



Warszawa, dnia 09-05-2018 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DOP-WOŚ.070.38.2018.JMD
652022.1734870.1303451

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

W odpowiedzi na interpelację Posła Andrzeja Matusiewicza (K8INT 21480) w sprawie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 dla przedsięwzięć polegających na budowie budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz innych budynków, w tym przeznaczonych na cele turystyczne, przedstawiam poniższe stanowisko.

Podstawowymi aktami prawa krajowego regulującymi kwestie dotyczące obszarów Natura 2000 są: ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 142) oraz 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 środowiska (Dz. U. z 2017 r., poz. 1405, z późn. zm.), dalej: „ustawa OOS”.

Jedynym ograniczeniem wynikającym z wyznaczenia obszaru Natura 2000 na danym terenie jest przepis określony w art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym zabrania się podejmowania działań, mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony tego obszaru. Należy podkreślić, że przepis ten dotyczy wszystkich działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, niezależnie od ich położenia względem *obszaru*. Powyższe nie oznacza jednak, że w granicach obszarów Natura 2000 (lub w ich sąsiedztwie) nie można realizować przedsięwzięć. Kwestia oddziaływania poszczególnych działań jest natomiast każdorazowo przedmiotem indywidualnej oceny dokonywanej przez właściwe organy administracji publicznej.

Przedsięwzięcia, o których mowa w interpelacji, tj. budynki mieszkalne jednorodzinne oraz inne obiekty budowlane o podobnej skali (np. budynki gospodarcze, budynki rekreacji indywidualnej, niewielkie pensjonaty itp.), nie są przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy OOS. Przedsięwzięcia, inne niż przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, mogą wymagać przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli mogą znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000, a nie są bezpośrednio związane z ochroną tych obszarów lub nie wynikają z tej ochrony. Oceny takowej, ograniczonej jedynie do kwestii dotyczących wpływu planowanego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, dokonuje się w ramach procedury określonej w dziale V rozdział 5 ustawy OOS (art. 96 - 103). Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 nakłada regionalny dyrektor ochrony środowiska w drodze postanowienia wydawanego na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy OOS, po otrzymaniu dokumentów, o których mowa w art. 96 ust. 3 tej ustawy. Zgodnie z art. 97 ust. 2 ww. ustawy postanowienie, nakładające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, wydaje się w przypadku stwierdzenia, że

przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (wyroki z dnia 29 marca 2012 r., sygn. akt.: IV SA/Wa 372/12 oraz z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt.: IV SA/Wa 134/14), przesłanką do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 nie jest pewność co do wystąpienia znaczącego negatywnego oddziaływania na cele ochrony danego obszaru, a jedynie prawdopodobieństwo wystąpienia takiego oddziaływania.

Podkreślenia wymaga przy tym, że ww. przepisy dotyczące ochrony obszarów Natura 2000 stanowią implementację dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, a zatem niezbędnym jest takie ich stosowanie i interpretacja, które zapewnią praktyczną i skuteczną realizację celów tej dyrektywy (zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1.)), a w razie ewentualnych wątpliwości ich usuwanie w drodze wykładni zgodnej z prawem wspólnotowym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt: II OSK 821/08). Zatem formułowanie przepisów krajowych (lub ich ewentualne zmiany) w sposób mający na celu ograniczenie skutków obowiązywania norm prawa wspólnotowego byłoby niezgodne z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, która obowiązuje organy państwa członkowskiego zarówno w trakcie tworzenia prawa, jak i jego stosowania.

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, iż nie ma podstaw do stwierdzenia, że przepisy dotyczące postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wymagają doprecyzowania, zmiany, czy też złagodzenia w jakimkolwiek zakresie, zwłaszcza, że - jak wyjaśniono wyżej - stanowią one prawidłową transpozycję przepisów prawa wspólnotowego i ich ograniczenie skutkowałooby prawdopodobieństwem wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania w przedmiocie naruszenia prawa.

Odnosząc się do podniesionej przez Pana Posła kwestii braku w obowiązujących przepisach kryteriów, w oparciu o które organ ochrony środowiska mógłby dokonać kwalifikacji danej inwestycji do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić, iż w art. 97 ust. 1 pkt 1-3 ustawy OOS określono uwarunkowania (dotyczące m.in. rodzaju i usytuowania przedsięwzięcia oraz rodzaju i skali możliwego oddziaływania w odniesieniu do uwarunkowań przyrodniczych danego obszaru Natura 2000), które regionalny dyrektor ochrony środowiska winien uwzględnić w toku postępowania w sprawie stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Jednocześnie należy wskazać, że postanowienia wydawane na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy OOS (nakładające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000), wymagają uzasadnienia, które oprócz wymagań art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257, z późn. zm.), dalej: „Kpa”, czyli uwzględnienia uzasadnienia prawnego i faktycznego, powinno odnosić się także do uwarunkowań, o których mowa powyżej i określonych w przywołanym art. 97 ust. 1 pkt 1-3 ustawy OOS. Nie ulega przy tym wątpliwości, że okoliczności mające wpływ na rozstrzygnięcie w zakresie stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 należą często do zagadnień specjalistycznych, nieznanymi szerszemu gronu społeczeństwa, dlatego też organy ochrony środowiska, dokładają starań, by w toku prowadzonych postępowań, dotyczących indywidualnych zamierzeń inwestycyjnych, dokładnie i w sposób niebudzący wątpliwości wyjaśnić wszystkie aspekty sprawy. Podkreślenia wymaga przy tym, że obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 oraz przedłożenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 jest nakładany tylko wówczas, gdy na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego i wiedzy specjalistycznej organu ochrony środowiska nie jest

możliwe wykluczenie możliwości wystąpienia znaczącego negatywnego wpływu tego przedsięwzięcia na dany obszar Natura 2000.

Odnosząc się do zawartych w interpelacji wątpliwości dotyczących uznaniowego charakteru postanowień, o których mowa powyżej, należy wskazać, iż wydają je organy wyspecjalizowane w zakresie ochrony środowiska, tj. regionalni dyrektorzy ochrony środowiska oraz - w toku postępowań odwoławczych - Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, posiadające kompetencje do oceny, czy planowane w ramach określonych przedsięwzięć działania mogą znacząco negatywnie oddziaływać na dany obszar Natura 2000 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt: IV SA/Wa 858/17 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. akt: II OSK 1172/15).

W kwestii podniesionej konieczności sporządzania raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 oraz częstych wezwań organów ochrony środowiska o ich uzupełnienie, w pierwszej kolejności należy wskazać, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami, za opracowanie raportu (a tym samym za jego kompletność oraz jakość informacji w nim zawartych) odpowiedzialny jest podmiot chcący zrealizować dane przedsięwzięcie, a nie organ wydający postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000, które kończy postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. W wielu przypadkach raporty przedkładane przez inwestorów są niekompletne, bądź zawierają nieaktualne lub niespójne informacje, co, jak słusznie zauważono, wiąże się z koniecznością wezwania do ich uzupełnienia i poprawy, czego skutkiem jest wydłużenie postępowania. Należy jednak podkreślić, że wydanie rozstrzygnięcia w oparciu o niepełny lub niewłaściwy materiał dowodowy może stanowić podstawę do późniejszego kwestionowania wydanego postanowienia i podważenia jego prawidłowości, dlatego też organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest do wyjaśnienia wszelkich wątpliwości co do zapisów raportu. Należy również podkreślić, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 to jeden z materiałów dowodowych, który, jak każdy inny dowód w sprawie podlega weryfikacji organu. Przedstawione przez wnioskodawcę dane i wyciągnięte z nich wnioski stanowią bowiem jedynie element materiału dowodowego, który następnie winien zostać przeanalizowany i oceniony przez organ przeprowadzający postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w sposób określony w art. 7 i art. 77 Kpa. Przyjęcie założenia, że zadaniem organu administracyjnego jest jedynie przepisanie do uzasadnienia wydanego w sprawie postanowienia propozycji realizacji przedsięwzięcia, sporządzonej na zlecenie podmiotu podejmującego jego realizację, sprawiłoby, że ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 miałaby charakter wyłącznie iluzoryczny.

Odnosząc się z kolei do kwestii obszaru Natura 2000 Bieszczady (PLC180001), należy wskazać, iż istotnie obszar ten, obejmujący jedno z najlepiej zachowanych pod względem przyrodniczym pasm górskich w Polsce, zajmuje znaczną powierzchnię (ok. 112 tys. ha). Podkreślenia wymaga przy tym fakt, iż nie jest to największy powierzchniowo obszar Natura 2000 ani w skali kraju, ani w skali województwa podkarpackiego. Nie ulega również wątpliwości, iż obszar Natura 2000 Bieszczady wyznaczono w celu ochrony wielu gatunków roślin i zwierząt oraz wielu typów siedlisk przyrodniczych, jednakże wynika to z faktu, iż na omawianym obszarze Bieszczad wyznaczono jeden obszar Natura 2000, mający status zarówno obszaru specjalnej ochrony ptaków, jak i obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty. Należy również wyjaśnić, że otwarte, dotychczas niezabudowane tereny, stanowiące jedynie ok. 10 % powierzchni omawianego obszaru Natura 2000, istotne ze względu na występowanie w ich obrębie siedlisk łąkowych, jak i siedlisk gatunków roślin zwierząt, stanowiących przedmioty ochrony obszaru, narażone są na silną presję urbanistyczną. Zaś

realizacja obiektów budowlanych z dala od zwartej zabudowy poszczególnych miejscowości, powoduje niekorzystne zmiany przestrzenne i może oddziaływać nie tylko na poszczególne przedmioty ochrony, ale również zaburzyć integralność obszaru Natura 2000 Bieszczady, jak i spójność sieci obszarów Natura 2000.

Pragnę jednocześnie poinformować, iż w ramach planu ochrony dla obszaru Natura 2000 Bieszczady, w oparciu o wymogi art. 29 ustawy o ochronie przyrody, określone zostaną m.in. warunki lokalizacji zabudowy możliwej bez szkody dla obszaru Natura 2000.

Strategia rozwoju zabudowy na tym obszarze, której dotyczy drugie pytanie, jest zagadnieniem szerszym, wykraczającym poza zakres kompetencji resortu środowiska, pozostającym z założenia w gestii samorządu lokalnego.

Z poważaniem

Z up. Ministra
Małgorzata Golińska
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM