

**Magdalena Szramka, Elżbieta  
Zębek**

---

**Ograniczenia realizacji  
przedsięwzięć na obszarach Natura  
2000**

---

Studia Prawnoustrojowe nr 22, 195-206

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**Magdalena Szramka**

**Elżbieta Zębek**

Katedra Kryminalistyki i Medycyny Sądowej

Wydział Prawa i Administracji UWM

## **Ograniczenia realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000**

### **Wstęp**

Zrównoważony rozwój i ochrona przyrody, a także zahamowanie spadku różnorodności biologicznej należą obecnie do najważniejszych celów Strategii Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Przyroda bowiem nie zna granic, a całościowe podejście do ochrony środowiska wymaga działań podejmowanych na szczeblu międzynarodowym. Intensywny rozwój gospodarczy powoduje, że wiele gatunków zwierząt i roślin zagrożonych jest wymarciem. Od drugiej połowy XX wieku zanotowano w Europie bardzo szybko postępujący proces wymierania gatunków, spowodowany w głównej mierze działalnością człowieka. Do głównych przyczyn wymierania gatunków oraz zanikania siedlisk przyrodniczych zaliczono m.in. zajmowanie przez człowieka przestrzeni życiowej zwierząt poprzez postępującą w szybkim tempie urbanizację, budowę dróg, wylesienia, intensyfikację (w tym chemizację) rolnictwa, leśnictwa czy gospodarki rybackiej, a także odprowadzanie zanieczyszczeń pochodzących z rolnictwa oraz gospodarki komunalnej. Nie bez znaczenia dla środowiska jest też turystyka, zwłaszcza masowa i nieorganizowana<sup>2</sup>. Dlatego w celu skutecznej ochrony najważniejszych typów siedlisk oraz gatunków zwierząt i roślin powstała sieć obszarów Natura 2000.

Idea sieci Natura 2000 została wprowadzona w Europie w 1992 r., a jej głównym celem jest powstrzymanie wymierania gatunków zwierząt i roślin, zaniku siedlisk przyrodniczych oraz różnorodności biologicznej<sup>3</sup>. Koncepcja

---

<sup>1</sup> J. Ciechanowicz- McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 41.

<sup>2</sup> E. Mazur, *Gospodarka a środowisko przyrodnicze. System: człowiek – środowisko*, Zachodniopomorska Szkoła Biznesu, Szczecin 2008, s. 77.

<sup>3</sup> I. Kaługa, *Korzyści dla rolnictwa wynikające z gospodarowania na obszarach Natura 2000*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009, s. 12.

wyodrębnienia obszarów chronionych znalazły wyraz w dyrektywie Rady 92/43/EWG o ochronie siedlisk przyrodniczych oraz dziko żyjącej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa lub habitatowa)<sup>4</sup> oraz w dyrektywie Rady 79/409/EWG o ochronie dziko żyjących ptaków (dyrektywa ptasia)<sup>5</sup>. Dyrektywy te są wiążące dla wszystkich państw UE, które muszą wprowadzić ich postanowienia do prawa krajowego. Przepisy unijne stanowiące podstawę do tworzenia sieci Natura 2000 zostały wprowadzone do polskiego prawodawstwa ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (u.o.p)<sup>6</sup>, czyniąc Naturę 2000 najmłodszą prawną formą ochrony przyrody w Polsce<sup>7</sup>. Obecnie sieć Natura 2000 zajmuje prawie 1/5 powierzchni lądowej kraju. W jej skład wchodzi: 845 obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty (obszary „siedliskowe” – przyszłe specjalne obszary ochrony siedlisk) oraz 145 obszarów specjalnej ochrony ptaków<sup>8</sup>.

Obszary Natura 2000 nie są terenami zamkniętymi, na których obowiązują wyłącznie zakazy i ograniczenia. Wprost przeciwnie – na większości jest prowadzona normalna gospodarka, a tylko niektóre przedsięwzięcia mogące znacząco negatywnie oddziaływać na walory przyrodnicze obszaru muszą zostać ograniczone. W obrębie sieci dozwolone są wszystkie działania, które nie niosą uszczerbku chronionym siedliskom lub gatunkom<sup>9</sup>. W przypadku ograniczenia działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000 przewidziano rekompensaty strat poniesionych przez podmioty, których działalność została ograniczona. Z drugiej strony jeżeli dane przedsięwzięcie może negatywnie oddziaływać na przedmiot ochrony na tych obszarach podmioty te są zobligowane do przeprowadzenia oceny habitatowej i ewentualnego naprawienia szkód np. w ramach kompensacji przyrodniczej.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie ograniczeń realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000 oraz praw i obowiązków podmiotów prowadzących działalność na tych terenach m.in. w zakresie naprawiania szkód w środowisku w ramach kompensacji przyrodniczej. Analiza unijnych i polskich aktów prawnych w zakresie realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000 oraz dostępnej na ten temat literatury stanowi metody badawcze wykorzystane w niniejszym artykule.

<sup>4</sup> Dz.U. UE.L. z 1992 r., nr 206, poz. 7.

<sup>5</sup> Dz.U.UE L. z 2010 r., nr 20, poz. 26.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2009 r., nr 151, poz. 1220, z późn. zm.

<sup>7</sup> J. Wiśniewski, D. Gwiazdowicz, *Ochrona przyrody*, Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań 2009, s. 122.

<sup>8</sup> GDOŚ, Obszary Natura 2000, [online] <<http://natura2000.gdos.gov.pl/strona/natura-2000-w-polsce>>, dostęp: 5.03.2013.

<sup>9</sup> A. Kawicki, E. Florkiewicz, A. Jendrasiak, *Procedura wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Komentarz ze wzorami dokumentów*, t. II, Municipium SA, Warszawa 2007, s. 151.

## Ograniczenie prawa własności na obszarach Natura 2000

Wbrew obawom i protestom osób, które bezpośrednio mają styczność z utworzeniem sieci w miejscu ich zamieszkania czy też pracy, obszary Natura 2000 pozwalają na pewne działania człowieka. Fakt ten znajduje odzwierciedlenie w przepisach prawnych. W myśl art. 36 ust. 1 u.o.p. 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, w tym amatorski połów ryb, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000. Natomiast prowadzenie działalności, o której mowa w art. 36 ust. 1 u.o.p., zgodnie z postanowieniami art. 36 ust. 2 omawianej ustawy o ochronie przyrody jest dozwolone jedynie w zakresie, w jakim nie narusza zakazów obowiązujących na terenie parków narodowych oraz rezerwatów przyrody wchodzących w skład obszaru Natura 2000. Jednocześnie ustawodawca w ust. 3 art. 36 u.o.p. wskazuje, iż: „Jeżeli działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka lub rybacka wymaga dostosowania do wymogów ochrony obszaru Natura 2000, na którym nie mają zastosowania programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, regionalny dyrektor ochrony środowiska może zawrzeć umowę z właścicielem lub posiadaczem obszaru, z wyjątkiem zarządców nieruchomości Skarbu Państwa, która zawiera wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności za wykonane czynności, a także wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń”.

Jednakże mając świadomość ograniczenia prawa własności w wyniku wprowadzenia ograniczeń na terenie obszarów Natura 2000<sup>10</sup>, ustawodawca w art. 36 ust. 3 u.o.p. określił potencjalne źródła pomocy mające na celu zrekompensowanie poniesionych strat przez podmioty, których działalność została ograniczona. Mogą to być programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, a gdy nie znajdują one zastosowania, ustawodawca przyznał regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska (RDOŚ) prawo do zawarcia z właścicielem lub posiadaczem obszaru umowy określającej wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności za wykonanie czynności, a także wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń. Z możliwości tej wyłączeni zostali zarządcy nieruchomości Skarbu Państwa. Przesłanką uzasadniającą zawarcie takiego kontraktu będzie niewątpliwie zakres ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na terenie obszaru Natura 2000<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Natura 2000 ogranicza prawa właścicieli gruntów, zob. [on-line] <<http://superfluum.wordpress.com/2009/04/27/natura-2000-ogranicza-prawa-wlascioci-gruntow/>>, dostęp: 9.05.2013.

<sup>11</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 3, Difin SA, Warszawa 2012, s. 230–232.

Jeżeli będą one duże, to RDOŚ będzie zobligowany do zawarcia takiej umowy. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem powinno być również nieskorzystanie przez właściciela nieruchomości z uprawnień przysługujących mu na podstawie art. 129 ustawy – Prawo ochrony środowiska (domaganie się wykupu nieruchomości w związku z ograniczeniem sposobu korzystania). Oczywiście, aby do zawarcia takich umów mogło dochodzić, RDOŚ powinien mieć zabezpieczone na ten cel środki finansowe<sup>12</sup>.

W praktyce działalność gospodarcza, rolnicza czy też turystyczna na wyznaczonych obszarach Natura 2000 jest dopuszczalna, tj. nie jest niedozwolona. Podstawowym warunkiem, jaki musi spełniać planowana działalność czy też inwestycja, jest brak znaczącego negatywnego wpływu na siedliska przyrodnicze oraz gatunki zwierząt i roślin, do ochrony których została utworzona Europejska Sieć Ekologiczna. Wiceminister środowiska, Główny Konserwator Przyrody M. Trzeciak twierdzi, iż sieć Natura 2000 nie hamuje rozwoju. UE postanowiła chronić zagrożone wyginięciem siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt poprzez stworzenie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000, ale obszary te z założenia nie są restrykcyjną formą ochrony przyrody o ustalonym zestawie zakazów<sup>13</sup>. Zgoda odmiennie zdanie mają sami przedsiębiorcy, którzy uważają, że na terenie objętym programem Natura 2000 rozpoczęcie jakiegokolwiek inwestycji jest *de facto* bardzo trudne, bowiem wymaga odpowiednich procedur i uzyskania specjalnych zgód wymaganych prawem. Właśnie dlatego właściciele gruntów często sprzeciwiają się temu programowi<sup>14</sup>.

Podsumowując należy wskazać, iż niezbędne jest podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców i władz lokalnych znajdujących się na ww. obszarach oraz promocja tzw. zielonego biznesu. Podstawowym warunkiem wynikającym z założeń Natura 2000 jest gospodarowanie zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Sieć nie stoi w sprzeczności z inwestycjami, przeciwnie – walory przyrodnicze obszarów wydają się być wielką szansą na rozkwit wielu dziedzin gospodarki, jak np. rolnictwo ekologiczne, biodynamiczne, zielone szkoły, turystyka kulinarna, a jednocześnie aktywność człowieka nie może pogarszać stanu siedlisk przyrodniczych i warunków bytowania gatunków będących przedmiotem jej ochrony<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 2, Lex nr 2013346140, [online] <<http://lex.uwm.edu.pl/lex/index.rpc?&fromHistory=false#content.rpc—ASK—nro=201334614&wersja=-1&reqId=135825528919263&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=6>>, dostęp: 5.03.2013.

<sup>13</sup> Informacje z Gazety Prawnej zob. [on-line] <[http://biznes.gazetaprawna.pl/wywiady/23332\\_natura\\_2000\\_nie\\_hamuje\\_rozwoju\\_gospodarczego.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/wywiady/23332_natura_2000_nie_hamuje_rozwoju_gospodarczego.html)>, dostęp: 9.05.2013.

<sup>14</sup> Informacje [online] <[www.polskatimes.pl/artukul/60899,radni-boja-sie-natury,id,t.html](http://www.polskatimes.pl/artukul/60899,radni-boja-sie-natury,id,t.html)>, dostęp: 9.05.2013.

<sup>15</sup> Działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000, [online] <[www.natura2000.efort.pl/pliki/2012/dzialalnosc\\_gosp\\_natura2000.pdf](http://www.natura2000.efort.pl/pliki/2012/dzialalnosc_gosp_natura2000.pdf)>.

## Ograniczenia i zakazy dla przedsięwzięć na obszarach Natura 2000

Zgodnie z art. 33 u.o.p. na obszarach Natura 2000, tych istniejących lub projektowanych i oczekujących na ostateczne zatwierdzenie przez Komisję Europejską, zabronione są wszelkie działania, które mogą „w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w istotny sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000”. Przepis art. 33 u.o.p. stanowi, iż ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, w tym siedlisk przyrodniczych i siedlisk zagrożonych wyginięciem rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów. W związku z tym nie powinny być podejmowane działania pozostające w sprzeczności z podstawowymi założeniami ochrony przyrody. Takie ograniczenia w stosunku do obszarów Natura 2000 potwierdzają postanowienia art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody zakazujące podejmowania określonych działań mogących pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, ewentualnie pogorszyć integralność obszaru Natura 2000<sup>16</sup> lub jego powiązania z innymi obszarami<sup>17</sup>.

Każde planowane przedsięwzięcie o potencjalnym, bezpośrednim lub pośrednim wpływie na stan obszaru Natura 2000 podlega ocenie oddziaływania na środowisko uwzględniającej jego ewentualne skutki w odniesieniu do chronionych siedlisk lub gatunków. W przypadku, gdy taka ocena wykaże, że przedsięwzięcie będzie miało negatywny wpływ na obszar Natura 2000, co do zasady nie może być ono realizowane<sup>18</sup>. Rozstrzygnięcie w przedmiocie stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ma cechy rozstrzygnięcia mieszczącego się w zakresie uznania administracyjnego. Postępowanie w tej sprawie uregulowane zostało w art. 59–103 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (u.o.o.ś.)<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 59 tejże ustawy obowiązek

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 1d ustawy o ochronie przyrody, integralność obszaru Natura 2000 oznacza spójność czynników strukturalnych i funkcjonalnych warunkujących zrównoważone trwanie populacji gatunków i siedlisk przyrodniczych, dla ochrony których zaprojektowano lub wyznaczono obszar Natura 2000.

<sup>17</sup> W. Radecki, *op. cit.*, s. 216.

<sup>18</sup> A. Kawicki, E. Florkiewicz, A. Jendrasiak, *op. cit.*, s. 152, 155.

<sup>19</sup> Ustawa 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 (Dz.U. z 2008 r., nr 199, poz. 1227 ze zm.).



przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, tj.:

1) mogących **zawsze** znacząco oddziaływać na środowisko (art. 59 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś.) – dotyczy to tzw. przedsięwzięć z I grupy, dla których obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko ma charakter obligatoryjny;

2) mogących **potencjalnie** znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 u.o.o.ś (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś.) – dotyczy tzw. przedsięwzięć z grupy II, dla których obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko może mieć charakter fakultatywny.

Rodzaje przedsięwzięć zaliczanych do grupy I i II określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>20</sup>.

Natomiast realizacja przedsięwzięć innych niż mogące znacząco oddziaływać na środowisko (przedsięwzięć z tzw. grupy III), które nie są bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynikają z tej ochrony, może wymagać przeprowadzenia tzw. oceny habitatowej, o której mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej<sup>21</sup>. O konieczności przeprowadzenia takiej oceny rozstrzyga RDOŚ w drodze postanowienia (art. 59 ust. 2 u.o.o.ś), a jednocześnie określa, czy dane przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000<sup>22</sup>. Znaczące negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000 zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 17 u.o.o.ś. jako oddziaływanie na cele ochrony obszaru Natura 2000, w szczególności działania mogące:

- a) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- b) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- c) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Zatem ocena habitatowa to szczególny rodzaj oceny środowiskowej, który służy badaniu, czy dany plan (program) lub przedsięwzięcie oddziałuje na obszar Natura 2000. W przypadku stwierdzenia w dwóch pierwszych etapach

<sup>20</sup> Dz.U. z 2010 r., nr 213 poz. 1397.

<sup>21</sup> Choć przepis ten nie określa żadnej szczególnej metody przeprowadzenia „odpowiedniej oceny” przedsięwzięcia, nie ulega wątpliwości, iż prawodawcy unijnemu chodzi o takie opracowanie, które pozwoli władzom krajowym uzyskać pewność, że przedsięwzięcie nie będzie negatywnie wpływało na integralność danego obszaru (por. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 września 2007 r. w sprawie Komisji Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej, sygn. C-304/05; z dnia 7 września 2004 r., sygn. C-127; z dnia 9 września 2003 r., sygn. C-236/01).

oceny habitatowej (rozpoznanie i ocena właściwa), iż dany plan (program) lub przedsięwzięcie znacząco negatywnie oddziałuje na cele ochrony obszaru Natura 2000 i jego integralność, a nawet jeżeli stwierdzi się, zgodnie z zasadą przezorności, iż takiego negatywnego oddziaływania nie da się wykluczyć – nie można zrealizować planu (programu) lub przedsięwzięcia. Jednakże w art. 34 ust. 1 u.o.p. przewidziano możliwość odstąpienia od generalnej reguły określonej w art. 33 ust. 1 ustawy, jaką jest zakaz podejmowania działań mogących w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także negatywnie wpłynąć na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. Organ administracji może zezwolić na realizację planu lub przedsięwzięcia, które może mieć negatywny wpływ na siedlisko przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, gdy kumulatywnie spełnione zostaną przesłanki takie jak: brakuje rozwiązań alternatywnych, istnieją konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, a w jego ramach wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, oraz jest możliwość wykonania kompensacji przyrodniczej zapewniającej lub przywracającej spójność sieci Natura 2000.

Przedsięwzięcie może zatem uzyskać akceptację, pomimo negatywnego wpływu na chronione siedliska i gatunki, pod warunkiem wykonania tzw. kompensacji przyrodniczej. Jeżeli zatem np. nową drogę niezbędną dla mieszkańców wsi można przeprowadzić wyłącznie przez teren torfowiska objętego granicami obszaru Natura 2000, to w ramach kompensacji trzeba włączyć do sieci tych obszarów inne torfowisko w najbliższym sąsiedztwie o podobnych walorach przyrodniczych. Jeżeli na obszarze Natura 2000 występuje siedlisko lub gatunek o znaczeniu priorytetowym, można wydać odpowiednie zezwolenie wyłącznie w celu ochrony zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego lub uzyskania korzystnych efektów o pierwszoplanowym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego, albo – gdy w grę wchodzi nadrzędny interes publiczny – po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej<sup>23</sup>.

Jeżeli działania na obszarze Natura 2000 mogące znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar zostały podjęte bez przeprowadzenia postępowania oceny oddziaływania na środowisko lub oceny wpływu na obszary Natura 2000, RDOŚ może nakazać natychmiastowe wstrzymanie i podjęcie w wyznaczonym terminie niezbędnych czynności w celu przywrócenia poprzedniego stanu danego obszaru, jego części lub chronionych na nim gatunków (art. 37 u.o.p.).

---

<sup>22</sup> K. Gruszecki, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz, stan prawny: 15.11.2008. Lex/el, 2009, [online] <<http://lex.uwm.edu.pl/lex/index.rpc?&fromHistory=false#content.rpc—ASK>>.*

<sup>23</sup> E. Symonides, *Ochrona przyrody*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008, s. 528.



Jak wynika z postanowień art. 36 ust. 1 omawianej ustawy, na terenie obszarów Natura 2000 wykonywanie działalności gospodarczej oraz innych rodzajów działalności związanych z korzystaniem ze środowiska wskazanych w tym przepisie jest dozwolone. Podlega tylko pewnym ograniczeniom wynikającym z konieczności ochrony składników środowiska przyrodniczego, z racji występowania których zostały wyznaczone obszary Natura 2000<sup>24</sup>.

## Kompensacja przyrodnicza

Kompensacja przyrodnicza w rozumieniu art. 3 pkt 9 ustawy – Prawo ochrony środowiska (p.o.ś.)<sup>25</sup> to zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych (art. 3 pkt 8 p.o.ś.)<sup>26</sup>. Jest ona więc wyrównaniem szkód i zmian, co oznacza, iż może polegać na zastąpieniu określonych cennych elementów środowiska (np. siedlisk) poprzez ich odtworzenie w innym miejscu. Może mieć także formę restytucji (odtworzenia) siedliska lub populacji na terenie realizacji przedsięwzięcia, np. w przypadku, gdy do określonych szkód czy zmian doszło w wyniku czasowego zajęcia terenu na potrzeby prac budowlanych. Należy tutaj jednak zaznaczyć, iż działania kompensacyjne należy odróżnić od działań zapobiegawczych, czyli takich, które zmierzają do uniknięcia niekorzystnych wpływów, oraz działań naprawczych, służących ograniczeniu lub eliminacji negatywnych skutków w środowisku<sup>27</sup>. Ponadto kompensacji wymaganej przez przepis art. 75 p.o.ś. nie należy mylić z kompensacją, o której mowa w art. 34 u.o.p. Przepis art. 75 p.o.ś. wymaga bowiem przeprowadzenia kompensacji (lub naprawienia wyrządzonych szkód w inny sposób) w każdym przypadku, gdy przy realizacji przedsięwzięcia nie uda się zachować elementów przyrodniczych<sup>28</sup>, natomiast art. 34 u.o.p. (za art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej) dotyczy kompensacji, która musi być

<sup>24</sup> K. Gruszecki, *Komentarz do art. 37 ustawy o ochronie przyrody*, Lex nr 5872582300, [online] <<http://lex.uwm.edu.pl/lex/index.rpc?&fromHistory=false#content.rpc-ASK-nro=201334614&wersja=-1&reqId=135825528919263&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=6>>.

<sup>25</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 125 ze zm.).

<sup>26</sup> J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 39.

<sup>27</sup> M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 66.

<sup>28</sup> Więcej w: J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, op. cit., s. 179.

<sup>29</sup> M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki i in., op. cit., s. 268–269.

przeprowadzona w szczególnym przypadku: kiedy jest stwierdzone, iż realizowane przedsięwzięcie będzie miało znaczące negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000, a mimo to właściwy organ zezwala na jego realizację ze względu na nadrzędny interes publiczny oraz wobec braku rozwiązań alternatywnych<sup>29</sup>. Chodzi o to, aby kompensacja przyrodnicza zapewniła spójność i właściwe funkcjonowanie sieci obszarów Natura 2000. Przykładem takiej kompensacji może być wyznaczenie innego obszaru o porównywalnych wartościach przyrodniczych z punktu widzenia celu utworzenia sieci obszarów Natura 2000<sup>30</sup>.

Zgodnie z art. 75 p.o.ś przeprowadzenie kompensacji jest obligatoryjne w dwóch przypadkach. Po pierwsze, jeśli zostanie stwierdzone, iż w trakcie prac budowlanych ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, chociaż inwestor realizujący przedsięwzięcie uwzględnił w procesie inwestycyjnym wszelkie wynikające z ustaw lub uzyskanych decyzji wymogi dotyczące ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności w zakresie ochrony gleb, zieleni, stosunków wodnych (art. 75 ust. 3 p.o.ś). W trakcie prac budowlanych inwestor realizujący przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych, a jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności właśnie przez kompensację przyrodniczą. Przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji (art. 75 ust. 1–3). Zgodnie zaś z ust. 5 niniejszego artykułu, wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie ustawy u.o.o.ś., zawiera decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz inne decyzje, przed wydaniem których została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Jednocześnie ustęp 4 obowiązuje dodatkowo organ architektoniczno-budowlany, aby zakres obowiązków wynikający z art. 75 ust. 1 i 3 p.o.ś. szczegółowo określić w decyzji o pozwoleniu na budowę. Ten obowiązek w przypadku przedsięwzięć, dla których uprzednio przeprowadzono postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, będzie polegał na dokonaniu transpozycji stosownych zapisów z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do decyzji o pozwoleniu na budowę. Natomiast w przypadku przedsięwzięć, dla których nie prowadzono postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, obowiązki takie będą musiały być określone na podstawie własnych ustaleń organu architektoniczno-budowlanego<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> W. Radecki, op. cit., s. 221.

<sup>31</sup> M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki i in., op. cit., s. 69.

Jeżeli w trakcie postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, w ramach którego dokonuje się oceny habitatowej (oceny oddziaływania planu lub programu na obszar Natura 2000), postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w ramach którego dokonuje się oceny habitatowej, lub też postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (innego niż potencjalnie lub zawsze mogącego znacząco oddziaływać na środowisko) zostanie stwierdzone, iż niezbędne jest wyrównanie przewidywanych szkód i zmian w środowisku mogących mieć wpływ na integralność obszaru Natura 2000, a które mogą zostać spowodowane przez realizację planu lub przedsięwzięcia (art. 34 ust. 1 u.o.p.). Kompensacją przyrodniczą bierze się pod uwagę w ocenie habitatowej, szczególnie wówczas, gdy mimo znaczącego negatywnego wpływu na cele ochrony obszaru Natura 2000 i jego integralność plan (program) lub przedsięwzięcie muszą zostać zrealizowane ze względu na brak rozwiązań alternatywnych i jednocześnie istnieje potrzeba ich realizacji uzasadniona wymogami nadrzędnego interesu publicznego. Wykonanie adekwatnej kompensacji (czyli wyrównującej co do wartości przyrodniczej) założonych zmian (zniszczeń) i przede wszystkim zapewniającej spójność sieci obszarów Natura 2000 jest jednym z bezwzględnych warunków, które w myśl art. 34 ust. 1 u.o.p. muszą być spełnione, aby zostało wydane zezwolenie na realizację planu (programu) lub przedsięwzięcia, w stosunku do których ocena habitatowa wykazała możliwość znaczącego negatywnego wpływu na cele ochrony obszaru Natura 2000 i jego integralność<sup>32</sup>. Przepis art. 35 u.o.p.<sup>33</sup> wskazuje, iż wydając zezwolenie, właściwy miejscowo RDOŚ, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, w porozumieniu z zarządcą terenu, stosownie do skali i rodzaju negatywnego oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000, ustala zakres, miejsce, termin i sposób wykonania kompensacji przyrodniczej, zobowiązując do jej wykonania nie później niż w terminie rozpoczęcia działań powodujących negatywne oddziaływanie. Istotnym elementem porozumienia z zarządcą terenu powinno być ustalenie warunków, na jakich podmiot obowiązany do kompensacji przyrodniczej uzyska tytuł prawny do nieruchomości, jeśli kompensacja ma być przeprowadzona na nieruchomościach, do których obowiązany do kompensacji nie posiada takiego tytułu<sup>34</sup>. W myśl przepisu art. 35 ust. 2 u.o.p. koszty kompensacji przyrodniczej ponosi podmiot realizujący plan lub przedsięwzięcie.

<sup>32</sup> Ibidem, op. cit., s. 66–67.

<sup>33</sup> Na podstawie art. 35 ust. 7 u.o.p. wydano Rozporządzenie MŚ z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowych sposobów i form składania informacji o kompensacji przyrodniczej (Dz.U. z 2010 r., nr 64, poz. 402).

<sup>34</sup> A. Juchnik, *Prawo do dysponowania nieruchomościami na cele kompensacji przyrodniczej*, [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 163–164.

Działania kompensacyjne mogą być podejmowane zarówno w celu zminimalizowania przypuszczalnych strat, jak i *post factum* w celu naprawienia wyrządzonych strat. W środowisku przyrodniczym dużą rolę może odgrywać *in concreto* również pora roku, w jakiej powinny być przeprowadzone działania kompensacyjne. Należy jednak mieć zawsze na uwadze elementy środowiska przyrodniczego, z powodu występowania których wyznaczono obszar Natura 2000. W ekstremalnych przypadkach może bowiem dochodzić do patologicznych sytuacji, gdy zaproponowana forma kompensacji (np. nasadzenia drzew na obszarach łąkowych) doprowadzi do przyspieszenia degradacji środowiska przyrodniczego podlegającego ochronie<sup>35</sup>.

Kompensacja obligatoryjnie musi być wykonana przed rozpoczęciem realizacji planu (programu) lub przedsięwzięcia, który spowoduje znaczące negatywne oddziaływanie na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub jego integralność, pod rygorem określonym w art. 162 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>36</sup>. Nie oznacza to jednak, że przeprowadzona kompensacja musi być efektywna już w momencie rozpoczęcia realizacji planu (programu) czy przedsięwzięcia, ponieważ często może to być niemożliwe z uwagi na uwarunkowania biologiczne (np. w przypadku konieczności odtworzenia siedliska leśnego). W tym miejscu należy wskazać, iż konieczna jest kompensacja strat w gatunkach lub siedliskach Natura 2000, które to nie noszą znamion znacząco negatywnych (nie naruszają integralności obszaru)<sup>37</sup>.

## Zakończenie

Sieć Natura 2000 to bez wątpienia najważniejsze przedsięwzięcie z zakresu ochrony przyrody w państwach członkowskich UE, mające na celu ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków ptaków oraz siedlisk przyrodniczych. Dla obszarów Natura 2000 nie ustanawia się zakazów i ograniczeń dotyczących działalności gospodarczej, tak jak dla innych form ochrony przyrody, np. parków narodowych<sup>38</sup>, co więcej w przypadku ograniczenia działalności gospodarczej na tych obszarach przewiduje się rekompensaty poniesionych strat przez podmioty, których działalność została ograniczona. Ochrona na obszarach Natura 2000 opiera się przede wszystkim na ograniczaniu podejmowania działań mogących w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk

<sup>35</sup> K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*

<sup>36</sup> R. Stankiewicz, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 966–971.

<sup>37</sup> M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki i in., op. cit., s. 68.

<sup>38</sup> M. Gwiazdowicz, *System ochrony przyrody w Polsce- regulacje prawne i instytucje*, „Studio Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2008, nr 10: *Ochrona przyrody*, s. 19.

<sup>39</sup> Więcej na temat ograniczeń wolności działalności gospodarczej w ustawie o ochronie przyrody w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, PZITS, Łódź – Poznań 2011.

przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt oraz w znaczący sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. W związku z tym realizacja planowanych przedsięwzięć<sup>39</sup> mogących mieć negatywny wpływ na obszary Natura 2000 wymaga przeprowadzenia oceny habitatowej. Jeśli ocena ta wykaże znaczące negatywne oddziaływanie inwestycji, to nie zostanie wydane zezwolenie na ich realizację.

Ingerencja w obszar objęty ochroną sieci Natura 2000 możliwa jest tylko w sytuacjach szczególnych, gdy inwestycja jest bezwzględnie konieczna z punktu widzenia potrzeb społecznych, brakuje dla niej realnej alternatywy, a ewentualne szkody powstałe w przyrodzie w związku z jej realizacją zostaną zrekomensowane działaniami służącymi przywróceniu równowagi w przyrodzie<sup>40</sup>. Jednakże warunkiem rozpoczęcia realizacji takiego przedsięwzięcia jest przeprowadzenie kompensacji przyrodniczej mającej istotne znaczenie w odtworzeniu i zachowaniu siedlisk przyrodniczych, czyli miejsc bytowania zagrożonych wyginięciem nie tylko gatunków ptaków, a także innych gatunków zwierząt, roślin i grzybów będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Reasumując – kompensacja przyrodnicza to bardzo istotny instrument w ochronie przedmiotów ochrony, dla których został utworzony obszar Natura 2000, jako że jest niezbędna dla zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci Natura 2000 oraz w pewnym sensie stanowi gwarancję zachowania niezwykle cennych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych.

## Summary

### *Limitations in realization of undertakings in Nature 2000 areas*

Key words: undertaking realization, the Nature 2000 areas, natural compensation.

The Nature 2000 areas protect valuable bird species and natural habitats. In this aim, should limit the realization of undertakings can negatively influence the state of protection objects. Therefore, realization of these undertakings require execution habitat assessment. A decision of undertaking realization is depending from this assessment. Moreover, in the case of special situations, this interference is possible under condition the executions of natural compensation before beginning the realization of investment.

The natural compensation is very important instrument for protection of the Nature 2000 objects. It is indispensable for assurance of cohesion and proper functioning the net Natura 2000 and guarantee preservation of these valuable bird species and natural habitats.

---

<sup>40</sup> A. Habuda, *Ochrona przyrody a działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2009, s. 177–178.