

ADAM HABUDA¹

POZYCJA PRAWNA GMINY WIEJSKIEJ W PROCEDURZE WYZNACZANIA I OCHRONY OBSZARÓW NATURA 2000

Abstrakt. Celem artykułu jest ukazanie statusu prawnego gminy wiejskiej w procesie tworzenia i ochrony obszaru Natura 2000. Opracowanie podzielone jest na cztery części. Pierwsza dotyczy miejsca ochrony przyrody w działalności władz publicznych, w szczególności samorządu gminnego. Druga poświęcona jest uzasadnieniu wyróżnienia gminy wiejskiej spośród zasadniczo prawnie jednolitej kategorii gminy. W części trzeciej ukazana jest istota prawna obszarów Natura 2000 i charakterystyka ich tworzenia. Część czwarta dotyczy wskazania instrumentów prawnych, jakie mogą wykorzystywać gminy względem obszarów Natura 2000. Udział gminy w tworzeniu obszarów Natura 2000 oparty jest na instrumentach planistycznych i opiniodawczych. Jeżeli chodzi o ochronę obszaru już utworzonego, to kluczowe znaczenie mają instrumenty decyzyjne, związane z realizacją określonych przedsięwzięć. Organ wykonawczy gminy może brać udział w tym procesie zarówno na etapie wstępnym, gdy mowa o środowiskowych uwarunkowaniach danego przedsięwzięcia, jak i może być autorem decyzji „właściwej”, pozwalającej na realizację określonego przedsięwzięcia. Możliwa jest też taka sytuacja, iż organ wykonawczy gminy nie bierze udziału w wydaniu żadnej z wymienionych decyzji, choć przedsięwzięcie ma być realizowane na obszarze jego gminy. Powstaje wówczas pytanie o jego pozycję w takiej sytuacji – czy ma prawny status strony? Artykuł nie wyczerpuje wszystkich wątków związanych z tematem, ma za zadanie dokonać pewnej systematyzacji, uporządkowania, ukazania zjawiska w szerszej perspektywie.

Słowa kluczowe: gmina, gmina wiejska, organ wykonawczy gminy, wójt, obszar Natura 2000, instrumenty planistyczne, instrumenty decyzyjne, opinia, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, przedsięwzięcie, ochrona przyrody, kompetencje, pomocniczość, planowanie przestrzenne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

¹ Autor jest pracownikiem naukowym Instytutu Nauk Prawnych PAN (e-mail: adh@interia.pl).

WPROWADZENIE

Na wstępie nasuwa się pytanie, na którym szczeblu władzy publicznej realizowane są zadania z zakresu ochrony przyrody. Czy na niższym (w gminie lub w samorządzie) czy wyższym (w powiecie, województwie lub na szczeblu administracji rządowej)? Należy oczywiście zdawać sobie sprawę z niejednorodności tego, co określamy ochroną przyrody: może to być ochrona pojedynczego drzewa, ale może to być też wszystko to, co rozumiemy pod terminem zachowania różnorodności biologicznej. Każda z tych kategorii będzie wymagała innych działań i odmiennych środków potrzebnych do skutecznej ochrony, co może wymagać działania przez inną (wyższą) instancję. Innymi słowy, chodzi o określenie, czy i jak urzeczywistniana jest zasada pomocniczości w dziedzinie ochrony przyrody.

W brzmieniu normatywnym zasadę pomocniczości najpełniej wyraża ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Terytorialnego [1994]. Zgodnie z jej artykułem 4: „...generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Mówiąc wprost – pomocniczość wyraża zasadę, że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić równie wydajnie jednostka mniejsza [Saint-Quen 1991, s. 4], czyli społeczeństwo nie powinno przejmować zadań, które może samodzielnie wykonywać jednostka.

Idea subsydiarności ma charakter dwukierunkowy – może stanowić przesłankę przekazania kompetencji w dół (bliżej obywatela) bądź w górę (bliżej wszystkich, których działanie ma dotyczyć), jednakże zawsze będzie to podział pionowy, uzależniony od relacji z obywatelami [Szpor 2001, s. 6], czyli władza wyższa, zwłaszcza państwo, może interweniować jedynie w takim wypadku i w takim stopniu, w jakim grupy i jednostki wykazują lub udowadniają swoją niewydolność. Tak więc zadania publiczne powinny być wykonywane raczej w gminie niż w powiecie, województwo powinno wykonywać to, co przekracza możliwości powiatu, a administracja rządowa działać tam i w takich granicach, gdzie nie może skutecznie i efektywnie działać samorząd terytorialny. Nawiązuje do tego Konstytucja RP w artykule 163, stanowiąc, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, oraz w artykule 164 ustęp 3 – gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

W obowiązującej ustawie o ochronie przyrody [2004] nie widać zbyt szerokiego oparcia się ustawodawcy na zasadzie pomocniczości – kompetencje są wiązane raczej ze wspólnotami wyższego rzędu. Zauważyć można, iż spośród organów ochrony przyrody wymienionych w artykule 91 ustawy o ochronie przyrody (minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, wojewoda, regionalny dyrektor ochrony środowiska, starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta) najwięcej kompetencji związanych jest z or-

ganami administracji rządowej. Przeglądając kluczową część ustawy o ochronie przyrody poświęconą formom ochrony przyrody, widać, że organami właściwymi do podejmowania rozstrzygnięć są częściej organy administracji rządowej niż samorządowej, podobnie jak w innych aktach prawnych umownie zaliczanych do prawa ochrony przyrody [Habuda 2008].

KOMPETENCJE GMINY W DZIEDZINIE OCHRONY PRZYRODY

Kompetencje gminy wydają się nie mieć samodzielnego charakteru i są warunkowane uzgodnieniem z organami administracji rządowej. Widać to na przykład przy tworzeniu niektórych form ochronnych – ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy, ale projekt tej uchwały musi być najpierw uzgodniony z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 44)². Najwięcej kompetencji przypisanych gminie wynika z rozdziału 4 ustawy o ochronie przyrody zatytułowanego *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień*.

Przełóżając tzw. ustrojowe ustawy samorządowe (ustawa o samorządzie gminnym [2001], ustawa o samorządzie powiatowym [2001], ustawa o samorządzie województwa [2001]), widać, że sprawy ochrony przyrody w hierarchii zadań samorządu ustawodawca stawia wysoko. W ustawie o samorządzie gminnym sprawy ochrony przyrody wymienione są w pierwszym punkcie katalogu przykładowych zadań własnych, sprawy zaś zieleni gminnej i zadrzewień w punkcie 12 (art. 7). Taki sposób redakcji tekstu prawnego sugeruje wysoką rangę ochrony przyrody jako dziedziny działalności własnej gminy. Szczegółowe rozwiązania ustawowe z zakresu prawnej ochrony przyrody chyba nie w pełni to potwierdzają. Widać to wyraźnie w odniesieniu do podstawowego szczebla samorządu, czyli gmin. Skoro ustawodawca w fundamentalnych rozwiązaniach ustrojowych zdecydował się na pomocniczość i decentralizację, a nie na omnipotencję państwa i centralizację, to w szczegółowych rozwiązaniach ustawowych powinno być to widoczne.

PRAWNA SPECYFIKA GMIN WIEJSKICH

Zgodnie z ustawą z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową (czyli mieszkańców gminy) oraz odpowiednie terytorium. W świetle przepisów ustawy gminy mają zunifikowany status prawny, co oznacza, że brak jest normatywnych podstaw podziału na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Takie stanowisko zajmowane jest też w doktrynie, której przedstawiciele, zwracając uwagę na przyjętą w 1990 roku zasadę jednolitości rozwiązań w odniesieniu do samorządu gminnego, podkreślają, iż ustawodawstwo nie odróżnia gminy miejskiej od wiejskiej. Choć

² To i tak w pewnym sensie „postęp”, albowiem we wcześniejszym stanie prawnym gmina mogła wykonywać kompetencje w tym zakresie dopiero wtedy, gdy nie skorzystał z nich wojewoda.

rozróżnienie takie miało istotne znaczenie ustrojowe w II Rzeczypospolitej, to od lat siedemdziesiątych XX wieku ulegało stopniowemu zacieraniu [Izdebski 2006]. Przepisy czasami dają podstawę do klasyfikacji gmin, choć nie bezpośrednio i w zasadzie bez znaczenia prawnego. Pewnych różnic (głównie w kwestii nazewnictwa) doszukiwać się można w artykule 26 ustawy „gminnej”. Ustęp 3 tego artykułu stanowi, że burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. W ustępie 4 czytamy, iż w miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta.

Mając na uwadze generalną zasadę ustanowioną w ustępie 1 artykułu 26 ustawy „gminnej” (organem wykonawczym gminy jest wójt), możemy wyróżnić gminy wiejskie, gdzie organem wykonawczym gminy jest wójt, a siedziba władz gminy nie znajduje się w mieście, bowiem miast na terytorium gminy wiejskiej zwykle nie ma, gminy miejsko-wiejskie, gdzie organem wykonawczym jest burmistrz, mający zwykle siedzibę w mieście znajdującym się na terenie tej gminy, oraz gminy miejskie, które położone są w granicach administracyjnych miasta, a organem wykonawczym takiej gminy jest prezydent. Należy jednak podkreślić umowność tego rozróżnienia. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje wprawdzie w artykule 38 możliwość odrębności ustroju gmin, jest to jednak związane nie z miejskim bądź wiejskim charakterem gminy, ale z wykonywaniem przez nie zadań o szczególnym charakterze. Jak dotychczas ustawodawca spośród ogółu gmin wyodrębnił gminy uzdrowiskowe [Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym... 2005], jednak ich pozycja prawna nie odbiega od innych gmin (dochodzą tylko dodatkowe zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska oraz powoływanie przez radę gminy stałej komisji uzdrowiskowej o kompetencjach opiniodawczo-doradczych).

Na tle powyższych uwag nasuwa się pytanie o zasadność wyróżnienia gminy wiejskiej w kontekście tworzenia i ochrony obszarów Natura 2000, skoro pod względem prawnym (materialnym i ustrojowym) przesłanki wyróżniania takich gmin są wątpliwe. Prawdopodobnie wynika to z dwóch powodów. Po pierwsze, istniejące i projektowane obszary Natura 2000 obejmują przede wszystkim tereny znajdujące się poza miastami, na terenach mało zurbanizowanych³. Po drugie, pomimo jednolitego statusu prawnego gminy wiejskie i wiejsko-miejskie dysponują innym potencjałem i stają wobec odmiennych problemów gospodarczych i rozwojowych niż gminy miejskie.

ADMINISTRACYJNOPRAWNE PROCEDURY WYZNACZANIA OBSZARÓW NATURA 2000

Polski ustawodawca najważniejsze przepisy odnoszące się do obszarów Natura 2000 zamieścił w artykułach 25–39 ustawy o ochronie przyrody [2004]. Zgodnie z artykułem 25, sieć obszarów Natura 2000 obejmuje: 1) obszary spe-

³ Mapa województw i powiatów pod kątem obszarów Natura 2000, ze strony internetowej Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

cialnej ochrony ptaków, 2) specjalne obszary ochrony siedlisk, 3) obszary mające znaczenie dla Wspólnoty⁴. Brak przeszkód, aby obszary tej sieci spełniały powyższe wymagania, a jednocześnie były na przykład parkiem narodowym. W takim przypadku obszary te obowiązywałyby przepisy właściwe dla parku narodowego, a więc o wiele surowsze.

Poniżej opisano kolejne etapy procedury powstawania obszarów Natura 2000.

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 sieci Natura 2000. Wskazuje przy tym kryteria wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania za mające znaczenie dla Wspólnoty, jako specjalne obszary ochrony siedlisk oraz 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 gmin⁵. Rada gminy ma 30 dni na przedstawienie opinii, jeżeli nie skorzysta w tym czasie ze swojego uprawnienia, to uznaje się to za brak uwag.

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 i 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.

Wyznaczenie specjalnego obszaru ochrony siedlisk następuje po uzgodnieniu z Komisją Europejską w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia tego obszaru jako mającego znaczenie dla Wspólnoty [art. 27 i 27a]. Jest to zatem procedura dłuższa i bardziej złożona, jeśli porównać ją z tworzeniem obszarów specjalnej ochrony ptaków (gdzie nie wymaga się uzyskania zgody Komisji Europejskiej). Komisja Europejska musi bowiem ustosunkować się do przedstawionej przez ministra listy, kwalifikując (lub odmawiając) obszar jako mający znaczenie dla

⁴ Pojęcie „obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty” pojawiło się w polskim prawie wskutek nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, która weszła w życie 15 listopada 2008 roku. Wcześniej ustawodawstwo polskie nie znało takiego pojęcia.

⁵ Opinia w prawie nie ma charakteru wiążącego, tak więc z jednej strony, choć przepis nakłada obowiązek jej zasięgnięcia, to jednak nie zobowiązuje do zachowania się zgodnego z treścią opinii. Z drugiej strony należy pamiętać, że organ musi liczyć się z koniecznością uzasadnienia, dlaczego opinię „zlekceważył”.

Wspólnoty. Ostatecznie obszar ochrony siedlisk tworzony jest aktem prawa krajowego (czyli w tym przypadku rozporządzeniem ministra właściwego do spraw środowiska), ale najpierw lista tych obszarów musi być zatwierdzona przez Komisję. Od tego momentu minister ma maksymalnie 6 lat na wydanie rozporządzenia. Od czasu umieszczenia obszaru na liście (co następuje po zatwierdzeniu przez Komisję) aż do wydania rozporządzenia przez ministra mamy do czynienia z „obszarem o znaczeniu wspólnotowym” (Site of Community Importance – SCI). Powstaje pytanie, jakie konsekwencje prawne ma pojawienie się „proponowanego obszaru o znaczeniu wspólnotowym” (to znaczy po umieszczeniu takiego obszaru na liście ministra i przekazaniu go Komisji Europejskiej, ale jeszcze przed zatwierdzeniem przez Komisję jako mającego znaczenie dla Wspólnoty). Rozstrzygające jest brzmienie artykułu 33 ustępy 2 i 1 ustawy o ochronie przyrody [2004], zgodnie z którym, zakaz podejmowania działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, stosuje się także do proponowanych obszarów, umieszczonych na liście przez ministra i przekazanych Komisji, ale jeszcze przez nią niezatwierdzonych.

Po wydaniu rozporządzenia przez ministra, co musi być uzgodnione z Komisją Europejską, można już mówić o specjalnym obszarze ochrony siedlisk. W najnowszej literaturze, dotyczącej prawa ochrony przyrody, wskazuje się, że obszary Natura 2000 to forma istotnie różniąca się od parków narodowych i rezerwatów przyrody z jednej strony, a od parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu z drugiej. Nie jest tak, że na obszarze Natura 2000 chroni się całość przyrody, jak na przykład w parku narodowym. Ustanowienie obszaru Natura 2000 ma zawsze konkretny cel – ochronę ważnych w skali europejskiej siedlisk i gatunków. Reżim prawny obszaru Natura 2000 zmierza ku temu, aby chronić właśnie te siedliska i gatunki. Dlatego na obszarze Natura 2000 można inwestować, można nawet przeprowadzić przez taki obszar autostradę, ale pod warunkiem, aby działania te nie wpływały w znaczący sposób negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. Na tym obszarze podejmowane działania należy podzielić na dwa rodzaje: pierwsze, które nie zagrażają zachowaniu siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin lub zwierząt ani nie wpływają negatywnie na gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura, wtedy taka działalność nie podlega żadnym ograniczeniom i prawo własności jest w pełni respektowane, oraz drugie, które mogą negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000, w tym w szczególności pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono Naturę, a także wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000 – takie działania są zabronione przez artykuł 33 ustęp 1 ustawy o ochronie przyrody.

Ochrona przyrody to instytucja prawna, polegająca na wyodrębnieniu określonego przedmiotu (obszaru, obiektu, gatunku), uznaniu go za chroniony powszechnie obowiązującym aktem normatywnym, poddaniu go szczególnemu reżimowi prawnemu, w którym zasadniczą rolę odgrywają zakazy zachowania się zagrażające temu przedmiotowi, oraz ustanowieniu odpowiedzialności typu penalnego za naruszenie tych zakazów [Radecki 2008, s. 65]. W klasyfikacji form

ochronnych na obszarowe, obiektowe i gatunkowe obszary Natura 2000 są zaliczane do tych pierwszych, wraz z parkami narodowymi, rezerwatami przyrody, parkami krajobrazowymi i obszarami chronionego krajobrazu. Według brzmienia ustępu 2 artykułu 25 ustawy o ochronie przyrody [2004], obszar Natura 2000 może obejmować część lub całość obszarów i obiektów objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w artykule 6 ustęp 1 punkty 1–4 i 6–9.

Istotą obowiązujących w Polsce form ochrony przyrody jest ustanawianie dla nich systemu zakazów (np. zakazy w parku narodowym). Pod tym względem prawna konstrukcja obszaru Natura 2000 wygląda nieco inaczej. Co prawda jest ustanowiony zakaz, ale sformułowany bardzo ogólnie. Mianowicie [art. 33 ust. 1]: „zabrania się, z zastrzeżeniem artykułu 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, lub 2) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura, lub 3) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami”. Kolejny, 34 artykuł ustawy tworzy możliwość ominięcia zakazów: „jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy organ (regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego), może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w artykule 27 ustęp 1, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej”. Gdy jednak znaczące negatywne oddziaływanie ma odnieść skutek wobec siedlisk i gatunków priorytetowych, zezwolenie może być wydane wyłącznie w celu ochrony życia i zdrowia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego oraz wynikających z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

Interpretacja tego przepisu pod kątem odstępstw od ogólnego zakazu pozwala wyróżnić dwie sytuacje. W pierwszym przypadku procedura uzyskiwania zezwolenia na ominięcie zakazu pozostaje na poziomie krajowym – chodzi o sytuacje, wynikające z konieczności ochrony zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego czy też perspektywy uzyskania korzystnych następstw dla środowiska przyrodniczego. W takich przypadkach, gdy dodatkowo zapewni się kompensację przyrodniczą, uzyskanie opinii Komisji Europejskiej nie jest wymagane. Sytuacja druga dotyczy przypadku, gdy wzmiankowane wyżej zezwolenie udzielane jest w celu wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego – wtedy opinia Komisji Europejskiej jest bezwzględnie konieczna. Warto zwrócić uwagę, iż nie ma tu nigdzie bezwzględnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze Natura. Jest ona jak najbardziej dopuszczalna, pod warunkiem że nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000.

GMINA JAKO PODMIOT WSPÓŁZARZĄDZAJĄCY OBSZAREM NATURA 2000

W świetle przepisów ustawy o ochronie przyrody udział gminy w procedurze tworzenia obszaru Natura 2000 jest skromny. Zgodnie z artykułem 27 ustępy 1 i 2, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zasięga opinii właściwej miejscowo rady gminy w sprawie projektu listy obszarów Natura 2000 (Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska opracowuje taki projekt, a następnie przedstawia go do zaopiniowania właściwej radzie gminy). Jeżeli gmina nie przedstawi swojej opinii w ciągu 30 dni od dnia otrzymania projektu, to uznaje się to za brak uwag. Jest to w zasadzie jedyny przypadek czynnego uczestnictwa organu gminy w działaniach zmierzających do utworzenia obszaru Natura 2000.

Nie jest wszakże tak, że nie istnieją inne relacje między gminą i aktami jej organów a decyzjami podejmowanymi w związku z tworzeniem sieci Natura 2000. „Punkty styczności” na linii gmina – obszar Natura 2000 pojawiają się w kontekście aktów planistycznych, z jednej strony stanowionych przez odpowiednie organy gminy, a z drugiej – stanowionych na potrzeby ochrony obszaru Natura 2000. Najpierw należy wskazać sytuacje, dla których dokument planistyczny takiego obszaru zawiera wskazówki dla już istniejących aktów planistycznych gmin. Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 (o którym mowa w artykule 28 ustęp 10 ustawy o ochronie przyrody) zawiera między innymi wskazania do zmian w istniejących studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jeżeli są one niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt na obszarach Natura 2000. Ustawa o ochronie przyrody przewiduje, iż przygotowywany akt planistyczny gminy musi respektować uwarunkowania związane z ochroną obszaru Natura 2000. Zgodnie z ustępem 3 artykułu 30 ustawy o ochronie przyrody, projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000.

Zakres działania gminy i jej zadania są szeroko określone. Zgodnie z artykułem 6 ustawy o samorządzie gminnym [1990], do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W artykule 7 pojawia się kategoria zadań własnych gminy, obejmujących zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W przykładowym wyliczeniu zadań własnych na pierwszym miejscu znajdują się sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Kwestie ładu przestrzennego wiążą się mocno z tzw. władztwem planistycznym gminy (samodzielnością planistyczną gminy), czyli przekazaniem przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i zasad zagospodarowania terenu (w drodze aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania terenu, a w przypadku braku

planu – w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) [Niewiadomski 2009]. Kluczowe instrumenty realizacji władztwa planistycznego to studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Utworzenie obszaru Natura 2000 i jego ochrona ograniczają samodzielność planistyczną gminy. Uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do wyłącznej właściwości rady gminy [art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym 1990]. Realizacja tego zadania następuje poprzez ustanowienie przez radę gminy odpowiedniej uchwały, która nie jest aktem prawa miejscowego w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy [art. 9 ust. 5 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 2003], ale jest aktem prawa miejscowego – w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [art. 14 ust. 8]. W studium, które ma określać politykę przestrzenną gminy, uwzględnia się uwarunkowania, wynikające między innymi ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego [art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 2003], występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych [pkt 9], potrzeb i możliwości rozwoju gminy [pkt 7], zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych [pkt 14]. Ponadto szczegółowa zawartość studium powinna określać, wśród innych elementów, także obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, inne obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie [art. 10 ust. 2 pkt 3 i 16]. Sporządzający projekt studium wójt zobowiązany jest do przeprowadzenia określonych uzgodnień i uzyskania opinii, w tym opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska [art. 11 pkt 8 lit. J]. Przepis zawarty w punkcie 9 artykułu 11 nakazuje wójtowi wprowadzić do projektu zmiany, wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień, co podnosi w tym przypadku znaczenie prawne opinii, która zwykle nie ma wiążącego charakteru. Oprócz opinii i uzgodnień organów administracyjnych, wójt zobowiązany jest wyznaczyć termin do wnoszenia uwag odnośnie do projektu studium dla osób prawnych, fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, przy czym te uwagi, których wójt nie uwzględnił, przedstawia wraz z projektem studium radzie gminy, która decyduje o sposobie ich potraktowania, uchwalając studium. Studium, jak zaznaczono wyżej, nie jest aktem prawa miejscowego. Jego ustalenia są jednak wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Plany miejscowe uchwalane są w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. W zasadzie gmina nie ma obowiązku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poza sytuacją gdy wymagają tego przepisy odrębne [art. 14 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 2003]. Przed podjęciem przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego organ wykonawczy gminy analizuje zasadność przystąpienia do sporządzenia planu, zgodność przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium i ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Sporządzając projekt miejscowego planu, organ wykonawczy gminy określa w nim, między innymi, oprócz przeznaczenia terenów, zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, także zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego [art. 15 ust. 2]. W procedurze przygotowywania miejscowego planu bezpośrednie związki z kwestiami ochrony środowiska przejawiają się przede wszystkim w: sporządzaniu przez wójta projektu miejscowego planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko; uzyskaniu opinii o projekcie planu regionalnego dyrektora ochrony środowiska; uzgodnieniu projektu planu z organami właściwymi na podstawie przepisów odrębnych [art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody 2004]; uzyskaniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne; wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, zorganizowaniu w tym zakresie dyskusji publicznej oraz wyznaczeniu terminu, w którym osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu.

W procesie przygotowywania planu oddzielone są sytuacje, gdy wymagane jest uzyskanie opinii o projekcie planu [art. 17 pkt 6] i sytuacje, gdy w stosunku do projektu planu wymagane są uzgodnienia [art. 17 pkt 7]. W doktrynie prawa przyjmuje się, że zwykle opinia nie ma charakteru wiążącego, natomiast uzgodnienie to po prostu uzyskanie zgody, wspólne wypracowanie stanowiska w danej sprawie. Ustawodawca rozstrzyga o konsekwencjach uzgodnień i opinii czynionych na potrzeby sporządzania planu. Wydaje się, że w tym przypadku zrównuje opinie i uzgodnienia, traktując je jednakowo pod względem następstw prawnych. I tak w punkcie 9 artykułu 17 stanowi, że wójt wprowadza (do projektu planu) zmiany, wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień. Znamienne jest sformułowanie „wprowadza”, oznaczające powinność, obowiązek, a nie na przykład sformułowanie „może wprowadzić zmiany, wynikające z zasięgniętych opinii, i wprowadza zmiany, wynikające z dokonanych uzgodnień” – co oznaczałoby rozróżnienie charakteru prawnego opinii i uzgodnienia. Skutek rozpatrzenia uwag do projektu planu osób fizycznych, prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej przejawiać się powinien ich wnikliwym rozpatrzeniem i uwzględnieniem w razie zasadności – nieuwzględnione uwagi mają być przedstawione radzie gminy, która ostatecznie decyduje o sposobie ich rozpatrzenia do projektu planu. Ponadto rada gminy, uchwalając plan miejscowy, bada jego zgodność z ustaleniami studium uwarunkowań.

Dwa omówione wyżej instrumenty planistyczne gminy są więc wyraźnie uzależnione od wymogów ochrony przyrody. Gmina ma prawny obowiązek respektować te wymogi już na etapie ich przygotowywania. Już obowiązujący akt planistyczny gminy może wymagać korekty uwzględniającej akty prawne związane z tworzeniem obszaru Natura 2000. Stanowi to ograniczenie samodzielności gminy, ale jednocześnie jej udział w ochronie obszarów Natura.

Jeśli chodzi o decyzje, za pomocą których organy gminy mogą uczestniczyć w ochronie obszarów Natura 2000, to w pierwszej kolejności należy wskazać te

o środowiskowych uwarunkowaniach⁶. Ustawodawca w artykule 72 ustęp 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko [2008] (zwanej dalej ustawą o udostępnianiu informacji) wskazuje decyzje, przed którymi należy wydać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Z artykułu 75 dowiadujemy się, że organem właściwym do wydania takiej decyzji może być:

- regionalny dyrektor ochrony środowiska, w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (drogi, linie kolejowe, napowietrzne linie elektroenergetyczne, instalacje do przesyłu ropy, gazu, substancji chemicznych, sztuczne zbiorniki wodne, przedsięwzięcia realizowane na terenach zamkniętych, przedsięwzięcia realizowane na obszarach morskich, zmiana lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa na użytek rolny),
- starosta, w przypadku scalania, wymiany lub podziału gruntów,
- dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, w przypadku zmiany lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa na użytek rolny,
- wójt, w przypadku pozostałych przedsięwzięć.

W ustępie 3 dodaje się, że jeśli przedsięwzięcie, dla którego wymagana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, realizowane jest przez gminę, to decyzję tę wydaje wójt, na którego obszarze przedsięwzięcie jest realizowane.

Widać więc, iż określone kategorie przedsięwzięć, do których realizacji potrzeba wydania odpowiedniej (właściwej) decyzji, wymagają wydania decyzji wstępnej, „poprzedzającej”, czyli decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Biorąc pod uwagę podmioty wydające te decyzje, można rozpatrywać następujące układy:

- decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (środowiskową) wydaje wójt, a decyzję właściwą także wójt,
- decyzję środowiskową wydaje wójt, a decyzję właściwą inny organ,
- decyzję środowiskową wydaje inny organ, a decyzję właściwą wójt,
- obie decyzje są wydawane przez inne organy (niebędące organami gminy), ale dotyczą one terenu gminy.

Tak więc aktywny udział organu wykonawczego gminy możliwy jest w trzech konfiguracjach. Artykuł 96 ustęp 1 ustawy o udostępnianiu informacji stanowi, iż organ właściwy do wydania decyzji (środowiskowej), wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia innego niż przedsięwzięcie mogące 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 oddziaływać na obszar Natura 2000. Taką przykładową decyzją może być zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów (wydawane przez wójta). Cytowany przepis, stanowiący element procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000,

⁶ Decyzje takie są wymagane dla przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko i przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

jest przykładem udziału organu gminy w ochronie tego typu obszarów (poprzez rozważenie, czy przedsięwzięcie może oddziaływać na obszar Natura 2000).

PODSUMOWANIE

W artykule nie poddano analizie wszystkich przypadków udziału organów gminy w ochronie obszarów Natura 2000. Chodziło głównie o wskazanie, iż kompetencje organów gminy w tym zakresie (opiniodawcze, planistyczne i decyzyjne), a przede wszystkim decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, są znaczące, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę udział w podejmowaniu decyzji związanych z działalnością na obszarach Natura 2000. Dla pełniejszego przedstawienia zagadnienia przedstawiono również ogólniejsze rozważania na temat miejsca ochrony przyrody w działalności organów publicznych (rządowych i samorządowych), celowości wyróżnienia gmin wiejskich oraz specyfiki prawnej obszarów Natura 2000.

BIBLIOGRAFIA

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607.
- Habuda A., 2008: *Pomocniczość w ochronie przyrody. Ochrona Środowiska*. „Prawo i Polityka” 3.
- Izdebski H., 2006: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Lexis Nexis, Warszawa.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Niewiadomski Z., 2009: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*. Komentarz. C. H. Beck, Warszawa.
- Radecki W., 2008: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Diffin, Warszawa.
- Saint-Quen F., 1991: *Podział władzy w demokracji europejskiej*. „Samorząd Terytorialny” 6.
- Szpor A., 2001: *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa UE i w Polsce*. „Samorząd Terytorialny” 1–2.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. z 2004 r. nr 92, poz. 880 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. Dz.U. z 2005 r. nr 167, poz. 1399 ze zm.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Dz.U. z 2008 r. nr 199, poz. 1227 ze zm.

LEGAL POSITION OF RURAL COMMUNES IN THE PROCEDURE OF DELIMITATION AND PROTECTION OF THE NATURA 2000 AREAS

Abstract. The aim of the paper is to present the legal status of a rural commune in the process of formation and protection of a Natura 2000 area. The paper is divided into four parts. The first part deals with the place of environmental protection in the activity of public authorities, especially of local councils. The second part of the paper presents arguments in favour of distinguishing a rural commune from among other types of communes which in legal terms form a fairly uniform category. The third part deals with the legal essence of the Natura 2000 areas and characterises the processes of their formation. The fourth part of the paper describes legal instruments that can be used by communes in dealing with the issue of Natura 2000 areas. The participation of communes in the creation of Natura 2000 areas is based on planning and advisory instruments. As far as the protection of the already established areas is concerned decision instruments connected with the implementation of definite undertakings play the key role. The executive organ of a commune can participate in this process at the preliminary stage when environmental determinants of a given undertaking are being discussed but it also can be the author of a decision indispensable to implement a definite project. It can also happen that the executive organ of a commune will take no part in the issue of any of the earlier described decisions despite the fact that a project is to be implemented on the territory of that commune. Such situation leads to the question about the position of the executive organ – does it have the legal status of a party? The paper does not cover all aspects of the problem for its aim is to accomplish some sort of systematisation, to introduce some order and to show the problem in a broader perspective.

Key words: commune, rural commune, executive organ, chief officer of commune's villages, Natura 2000 area, planning instruments, decision instruments, opinion, decision on environmental determinants, undertaking, protection of the natural environment, competencies, auxiliary character, town and country planning, local development plan