právní režim, nástroje spravování územím, včetně posuzování vlivů koncepcí a záměrů na území Natura 2000 a odpovědnost za porušení právního režimu Natury 2000. Pro zajištění průhlednosti a uspořádání práce jsme se rozhodli uplatňovat podobnou schému výzkumu vzhledem k jednotlivým státům.

Esenciální část práce představuje její část třetí – prezentace komparatistických závěrů (kapitola 6).

Pokud jde o vymezení území Natura 2000, polské, české a slovenské úpravy jsou obdobné. Klíčový rozdíl spočívá v tom, že pouze v Polsku území Natura 2000 jsou zvláštní formou územní ochrany přírody. V České republice patří oblasti nejsou zvláštní formou ochrany přírody a evropsky významné lokality jsou dočasnou formou ochrany přírody. V Slovenské republice patří oblasti jsou zvláštní formou ochrany přírody, zatímco území ochrany stanovišť se stanou zvláštní formou ochrany přírody teprve posleze jejich vymezení.

Nejpřísnější ochranný režim území Natura 2000 platí podle polského zákona. Polské ptačí oblasti mají právní režim obdobný slovenskému, který spočívá v obecném zákazu činnosti mohoucích ohrozit účele ochrany ptačí oblasti. V České republice, kde ptačí oblasti nejsou zvláštní formou ochrany přírody, jejich ochrana spočívá v ukázaní činnosti vyžadujících souhlasu orgánu ochrany přírody individualně pro jednotlivou ptačí oblast. Evropsky významným lokalitám je v České republice poskytnuta předběžná ochrana, v Slovenské republice jsou ony považovány stejně jakby už byly vymezeny jako chráněná území.

Pokud jde o posuzování vlivů na území Natura 2000, hmotněprávní úpravy v třech státech jsou velmi obdobné. Různá jsou pak procesní ustanovení. Charakteristické pro polskou úpravu je zvláštní rozhodnutí o podmínkách souhlasu na uskutečnění záměru z hlediska životního prostředí. V českém a slovenském právu chybí odlišná, směřující pouze k územím Natura 2000 procedura posuzování vlivů; území Natura 2000 podlehají obecné úpravě posuzování vlivů.

Co se týká otázek právní odpovědnosti je třeba říci, že základním nástrojem právní odpovědnosti za jednání porušující právní režim území Natura 2000 je odpovědnost za přestupky a jiné správní delikty. Ochrana území Natura 2000 nachází také odraz v ustanoveních trestních zákoníků třech zkoumaných států. V českém právu taková odpovědnost je upravená přímo.

ZHRNUTIE

V novembri 2014 pol'ské Národné centrum vedy sa rozhodlo financovať výskumný projekt **Územia Natura 2000 podľ'a pol'ského, českého a slovenského práva. Porovnovacia analýza**. Priamym účinkom uskutečneného projektu je predkladaná práca pripravená kolektívom autorov účastníkov grantu v zložení: Adam Habuda a Wojciech Radecki z Ústavu právnych ved Pol'skej akadémie vied, Hana Müllerová z Ústavu štátu a práva Českej akadémie vied a Barbora Kralíčková z Ústavu štátu a práva Slovenskej akadémie vied.

Na štruktúru knity sa skladajú tri podstatné časti.

Prvá časť (kapitole 1 a 2) služí ukazaniu prameňov koncepcie Natura 2000 v medzinárodnom a európskom práve a aj predstavuje formy a nástroje právnej ochrany prírody v troch štátoch.

Druhá časť (kapitole 3, 4 a 5) je venovaná právnej konštrukcii Natury 2000 v jednotlivých štátoch. Postupne sme skumali spôsob vymedzovania územia Natura 2000, jeho právny režim, nástroje správovania územím, vrátane posudzovania vplyvov projektov a činnosti na územie Natura 2000 a zodpovednosť za narušenia právneho režimu Natury 2000. Pre zaistenie priehľadnosti a usporiadania práce sme sa rozhodli na podobnú schému voči jednotlivým štátom.

Tretia časť (kapitola 6) to esencialna časť práce – prezentácia porovnovacích záverov.

Ak ide o vymedzovanie území Natura 2000, úpravy pol'ske, české a slovenské sú podobné. Kľúčový rozdiel je v tom, že iba v Pol'sku územia Natura 2000 sú osobitnou formou územnej ochrany prírody. V Českej republike územia ochrany vtakov ne sú osobitnou formou ochrany prírody a územia európskeho významu sú prechodnou formou. V Slovenskej republike územia ochrany vtakov sú osobitnou formou ochrany prírody, zatiaľ čo územia ochrany biotopov sa stavajú osobitnou formou ochrany prírody len po ich vymedzeníu.

Najprisnejší ochranný režim území Natura 2000 tvorí pol'ský zákon. Pol'ské vŕačie územia majú právny režim podobný slovenskému, sú založené na obecnóm zákaze činnosti, ktoré môžu ohroziť ciele ochrany vŕačích území. V Českej republike, v ktorej vŕačie oblasti nie sú osobitnou formou ochrany prírody, ich ochrana si zakladá na ukázaní činnosti, ktoré vyžadujú súhlas orgánu ochrany prírody v každom individuálnom prípade. Územiám európskeho významu je v Českej republike poskytnutá predbežná ochrana, a v Slovenskej republike sú ony uznávané akoby už boli vyhlásené ako územia osobitnej ochrany prírody.

Čo sa týče otázky posudzovania vplyvov na územie Natura 2000, úpravy hmotného práva troch štátov sú veľmi podobné. Odlišné sú procesné predpisy. Charakteristické pre pol'sku úpravu je osobitné rozhodnutie o podmienkach súhlasu na realizácii zámeru z hľadiska životného prostredia. V českom a slovenskom práve nie sú predvídané len pre Natura 2000 procedúry posudzovania vplyvov, územia Natura 2000 podliehajú obecnému posudzovaniu vplyvov.

Ak ide o otázky právnej zodpovednosti treba konštatovať, že podstatným nástrojom právnej zodpovednosti za porušenia právneho režimu území Natura 2000 je zodpovednosť za priestupky a iné správne delikty. Ochrana území Natura 2000 našla aj odzrkadlenie v trestných zákonoch troch skumaných štátov. V českom práve trestná zodpovednosť je úpravená priamo.

SUMMARY

In November 2014 the Polish National Science Center decided to fund a research project entitled „Natura 2000 Sites in Polish, Czech and Slovak Law. Comparative analysis”. This book is presented by the participants of the grant: Adam Habuda and Wojciech Radecki from the Institute of Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences, Hanna Mullerova from the Institute of State and Law of the Czech Academy of Sciences and Barbora Kralickova from the Institute of State and Law of the Slovak Academy of Sciences.

The structure of the book consists of three basic parts.

The first, covering chapters 1 and 2, serves to illustrate the sources of the Natura 2000 concept in international and European law, and presents the forms and instruments of legal nature conservation in the three countries.

The second part (chapters 3, 4, 5) is devoted to the legal structure of Nature 2000 in each country. The method of designation of the Natura 2000 site, its legal regime, area management tools, including the assessment of the impact of the Natura 2000 site and responsibility for the violation of the Natura 2000 regime were analyzed in a sequential manner. For the sake of clarity and orderliness, we decided on a similar study scheme for each country. .

The final part of the work is its third part – the presentation of comparative conclusions (Chapter 6).

Regarding the designation of Natura 2000 sites, Polish, Czech and Slovak regulations are similar. The key difference is that only in Poland, Natura 2000 sites are a separate form of area conservation. In the Czech Republic, areas of bird conservation are not a form of nature conservation, whereas areas of European interest are a transitional form. In the Republic of Slovakia, areas of bird conservation are a separate form of nature conservation, while special areas of habitat protection become a separate form of nature conservation only after their designation.

The most promising protection regime of the Natura 2000 area is created by the Polish law. Polish bird protection areas have a legal regime similar to that of Slovakia, and are based on a general ban on activities likely to threaten the protection of birds. In the Czech Republic, where bird areas do not constitute a separate form of nature protection, their protection consists in indicating actions requiring the consent of the nature conservation authority individually for each bird protection area. Areas of European interest are protected by the Czech Republic, while in Slovakia they are treated in the same way as if they were already designated areas of special habitat protection.

As regards the assessment of the impact on the Natura 2000 site, the regulations of substantive law are very similar in the three states. The procedural rules are different. The characteristic of Polish regulation is a distinctive decision on the environmental conditions of consent for the implementation of the project. In Czech and Slovak law, there are no impact assessments for Natura 2000; Natura sites are subject to a general environmental impact assessment.

Referring to the question of legal liability, it is important to note that the primary means of liability for behavior that violates the legal regime of Natura 2000 sites is responsibility for misconduct and other administrative delicts. Protection of Natura 2000 sites has also been reflected in the provisions of the criminal codes of the three examined states. In Czech law such liability has been settled directly.