

MICHAŁA KIELSZNI, generalnego dyrektora ochrony środowiska

Jaka jest rola gmin w ustanawianiu obszarów Natura 2000

1 Kto i w jakiej procedurze dokonuje wyboru specjalnych obszarów ochrony siedlisk do sieci Natura 2000?

Procedura rozpoczyna się od przygotowania projektu listy obszarów Natura 2000. Kompetencje w tym zakresie ma Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Dalsza procedura wyznaczania obszarów Natura 2000 to właściwie proces legislacyjny. Kończy się on akceptacją ostatecznej wersji listy przez Radę Ministrów i przesłaniem jej do Komisji Europejskiej. W latach 2008 i 2009 propozycje wprowadzenia nowych obszarów Natura 2000 były wylaniwane w oparciu o prace terenowe wojewódzkich zespołów specjalistycznych (WZS) i miały na celu potwierdzenie lub pozyskanie nowych informacji dotyczących występowania siedlisk przyrodniczych i gatunków chronionych. Eksperti pracujący w ramach WZS byli zobowiązani do wyznaczenia takich granic obszarów, by objąć ich zasięgiem wyłącznie najcenniejsze tereny, wyłączając, jeśli jest to możliwe, tereny zurbanizowane oraz tereny nieposiadające walorów kwalifikujących się do objęcia siecią Natura 2000.

2 Jakie kompetencje ma rada gminy w zakresie powoływania i zarządzania obszarem Natura 2000?

Stosownie do art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody projekt listy obszarów Natura 2000 wymaga zasięgnięcia opinii właściwych miejscowo rad gmin. Niezłożenie opinii w terminie 30 dni od otrzymania projektu uznaje się za brak uwag. Opiniowanie jest formą wypowiedzenia się danego podmiotu w sprawie, która ma charakter niewiążącej dla organu rozstrzygającego. Oznacza to w praktyce, że w przypadku, kiedy przepisy prawa przewidują potrzebę uzyskania przez organ wydający dany dokument (rozstrzygający, główny) opinii innego organu lub podmiotu, organ główny przesyła materiały niezbędne do przeprowadzenia procesu opiniowania. Podmiot opiniujący wydaje stosowną opinię, natomiast obowiązkiem organu głównego jest przeanalizowanie nadesłanych opinii. Pamiętać jednocześnie należy, że to organ główny jako właściwy w sprawie podejmuje decyzję co do zakresu, w jakim dana opinia zostanie uwzględniona (w przeciwieństwie do uzgadniania mającego charakter wiążący). Uwagi gmin, uznane za merytoryczne zostały uwzględnione.

3 Jakie ograniczenia wiążą się z gospodarowaniem terenami objętymi takim programem? Czy gminy będące właścicielami terenów na obszarze Natura 2000 mogą starać się o odszkodowanie z tego tytułu?

Jeżeli na danym terenie wyznaczono obszar Natura 2000, oznacza to, że nie zabrania się na nim wykonywania wszelkich działań, lecz jedynie tych, mogących w istotny sposób wpłynąć negatywnie na przedmiot ochrony obszarów Natura 2000. Nie przekreśla to zatem rozwoju turystyki czy budownictwa mieszkani-

wego. Należy pamiętać, że stosownie do art. 29 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, jeśli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, a szkoda ta obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Z roszczeniem można wystąpić w okresie dwóch lat od wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Należy pamiętać o tym, że wyznaczenie obszaru chronionego, jako takie, nie jest jednoznaczne z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości.

4 Powołanie obszaru Natura 2000 nie wyklucza całkowitego gospodarczego wykorzystania terenu. W jaki zatem sposób taki obszar może być wykorzystany przez gminy i ich mieszkańców?

Obszar Natura 2000 w przeciwieństwie do większości tradycyjnych form ochrony przyrody reprezentuje odmienne podejście do ochrony walorów przyrodniczych. Opiera się ono na założeniu, że człowiek jest integralną częścią przyrody. Sieć Natura 2000 nie ma na celu tworzenia skansenów cywilizacyjnych na obszarach o dobrze zachowanych walorach przyrodniczych. Nie wiąże się też z ustawowymi zakazami gospodarowania – wręcz przeciwnie, często istnienie przedmiotu ochrony (gatunku lub siedliska) jest uzależnione od właściwie prowadzonej gospodarki, np. kosenia łąk bądź wypasu. Na takie działania możliwe jest uzyskanie dopłat, m.in. z płatności rolno-środowiskowych, które są wyższe od 5 do 15 proc. na obszarach Natura 2000 w stosunku do zwykłych gruntów.

Gminy objęte obszarem Natura 2000 traktowane są na preferencyjnych warunkach w dostępie do środków na ochronę przyrody w ramach Priorytetu V Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Uzyskują też dodatkową punktację w kwalifikacji wniosków do Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na monitoring środowiska, racjonalizację gospodarki odpadami, BAT i ochronę powietrza w przedsiębiorstwach oraz otrzymują możliwość pozyskania dotacji na sieć kanalizacyjną, nawet gdy wskaźnik koncentracji mieszkańców wynosi mniej niż 120 osób/km sieci. Istotne jest także to, że zgodność z zasadami ochrony w obszarach Natura 2000 wzmacnia argumentację na rzecz finansowania wszelkich innych proekologicznych projektów, takich jak np. budowa oczyszczalni ścieków, innowacje technologiczne przedsiębiorstw prowadzące do ochrony środowiska. Równocześnie fakt istnienia obszaru Natura 2000 może być wykorzystany przez gminy do ich promocji (np. w zakresie turystyki), jak również stosowania ecolo-

belingu swoich produktów i usług. Warto podkreślić, iż niektóre gminy same postulują włączenie swoich gruntów do sieci Natura 2000, upatrując w tym szansę na rozwój regionu.

5 Jakie plany i przedsięwzięcia wymagają przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko?

Dyrektywa siedliskowa w art. 6 ust. 3 stanowi, że każdy plan lub przedsięwzięcie, które może istotnie oddziaływać na obszary Natura 2000, podlega ocenie oddziaływania na środowisko. Dyrektywa, w tym celu, określa katalog przedsięwzięć lub planów, które mogłyby istotnie oddziaływać na obszary Natura 2000. Mamny tu do czynienia z ogólnym wskaźnikiem obligującym właściwe organy administracji do indywidualnego rozważania skutków powodowanych przez dane przedsięwzięcie albo plan, w odniesieniu do obszarów Natura 2000.

Ocena wpływu planów i przedsięwzięć na obszary Natura 2000 w polskim prawie została wkomponowana w system ocen oddziaływania na środowisko regulowany ustawą 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 systemie tym osobne miejsce zajmują dokumenty wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (plany, programy, projekty, strategie itp.), przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko oraz inne przedsięwzięcia, które mogą oddziaływać na obszar Natura 2000. Pewne rodzaje dokumentów (np. plany zagospodarowania przestrzennego, programy sektorowe i inne, szczegółowo wymienione w art. 46 pkt 1 i 2 ww. ustawy) przed ich zatwierdzeniem zawsze poddawane są strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko i wówczas analizuje się skutki realizacji takiego planu dla obszaru Natura 2000. Pozostałe projekty dokumentów mogą zostać poddane ocenie strategicznej właśnie ze względu na możliwość znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000. Analogiczna sytuacja dotyczy przedsięwzięć. Część z nich, tzw. przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagają uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W trakcie postępowania zmierzającego do wydania wspomnianej decyzji przeprowadzana jest lub przeprowadzana być może ocena oddziaływania na środowisko.

Rozmawiał Adam Makosz



Michał Kielszni
generalny dyrektor ochrony środowiska

Na jakiej podstawie gminy mogą domagać się odszkodowań

Jakie roszczenia przysługują jednostce samorządu, która poniosła szkodę w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania? Co trzeba udowodnić w pozwie?

Andrzej Król

radca prawny z Warszawy

Ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska wiąże się często z tym, że użytkowanie gruntu czy budowli zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem staje się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Wtedy to właściciel nieruchomości, którym może być równie dobrze gmina, ma prawo żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. Drugą możliwością przewidzianą w art. 129 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska jest ubieganie się o odszkodowanie w związku z ograniczeniem sposobu korzystania i poniesioną w ten sposób szkodą. Obejmuje ona m.in. zmniejszenie wartości nieruchomości. Obowiązek wyrównania wartości nieruchomości wiąże się z koniecznością wykazania przez gminę, że utrata wartości jest efektem braku możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowym zakresie. Strata musi więc nastąpić w wyniku ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości wynikających z aktu ustanawiającego obszar ograniczonego użytkowania. Zgodnie z art. 136 ust. 2 prawa ochrony środowiska zobowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania. Jak uznał Sąd Najwyższy w wyroku z 25 lutego 2009 r. (sygn. akt II CSK 546/2008), powołany wyżej artykuł w związku z art. 129 prawa ochrony środowiska stanowi samodzielną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania.

Podstawa prawna

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

Szersza perspektywa

Ochrona wartości przyrodniczych Europy

Obszar Natura 2000 to forma ochrony przyrody wprowadzona do polskiego prawa w 2004 roku. Funkcjonuje ona niezależnie od istniejących od dawna parków narodowych, rezerwatów przyrody i innych form.

Za obszary Natura 2000 uznaje się tereny o największym znaczeniu dla zachowania zagrożonych lub bardzo rzadkich gatunków roślin i zwierząt czy charakterystycznych siedlisk przyrodniczych mających znaczenie dla ochrony wartości przyrodniczych całej Europy.

Z kolei Sieć Natura 2000 to skrócona nazwa Europejskiej sieci ekologicznej obszarów ochronionych Natura 2000, która jest wprowadzana we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Tworzą ją poszczególne obszary Natura 2000, wyznaczone zgodnie z jednolitymi, naukowymi kryteriami zapisanymi w dyrektywie Rady Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 1992 roku o ochronie siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flo-

ry w Europie. W przyszłości sieć będzie pokrywała znaczną część Unii Europejskiej – co najmniej 20 proc. powierzchni.

Już dziś około 25 tys. obszarów Natura 2000 wyznaczonych we wszystkich 27 krajach członkowskich zajmuje niewiele mniej niż 20 proc., a proces ich wyznaczania jeszcze się nie zakończył. Od stanu zachowania przyrody, stopnia unikatowości w skali europejskiej i jej udokumentowania zależy to, jak duża część danego kraju będzie włączona do sieci Natura 2000. W Słowenii np. będzie to prawdopodobnie ok. 35 proc., w Hiszpanii ok. 25 proc., w Wielkiej Brytanii niewiele ponad 5 proc., a w Polsce 20 proc., czyli na średnim poziomie w UE (źródło: www.natura2000.org.pl).

AM

AM