

WYBRANE PROBLEMY PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA



WYBRANE PROBLEMY PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

redakcja Bartosz Rakoczy

Marcin Pchałek

Warszawa 2010



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Wydawca:
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący:
Anna Hara

Układ typograficzny:
Marta Baranowska

Opracowanie redakcyjne:
JustLuk

Korekta:
Monika Matczak

Skład i łamanie:
JustLuk, Justyna Szumięł, Łukasz Drzewiecki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2010

ISBN 978-83-264-0100-8

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa: www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
ROZDZIAŁ I	
Oceny oddziaływania na środowisko	15
Magdalena Bar, Jerzy Jendrośka <i>Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko a ocena oddziaływania na obszar Natura 2000</i>	15
Zbigniew Bukowski <i>Ponowna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w polskim prawie</i>	37
Marcin Pchalek <i>Procedura strategicznych ocen planów i programów a oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć</i>	48
Michał Behnke <i>Analiza wariantowa jako przesłanka wskazania wariantu innego niż proponowany przez inwestora lub odmowy wydania decyzji środowiskowej</i>	63
Magdalena Bar, Jerzy Jendrośka <i>Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie CODA a praktyka ocen oddziaływania na środowisko w Polsce</i>	72
ROZDZIAŁ II	
Ochrona przyrody	87
Wojciech Radecki <i>Koncepcje powszechnej i szczególnej ochrony przyrody</i>	87
Janina Ciechanowicz-McLean <i>Ochrona zasobów przyrodniczych morza</i>	101
Marcin Pchalek <i>Ochrona gatunkowa w procesie inwestycyjnym</i>	126
Diana Trzcińska <i>Natura 2000 a ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości</i>	149

Adam Juchnik	
<i>Prawo do dysponowania nieruchomością na cele kompensacji przyrodniczej</i>	163

ROZDZIAŁ III

Gospodarowanie wodą i ściekami	175
---------------------------------------------	-----

Michał Behnke	
<i>Pozwolenie wodnoprawne jako środek prawnej ochrony środowiska</i>	175

Bartosz Rakoczy	
<i>Pozycja prawna gminy w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków</i>	182

Jerzy Rotko	
<i>Wymagania stawiane ściekom w świetle przepisów ustawy – Prawo wodne, ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie</i>	191

Karolina Karpus	
<i>Dyrektywa 91/271/EWG Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych w wybranym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości WE</i>	202

Adam Juchnik	
<i>Prawne uwarunkowania nietechnicznej ochrony przeciwpowodziowej</i>	210

ROZDZIAŁ IV

Gospodarowanie odpadami	223
--------------------------------------	-----

Marek Górski	
<i>„Przetwarzanie odpadów” jako pojęcie prawne</i>	223

Jan Jerzmański	
<i>Przemieszczanie odpadów – problemy na styku regulacji</i>	234

Zbigniew Bukowski	
<i>Wybrane problemy związane z realizacją zadań gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi</i>	260

Marek Górski	
<i>Postępowanie z odpadami medycznymi i weterynaryjnymi</i>	270

Adam Juchnik	
<i>Produkcja paliw alternatywnych jako sposób zagospodarowania odpadów komunalnych</i>	283

ROZDZIAŁ V

Odpowiedzialność prawna	297
--------------------------------------	-----

Wojciech Radecki	
<i>Odpowiedzialność za wykroczenia jako środek prawny ochrony środowiska</i>	297

Marek Górski	
<i>Opłaty podwyższone jako administracyjne sankcje finansowe za naruszanie zasad korzystania z zasobów środowiska</i>	315
Bartosz Rakoczy	
<i>Szkoda w środowisku a szkoda wyrządzona oddziaływaniem na środowisko</i>	330
Leszek Mering	
<i>Opinia biegłego w postępowaniu karnym o przestępstwa przeciwko środowisku</i>	339
Leszek Mering	
<i>Spoteczna szkodliwość przestępstw przeciwko środowisku</i>	351
Bibliografia	361
Wykaz najważniejszych aktów prawnych	375

Wykaz skrótów

Źródła prawa

- ASCOBANS - Porozumienie o ochronie małych walenii Bałtyku i Morza Północnego
- dyrektywa EIA - dyrektywa 85/337/EWG Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. UE L 175 z 05.07.1985, s. 40 z późn. zm.)
- dyrektywa IPPC - dyrektywa 2008/1/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. UE L 24 z 29.01.2008, s. 8)
- dyrektywa powodziowa - dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. UE L 288 z 06.11.2007, s. 27)
- dyrektywa prawnokarna - dyrektywa 2008/99/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz. Urz. UE L 328 z 06.12.2008, s. 28)
- dyrektywa ptasia - dyrektywa 79/409/EWG Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. UE L 103 z 25.04.1979, s. 1)
- dyrektywa ramowa o odpadach - dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L Nr 114 z 27.04.2006, s. 9 z późn. zm.)
- dyrektywa SEA - dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. UE L 197 z 21.07.2001, s. 157)
- dyrektywa siedliskowa - dyrektywa 92/43/EWG Rady z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. UE L 206 z 22.07.1992, s. 7 z późn. zm.)
- dyrektywa składowiskowa - dyrektywa 1999/31/WE Rady z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999, s. 1)
- dyrektywa szkodowa - dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. Urz. UE L 143 z 30.04.2004, s. 56)

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 99, poz. 533 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.p.w. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148 z późn. zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 z późn. zm.)
- nowa dyrektywa ramowa o odpadach – dyrektywa 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.)
- pr. wod. – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.)
- ramowa dyrektywa wodna – dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, s. 1 z późn. zm.)
- Traktat akcesyjny z dnia 16 kwietnia 2003 r. – Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864)
- TWE – Traktat z dnia 7 lutego 1992 r. ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 1)

- u.d.p. - ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.)
- u.g.k. - ustawa z dnia 23 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.)
- u.g.n. - ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.)
- u.m.p.o. - ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. Nr 124, poz. 859)
- u.o.k.ś. - ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 3, poz. 6, późniejszy tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.)
- u. odp. - ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.)
- u.o.o.ś. - 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. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.)
- u.o.p. - ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220)
- u.o.w. - ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz. U. Nr 138, poz. 865 z późn. zm.)
- u.o.z. - ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.)
- u.p.z.p. - ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
- u.u.cz.p. - ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.)
- ustawa o recyklingu - ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 z późn. zm.)
- ustawa szkodowa - ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493 z późn. zm.)
- ustawa zaopatrzeniowa - ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. Nr 72, poz. 747 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

- CE - Czysta Energia
- ELJ - Environmental Liability Journal
- GW - Gospodarka Wodna
- IJIL - Indian Journal of International Law
- IJMCL - The International Journal of Marine and Coastal Law
- JEE - Journal for European Environmental & Planning Law
- M. Praw. - Monitor Prawniczy
- PE - Problemy Ekologii

PEn	-	Polityka Energetyczna
PK	-	Przegląd Komunalny
PiP	-	Państwo i Prawo
PiŚ	-	Prawo i Środowisko
POŚ	-	Problemy Ocen Środowiskowych
Prok. i Pr.	-	Prokuratura i Prawo
PS	-	Przegląd Sądowy
PWA	-	Polish Western Affairs
OSNP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OŚPiP	-	Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka
OwSS	-	Orzecznictwo w sprawach samorządowych
OTK-A	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Zbiór Urzędowy, Seria A
TGM	-	Technika i Gospodarka Morska
WiK	-	Wodociągi i Kanalizacja
WP	-	Wodociągi Polskie
ZNWSZwG	-	Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania w Gdańsku

Organy orzekające

ETS	-	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	-	Sąd Najwyższy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
WSA	-	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Inne

DEFRA	-	Department for Environment, Food and Rural Affairs
EKES	-	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
EKO	-	Europejski Katalog Odpadów
GDOŚ	-	Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
GESAMP	-	Wspólna Grupa Ekspertów do Spraw Naukowych Aspektów Zanieczyszczeń Morskich
GIOŚ	-	Główny Inspektor Ochrony Środowiska
IWRM	-	Integrated Water Resources Management
KIGO	-	Krajowa Izba Gospodarki Odpadami
Komitet Dna Mórz-	-	Komitet Dna Mórz i Oceanów poza granicami Jurysdykcji Państwowej
k.p.z.k.	-	Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. o ogłoszeniu Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (M. P. Nr 26, poz. 432 z późn. zm.)
m.p.z.p.	-	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
NDT	-	Najlepsza Dostępna Technologia

NEP	- Najlepsze Praktyki Ekologiczne
NPR	- Narodowy Plan Rozwoju
OOS	- ocena oddziaływania na środowisko
OSOP	- Obszary Specjalnej Ochrony Ptaków
OZW	- Obszar o Znaczeniu Wspólnotowym
p.z.p.k.	- plan zagospodarowania przestrzennego kraju
PARCOM	- Komisja Paryska, organ wykonawczy Konwencji Paryskiej
PIGO	- Polska Izba Gospodarki Odpadami
PO	- Plan Ochrony
PROŚ	- Państwowa Rada Ochrony Środowiska
PZO	- Plan Zadań Ochronnych
PZRP	- plany zarządzania ryzykiem powodziowym
RDOŚ	- regionalny dyrektor ochrony środowiska
RLM	- równoważna liczba mieszkańców
SOOS	- Specjalne Obszary Ochrony Siedlisk
SOOŚ	- strategiczne oceny oddziaływania na środowisko planów i programów
w.p.z.p.	- wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego

Procedura strategicznych ocen planów i programów a oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć

1. WPROWADZENIE

Niebawem obchodzić będziemy dziesięciolecie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w prawie polskim. Nadszedł zatem czas na chwilę zadumy nad nowoczesnością regulacji transponujących dyrektywę SEA. Jako kryterium oceny nowoczesności przyjąłem zagadnienie poruszane w literaturze przedmiotu bardzo rzadko (a szkoda, bo w kontekście wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju jest to zagadnienie bardzo istotne) – chodzi bowiem o kwestie ustalenia prawnej i metodologicznej relacji pomiędzy ocenami strategicznymi planów i programów a ocenami oddziaływania indywidualnych przedsięwzięć.

Jak stanowi dyrektywa SEA w art. 5 ust. 2, prognoza oddziaływania na środowisko powinna zawierać informacje, które mogą być racjonalnie wymagane, z uwzględnieniem obecnego stanu wiedzy i metod oceny, zawartości i poziomu szczegółowości planu lub programu, jego stadium w procesie podejmowania decyzji oraz zakresu, w jakim niektóre sprawy mogą zostać właściwie ocenione na różnych etapach tego procesu. Plany i programy tworzą bowiem część wielopoziomowej hierarchii procesu inwestycyjnego, a tak ukształtowany zakres prognozy ma na celu uniknięcie powielania oceny. Informacje na temat wpływu na środowisko, otrzymane na innych poziomach procesu decyzyjnego lub poprzez inne prawodawstwo wspólnotowe, mogą być wykorzystywane do dostarczenia informacji określonych w załączniku I „Informacje określone w art. 5 ust. 1” do dyrektywy SEA (załącznik ustala zakres prognozy).

W art. 11 ust. 1 dyrektywa SEA zastrzega, iż przeprowadzenie oceny strategicznej nie powinno mieć wpływu na wywiązanie się z obowiązków nałożonych w ramach dyrektywy EIA, ani na żadne inne wymogi prawodawstwa wspólnotowego. Jednak już w kolejnym ustępie prawodawca wspólnotowy dostrzegł pewną istotną zależność – otóż uznał, iż jeżeli obowiązek dokonania oceny wpływu na środowisko wynika jednocześnie z dyrektywy SEA oraz innego prawodawstwa wspólnotowego, państwa członkowskie mogą zapewnić skoordynowane lub wspólne procedury spełniające wymagania właściwego prawodawstwa wspólnotowego w celu m.in. uniknięcia powielania oceny.

Studium pod tytułem „Relacja pomiędzy dyrektywami SEA i EIA – końcowy raport dla Komisji Europejskiej” ujawniło wstępnie kilka kluczowych pász-

czyzn wspólnych dla obu dyrektyw¹. Tak więc do pokrywania się zakresów stosowania dochodzi przede wszystkim w przypadku, gdy przedmiot oceny kwalifikuje się zarówno do kategorii przedsięwzięć podlegających dyrektywie EIA, jak i planów/programów podlegających dyrektywie SEA. Określenie, czy propozycja jest planem lub programem, ma zatem kluczowe znaczenie, rzutuje bowiem na poziom szczegółowości oceny. W praktyce występują różne warianty nakładania się przepisów. Przedsięwzięcia o dużej skali mogą np. składać się z mniejszych przedsięwzięć². W innym przypadku – zanim inwestor wystąpi o zgodę na realizację przedsięwzięcia i wykona OOŚ – konieczna jest zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, gdzie wymagana jest SOOŚ. Istnieją także systemy prawne, gdzie przyjęcie planu lub programu oznacza zgodę na realizację przedsięwzięcia.

Zbieg przepisów może w końcu wynikać po prostu z hierarchicznych związków pomiędzy SOOŚ i OOŚ. Generalnie celem ocen strategicznych dotyczących wyższego poziomu planowania (sektorowego, regionalnego) jest promowanie realizacji przedsięwzięć o większym stopniu akceptowalności środowiskowej. Tym samym podjęcie decyzji o realizacji konkretnych przedsięwzięć w początkowej fazie procesu inwestycyjnego ukierunkowuje automatycznie zakres dalszych ocen, czego najlepszym przykładem są plany zagospodarowania przestrzennego.

2. ZBIEG ZAKRESÓW STRATEGICZNYCH OCEN ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO ORAZ OCEN ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO PRZEDSIĘWZIĘĆ

2.1. STRATEGICZNE OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO PLANÓW I PROGRAMÓW PRZYJMOWANYCH NA POZIOMIE KRAJOWYM

Możliwość zaistnienia hierarchicznego związku pomiędzy ocenami przedsięwzięć a ocenami strategicznymi wiąże się z miejscem analizowanego planu/programu w systemie programowania rozwoju. Rozważania należy rozpocząć od przykładów planów i programów przyjmowanych na poziomie krajowym oraz od przybliżenia charakteru ocen strategicznych dla dokumentów z tego szczebla hierarchii.

Dokumentami o zasadniczym znaczeniu dla kształtowania strategii rozwoju kraju są obecnie Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015³, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (M.P. Nr 26, poz. 432 z późn. zm.), Strategie Sektorowe⁴ oraz Sektorowe Programy Operacyjne sporządzane w związku z wykorzystywaniem środków finansowych UE⁵.

¹ Zob. W. Sheate, H. Byron, S. Dagg, L. Cooper, *The Relationship between EIA and SEA Directives – Final Report to the European Commission*, London 2005.

² Na przykład przedsięwzięcia inwestycyjne na obszarach miejskich, włączając budownictwo centrów handlowych i parkingów, oraz przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury transportowej.

³ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r.

⁴ Na przykład „Strategia rozwoju turystyki na lata 2007–2013”.

⁵ „Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko” itd.

Charakter ustaleń powyższych dokumentów wpływa na możliwość i sposób oceny ich wpływu na środowisko. Problem ten zostanie pokrótce omówiony na przykładzie ramowej SOOŚ dla Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006. Uzasadnieniem tego wyboru jest fakt, że do dziś jest to jedna z bardzo niewielu ocen dotyczących poziomu krajowego, którą można uznać za ocenę profesjonalną i niezależną⁶. Zaznacza się, że prognoza dla NPR 2007–2013 nie spełniała jakichkolwiek wymogów metodycznych i proceduralnych⁷, a prognoza dla aktualizacji k.p.z.k. (aktualizacja z października 2005 r.) w ogóle nie została wykonana. Celami prac nad SOOŚ dla NPR 2004–2006 były m.in. ocena stopnia uwzględnienia zagadnień ochrony środowiska we wszystkich częściach NPR (diagnostycznej, strategicznej, w częściach dotyczących wdrażania i monitorowania) oraz ocena przewidywanych skutków wpływu na środowisko proponowanych działań. Tak ukształtowana ocena miała pozwolić na przygotowanie zaleceń, które umożliwiłyby poprawę zawartości dokumentu⁸.

Ocena została oparta na analizie aktów prawnych i dokumentów programowych Polski oraz Unii Europejskiej, które odnosiły się do zagadnień wchodzących w zakres NPR. Przedmiotowa analiza pozwoliła na sformułowanie listy 250 celów ekologicznych (kryteriów oceny), które zostały ujęte w tak zwanych 50 kryteriach zsyntetyzowanych. Po konsultacjach z resortowymi zespołami programującymi opracowano listy 12 megakryteriów formalnych oraz 11 megakryteriów merytorycznych. Przykładowo, pierwsza grupa megakryteriów miała odpowiedzieć na następujące pytania:

- Czy proponowane działania są zintegrowane ze „Strategią zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej”⁹, „VI Programem działań Unii Europejskiej na rzecz środowiska”¹⁰ i „II Polityką Ekologiczną państwa”?
- Czy zostały zaproponowane wskaźniki zrównoważonego rozwoju?
- Czy w aspekcie zrównoważonego rozwoju działania planowane w poszczególnych sektorach nawzajem się uzupełniają?
- Czy zostały zaproponowane ekologiczne kryteria wyboru przedsięwzięć? itd.¹¹

Wśród megakryteriów merytorycznych znalazły się m.in. poniższe zagadnienia:

⁶ Ocena została wykonana przez ekspertów zaproszonych do współpracy przez Regionalne Centrum Ekologiczne (REC) na Europę Środkową i Wschodnią. Pracami zespołu kierował A. Kassenberg z Instytutu na rzecz Ekorozwoju, wsparcia merytorycznego udzielał J. Dusik – Dyrektor Programu Ocen Strategicznych w REC.

⁷ Zob. E. Florckiewicz, *Postępowanie w sprawie oś planów i programów – na przykładzie dokumentów programowych Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności*, POŚ 2006, nr 1, s. 3 i n.

⁸ Zob. prezentacja *Doświadczenia i metodologia pracy nad Ramową Strategiczną Oceną Oddziaływania na Środowisko NPR na lata 2004–2006*, Warszawa 2002.

⁹ Zob. *A European Union Strategy for Sustainable Development*, Luxembourg 2002.

¹⁰ Zob. *Środowisko 2010: Nasza przyszłość, nasz wybór – VI Program działań Unii Europejskiej na rzecz środowiska*; COM/2001/0031 ostateczny.

¹¹ W sprawie kryteriów zastosowanych w trakcie oceny, zob. załączniki *Ramowej Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko NPR na lata 2004–2006*, Warszawa 2002, s. 108 i n.

- Czy proponowane działania przyczynią się do efektywnego wykorzystania zasobów naturalnych, w tym do zmiany wzorców konsumpcji i produkcji oraz do zarządzania popytem na te zasoby?
- Czy planowane działania przyczynią się do równoważenia rozwoju poprzez stosowanie charakterystycznych dla poszczególnych sektorów środków eliminujących albo zmniejszających negatywne oddziaływanie proponowanych przedsięwzięć na środowisko, wraz z monitorowaniem ich wdrażania?
- Czy planowane działania przyczynią się do poprawy stanu: powietrza, wód powierzchniowych i podziemnych, powierzchni ziemi?
- Czy proponowane działania przyczynią się do poprawy ładu przestrzennego?¹²

Zastosowanie zestawów megakryteriów pozwoliło na wykonanie finalnej oceny oddziaływania na środowisko działań i inwestycji przewidzianych w ramach NPR 2004–2006. Ocena ujawniła przede wszystkim brak wzajemnego wzmocnienia i komplementarności pomiędzy działaniami przewidzianymi w poszczególnych sektorach¹³, potraktowanie ochrony środowiska jedynie jako niezbędnego kosztu działań na rzecz rozwoju ekonomicznego i społecznego, a także brak spójności pomiędzy istniejącą sytuacją a proponowanymi działaniami. Co więcej, oddziaływanie proponowanych przedsięwzięć na środowisko nie było w ogóle analizowane i brane pod uwagę, jak również nie podjęto problematyki skutków środowiskowych realizacji planu nawet w wymiarze jakościowym.

Z punktu widzenia problematyki omawianej w niniejszym opracowaniu należy zauważyć, że tak ukształtowany zakres i wyniki oceny nie pozwalają na doszukiwanie się szerokiego związku treściowego pomiędzy ocenami strategicznymi na poziomie krajowym a ocenami przedsięwzięć. Pomimo że dokumenty typu NPR, koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju czy strategię sektorowe przewidują już realizację konkretnych przedsięwzięć, to ich liczba oraz etap planowania nie pozwalają na podjęcie rozważań bliskich ocenie w rozumieniu dyrektywy EIA. Oceny podejmowane na najwyższych szczeblach hierarchii planowania jeszcze przez wiele lat będą posługiwały się wskaźnikami jakościowymi, a stosowanie wskaźników ilościowych, typowych dla indywidualnych przedsięwzięć, może w ogóle okazać się niemożliwe. Omawiany poziom programowania jest jednak podstawowym wektorem rozwoju kraju i na tym właśnie poziomie powinno się analizować alternatywne metody osiągnięcia zakładanych celów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Wyniki tej analizy będą zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju jedynie wówczas, kiedy w doborze projektowanych działań uwzględni się w sposób rzetelny priorytety ochrony środowiska.

¹² *Ibidem.*

¹³ Sektorami tymi były: Wzrost konkurencyjności gospodarki; Rozwój zasobów ludzkich; Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich; Rybołówstwo i przetwórstwo ryb; Rozwój infrastruktury transportowej; Ochrona środowiska i gospodarka wodna.

2.2. STRATEGICZNE OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO PLANÓW I PROGRAMÓW PRZYJMOWANYCH NA POZIOMIE REGIONALNYM

Poniższe rozważania dotyczyć będą relacji pomiędzy prognozami SOOŚ wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego, a ocenami oddziaływania indywidualnych przedsięwzięć¹⁴. Wybór tej konkretnie relacji pozwoli później na przejście do omówienia problematyki dokumentów z zakresu planowania przestrzennego sporządzanych na poziomie gminnym i lokalnym przy zachowaniu ciągłości tematycznej. Proces planowania i zagospodarowania przestrzennego jest poza tym – jak już wskazano – obszarem, w którym zbieg zakresów ocen strategicznych oraz indywidualnych ujawnia się najmocniej.

Wśród kryteriów najczęściej stosowanych przy ustaleniu znaczenia oddziaływania w.p.z.p. wymienia się ponadlokalny charakter oddziaływań, oddziaływanie na obszary chronione lub szczególnie cenne przyrodniczo, oddziaływanie na obszary o małej odporności na antropopresję, ilość wprowadzanych do środowiska substancji lub energii, przekroczenie norm jakości środowiska, wpływ na jakość środowiska i zdrowie ludzi. Kryteria te w zależności od metodyki przyjętej przez zespół oceniający dotyczą albo dawców oddziaływań (przedsięwzięć), albo stressorów (form materii i energii) przenoszących oddziaływanie, a także środowiska będącego biorcą oddziaływań¹⁵. Pomimo że przedstawiane są już konkretne wartości liczbowe, to nie wynikają one jednak z wykorzystania metod ilościowych i opierają się na metodach jakościowo-eksperymentalnych. Wiąże się to m.in. z faktem, iż plany przewidują realizację nawet do stu kilkudziesięciu nowych przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na środowisko. Posługiwanie się metodami jakościowymi oraz pseudoilościowymi skutkuje jednak bardzo wysokim stopniem subiektywizmu prognoz.

W literaturze fachowej uważa się, że z uwagi na możliwości do ilościowego wyrażenia charakter przewidywanych skutków (emisji, oddziaływań), wykonalne są oceny oddziaływania na środowisko ustaleń w.p.z.p. przy zastosowaniu metod ilościowych¹⁶. Chociaż wymaga to znacznie większego zaangażowania czasowego, personalnego i finansowego, to należy podkreślić, iż tak wykonana ocena dałaby dużo bardziej wiarygodne i obiektywne rezultaty. Przewiduje się, że tego typu prognozy upowszechnią się jednak najwcześniej w ciągu kilkunastu lat i będzie to miało związek z ewoluującymi przepisami UE oraz koniecznością efektywnej implementacji dyrektywy SEA w zakresie zapewniania dobrej jakości ocen¹⁷. Tak przeprowadzane oceny strategiczne w.p.z.p. będą miały silny związek z OOŚ konkretnych przedsięwzięć w planz-

¹⁴ Szerzej na temat prognoz OOŚ dla w.p.z.p. zob. U. Rzeszot, *SEA of Regional Land – use Plans: Lessons from Poland (w:) Proceedings of International Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment*, red. J. Dusik, Hungary 2001.

¹⁵ Zob. M. Kistowski, *Problemy metodyczne i proceduralne sporządzania prognoz oddziaływania na środowisko projektów planów zagospodarowania przestrzennego na tle dotychczasowych doświadczeń polskich*, POŚ 2005, nr 1, s. 44.

¹⁶ Zob. R. Therivel, *Environmental Appraisal of Development Plans*, Oxford 2004.

¹⁷ Zob. M. Kistowski, *Problemy metodyczne...*, s. 53.

czyżnie powielania informacji, a w szczególności odnośnie do identyfikacji i oceny oddziaływań skumulowanych.

Nie oznacza to, że związki te nie występują jednak już dzisiaj. Dotyczą one najmocniej najniższego szczebla struktury w.p.z.p., składającej się odpowiednio z ogólnych celów zagospodarowania przestrzennego województwa, kierunków polityki przestrzennej będących uszczegółowieniem celów i proponowanych działań oraz zadań polegających na modyfikacji istniejących lub stworzeniu nowych struktur przestrzennych. Na tym ostatnim poziomie wykorzystuje się już metody macierzowe, zajmujące się proponowanymi działaniami¹⁸ mogącymi oddziaływać na środowisko w kontekście oceny wpływu na komponenty i cechy środowiska oraz warunki równoważenia rozwoju¹⁹.

W świetle art. 51 ust. 2 u.o.o.ś. prognoza powinna odpowiadać m.in. na następujące pytania:

- jaki jest stan środowiska na obszarach, gdzie ustalenia dokumentu najsilniej wpłyną na środowisko?
- jakie są najważniejsze problemy dotyczące ochrony środowiska związane z tematyką ocenianego dokumentu, szczególnie występujące na obszarach chronionych?
- jakie znaczące skutki dla środowiska spowoduje realizacja ustaleń dokumentu?
- w jaki sposób przeciwdziałać negatywnym skutkom wpływu ustaleń dokumentu na środowisko?
- jakie metody proponuje się zastosować do monitorowania wpływu na środowisko ustaleń dokumentu?
- czy występują i jakie są transgraniczne skutki wpływu na środowisko realizacji ustaleń ocenianego dokumentu?

Stopień szczegółowości odpowiedzi na powyższe pytania determinował będzie możliwość wykorzystania uzyskanych informacji w postępowaniu OOŚ indywidualnych przedsięwzięć. Z pewnością implikacje dla postępowań OOŚ przedsięwzięć będzie miało stwierdzenie wystąpienia oddziaływań transgranicznych oraz przeprowadzenie stosownej procedury konsultacyjnej

¹⁸ Na przykładzie w.p.z.p. województwa pomorskiego na lata 2002–2006 mogą to być: rozbudowa portu lotniczego o znaczeniu międzynarodowym, rozbudowa portów morskich, rozbudowa baz żeglugi promowej, modernizacja dróg wodnych śródlądowych, budowa autostrady A-1, modernizowane i planowane drogi ekspresowe, planowany gazociąg tranzytowy – zob. M. Kistowski, *Propozycja metodyczna opracowania dokumentu prognozy oddziaływania na środowisko projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa*, POŚ 2005, nr 3, s. 50 i n.

¹⁹ Na przykładzie prognozy OOŚ dla projektu w.p.z.p. województwa pomorskiego na lata 2002–2006 komponentami środowiska będą na przykład: rzeźba terenu, zasoby surowców naturalnych, powietrze i klimat, wody powierzchniowe, wody podziemne, gleby, roślinność, fauna, krajobraz. Do warunków równoważenia rozwoju zaliczyć można z kolei: efektywność energetyczną transportu (podróże, środki transportu), efektywność energetyczną środowiska zabudowanego, energię odnawialną, absorpcję CO₂, siedliska naturalne. Obszarami szczególnymi wykorzystywanymi w macierzach mogą być także: przyrodnicze obszary chronione, udokumentowane złoża kopalin, obszary zagrożenia powodziowego, obszary morskie, obszary ograniczonego użytkowania – propozycje utworzenia. Zob. M. Kistowski, *Prognoza oddziaływania na środowisko przyrodnicze projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego*, Gdańsk 2002.

już na etapie przygotowywania planu. To samo dotyczy propozycji utworzenia obszarów ograniczonego oddziaływania w prognozie SOOŚ dla w.p.z.p. Warto również przyrzeć się bliżej propozycjom sposobów zmniejszania negatywnych wpływów ustaleń w.p.z.p. na środowisko i warunki zrównoważonego rozwoju.

Zmniejszanie wpływów może zostać osiągnięte poprzez rezygnację z realizacji danego działania, zmianę sposobu przeprowadzenia danego działania oraz przeprowadzenie działania alternatywnego do proponowanego w w.p.z.p. Z uwagi na krajowe uwarunkowania polityczne i metodyczne, autorzy prognoz najczęściej przedstawiają propozycje zmiany sposobu albo miejsca prowadzenia działań²⁰. Opierając się na propozycjach środków łagodzących i kompensacyjnych dla pomorskiego w.p.z.p. na lata 2002–2006, można zauważyć, że wykorzystanie zaleceń z tej prognozy na poziomie oceny konkretnych przedsięwzięć jest w pełni wykonalne i powinno być praktykowane²¹.

Uwzględnianie w postępowaniach OOŚ przedsięwzięć rekomendacji z prognoz w.p.z.p. w zakresie łagodzenia i kompensacji wpływu jest kluczowym warunkiem wdrażania zrównoważonego rozwoju na poziomie regionalnym. Wykonawcy oceny strategicznej mają bowiem dużo szerszą wiedzę na temat oddziaływań skumulowanych niż wykonawcy ocen przedsięwzięć, a równoważenie tych właśnie oddziaływań jest w procesie inwestycyjnym zadaniem kluczowym.

Co istotne, również problematyka monitoringu skutków wpływu realizacji ustaleń planu/programu wiąże się bezpośrednio z monitoringiem funkcjonującym w ramach OOŚ przedsięwzięć. Tak więc wybrane wskaźniki proponowane do monitorowania skutków w.p.z.p. powinny być odpowiednio uwzględniane na etapie konkretnych inwestycji²².

²⁰ Zob. M. Kistowski, *Propozycja metodyczna...*, s. 49.

²¹ *Ibidem*, s. 50. Proponowane środki łagodzenia i kompensacji ujemnego wpływu na środowisko i warunki ekorozwoju: „Budowa autostrady A-1: Wyznaczenie przebiegu autostrady w ten sposób, aby na jak najkrótszych odcinkach przebiegała ona przez tereny zalesione i o najwyższych walorach przyrodniczych (np. hydrogeniczne) oraz obszary gleb o klasie wyższej niż V, aby omijała obszary chronione (parki krajobrazowe i narodowe, rezerваты przyrody). W przypadku przecinania przez autostradę bardziej rozległych kompleksów leśnych, konieczna jest budowa przejść dla zwierząt nad drogą (ekoduktów) o szerokości co najmniej 60 m, z zachowaniem wszystkich zasad budowy tego typu przejść; w niektórych przypadkach celowe jest instalowanie osłon przeciwhałasowych i blokujących wejście dużej zwierzyny na jezdnię. Powierzchnia leśna planowana do wycięcia w celu budowy autostrady i towarzyszącej jej infrastruktury, powinna być jak najszybciej zrekompenrowana w postaci nowych nasadzeń leśnych, w miarę możliwości położonych w odległości nie większej niż kilka kilometrów od autostrady. Autostrada powinna być tak wkomponowana w krajobraz, aby nie obniżała walorów wizualno-estetycznych Pojezierza Starogardzkiego i Powiśla”.

²² Mogą to być np. emisja gazów do atmosfery ze źródeł szczególnie uciążliwych, zużycie wody na potrzeby gospodarki, ilość ścieków wprowadzanych do wód i do ziemi, ilość odpadów przemysłowych, stopień wykorzystywania odpadów przemysłowych, udział odnawialnych źródeł energii w produkcji energii, zmiany na terenach o szczególnych problemach przyrodniczych i przestrzennych.

2.3. STRATEGICZNE OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO PLANÓW I PROGRAMÓW PRZYJMOWANYCH NA POZIOMIE GMINNYM I LOKALNYM

Oceny oddziaływania planów/programów przyjmowanych na poziomie gminnym i lokalnym mają najściślejszy związek z ocenami indywidualnych przedsięwzięć, co wynika z położenia tego typu dokumentów w hierarchii regulamentacji procesu inwestycyjnego. W warunkach polskich najniższy poziom planowania polega przede wszystkim na realizacji przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w zakresie uchwalania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium uwarunkowań) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W świetle art. 9 u.p.z.p. studium uwarunkowań określa politykę przestrzenną gminy (jest to tak zwany akt kierownictwa wewnętrznego) i pomimo że nie jest aktem prawa miejscowego, to wiąże organy gminy przy sporządzaniu m.p.z.p. Analizując problematykę zbiegu zakresów dyrektywy SEA i EIA, zasadniczego znaczenia nabiera poziom konkretyzacji ustaleń studium uwarunkowań, uzależniony od wielkości obszaru danej gminy. W każdym studium uwarunkowań należy jednak bezwarunkowo określić przede wszystkim kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami w.p.z.p. W studium wskazuje się także obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jak również obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk.

Wymogi dotyczące standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium uwarunkowań zostały ustalone w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). W świetle przedmiotowego rozporządzenia w studium uwarunkowań określa się minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ład przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazuje się tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawiera wytyczne określania tych wymagań w m.p.z.p. Co istotne, ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk powinny w szczególności zawierać wytyczne ich określania w m.p.z.p. Wytyczne te muszą wynikać z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w stosownych przepisach działu VII tytułu I ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.), obowiązujących ustaleń planów ochrony parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem studium²³.

²³ Dział VII tytułu I ustawy – Prawo ochrony środowiska nosi tytuł „Ochrona środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji”.

Powyższe ustalenia studium uwarunkowań zostają następnie odpowiednio doprecyzowane w m.p.z.p., które w praktyce dotyczyć mogą wyłącznie indywidualnych inwestycji (tzw. plany punktowe)²⁴. W m.p.z.p. określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, a także parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Analogicznie jak w przypadku studium uwarunkowań, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi w § 4 pkt 3, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w stosownych przepisach działu VII tytułu I p.o.ś., a także z obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla określonych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem m.p.z.p.

Pomimo iż rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 197, poz. 1667) obecnie już nie obowiązuje, warto odwołać się do jego przepisów, ponieważ pozwoli to na zilustrowanie przykładowego zakresu SOOŚ na danym etapie projektowania rozwoju.

W świetle powyższego rozporządzenia w prognozie określa się i ocenia m.in. skutki dla środowiska, które mogą wynikać z projektowanego przeznaczenia terenu, spowodowane zwłaszcza wprowadzaniem gazów lub pyłów do powietrza, wytwarzaniem odpadów, wprowadzaniem ścieków do wód lub do ziemi, wykorzystywaniem zasobów środowiska, zanieczyszczeniem gleby lub ziemi, niekorzystnym przekształceniem naturalnego ukształtowania terenu, emitowaniem hałasu, emitowaniem pól elektromagnetycznych oraz ryzykiem wystąpienia poważnych awarii. Prognoza dla projektu m.p.z.p. powinna była wskazywać również rozwiązania eliminujące lub ograniczające negatywne oddziaływania na środowisko, w tym na krajobraz, które mogą wynikać z realizacji ustaleń projektowanego planu oraz, w zależności od potrzeb, propozycje innych niż w tym projekcie ustaleń sprzyjających ochronie środowiska.

Dodać należy, iż ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przewidziała fakultatywną delegację²⁵ do wydania rozporządzenia w sprawie dodatkowych wymagań, jakim powinna odpo-

²⁴ Dla przedsięwzięć powiązanych technologicznie możliwe jest uchwalenie nawet siedmiu planów miejscowych. Zob. uchwały Rady Gminy Postomino Nr XV/178/03–XV/184/03 z dnia 30 października 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – elektrownie wiatrowe w gminie Postomino, Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego Nr 106, poz. 1798–1804.

²⁵ Właściwym organem do wydania rozporządzenia jest minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej działający w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz ministrem właściwym do spraw zdrowia.

wiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów m.p.z.p. przy uwzględnieniu:

- 1) formy sporządzenia prognozy;
- 2) zakresu zagadnień, które powinny zostać określone i ocenione w prognozie;
- 3) zakresu terytorialnego prognozy;
- 4) rodzajów dokumentów zawierających informacje, które powinny być uwzględnione w prognozie.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że przepisy określające zarówno zakres ustaleń studium uwarunkowań, jak i zakres postanowień m.p.z.p. odsyłają bezpośrednio do przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska dotyczących ochrony środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy, które mają dla niniejszej analizy podstawowe znaczenie, to art. 71–73 p.o.ś. Z przepisów tych na pierwszy plan wysuwa się obowiązek określenia w studium uwarunkowań oraz w m.p.z.p. rozwiązań niezbędnych do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu, a także ustalenia warunków realizacji przedsięwzięć, umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska. W świetle kolejnego kluczowego wymogu niniejszego działu ustawy – Prawo ochrony środowiska, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, w studiach uwarunkowań oraz w m.p.z.p., ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia.

Wszystkie powyższe ustalenia określa się przy wykorzystaniu tak zwanych opracowań ekofizjograficznych, które stanowią dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań, m.p.z.p. oraz w.p.z.p., charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania²⁶.

Przedstawiona charakterystyka dokumentów planistycznych przyjmowanych na poziomie gminnym i lokalnym ujawnia bardzo silne powiązanie pomiędzy ocenami oddziaływania na środowisko tych dokumentów a ocenami oddziaływania na środowisko przedsięwzięć. Zarówno studia uwarunkowań, jak i m.p.z.p. prezentują bardzo wysoki poziom szczegółowości ustaleń dotyczących ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym. Tym samym analizy w zakresie SOOŚ podejmowane na tym etapie procesu inwestycyjnego będą stanowiły bardzo ważny wektor ocen indywidualnych, a in-

²⁶ Rodzaje, zakres i sposób wykonania opracowań ekofizjograficznych uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1298). Wśród rodzajów opracowań rozporządzenie wyróżnia tzw. opracowania podstawowe – sporządzane na potrzeby:

- a) projektu m.p.z.p. lub kilku projektów m.p.z.p. dla obszaru gminy lub jej części albo zespołu gmin lub jego części,
- b) projektu w.p.z.p. dla obszaru województwa.

formacje wyjściowe czerpane będą z tych samych materiałów źródłowych (np. z opracowań ekofizjograficznych).

W przypadku „punktowych” m.p.z.p. sporządzanych dla konkretnego przedsięwzięcia zakres oceny będzie w zupełności pokrywał się z OOŚ właściwą dla etapu decyzji zasadniczej. W takiej sytuacji dokumentacja sporządzana w ramach oceny SOOŚ będzie wykorzystywana na dalszym etapie w bardzo szerokim zakresie, a nawet wręcz powielana. Pomimo że przewidziane w art. 4 ust. 3 dyrektywy SEA zalecenie unikania powielania oceny nie może być interpretowane jako uprawniające do jej nieprzeprowadzania, to z punktu widzenia ekonomiki procesowej przeprowadzanie tej samej oceny dwukrotnie, przy tym samym stanie wiedzy, nie jest rozwiązaniem właściwym.

3. W PERSPEKTYWIE ZMIAN

Z punktu widzenia omawianej problematyki istotny pozostaje projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 10 lipca 2009 r.)²⁷. Przewiduje on bowiem daleko idące zmiany w systemie ocen strategicznych dokumentów z zakresu gospodarki przestrzennej wszystkich szczebli planowania.

W pierwszej kolejności projekt ustawy uszczegóławia zasady składania wniosków w zakresie wskazania możliwej lokalizacji oraz ustalenia dopuszczonych dla danej lokalizacji podstawowych parametrów dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W przypadku danego rodzaju wniosków składanych względem opracowywanych projektów w.p.z.p., studium uwarunkowań czy m.p.z.p. załączać należy kartę informacyjną przedsięwzięcia. Z kolei w przypadku wniosku dotyczącego uwzględnienia w planie zagospodarowania przestrzennego kraju większej liczby przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko realizowanych przez ten sam podmiot, powiązanych ze sobą i planowanych do zlokalizowania na obszarze przekraczającym obszar jednego województwa do wniosku dołącza się zbiorczą kartę informacyjną. Tego typu rozwiązanie należy uznać za korzystne, ponieważ zespół opracowujący prognozę SOOŚ uzyska istotne materiały wejściowe. Przy założeniu, że karty informacyjne będą należytej jakości, wskazany zabieg legislacyjny wpłynie pozytywnie na jakość samych ocen strategicznych. Wynika to z faktu, iż obecnie przedkładane informacje na temat przedsięwzięcia (w szczególności jego oddziaływania) w załączeniu do wniosków do dokumentów strategicznych są istotnie ubogie. Z kolei organ planistyczny zamawiający z reguły prognozę SOOŚ informacji takich nie jest w stanie wygenerować. Tak więc zespół do spraw prognozy zmuszony jest przyjmować metodykę ocen jakościowych (a nie ilościowych), co zmniejsza możliwości właściwej predykcji oddziaływań skumulowanych i w rezultacie redukuje przełożenie wyników ocen strategicznych na postępowania w sprawie ocen indywidualnych przedsięwzięć.

²⁷ Projekt dostępny na stronie internetowej http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_budownictwo_i_gospodarka_przestrzenna/proj_ust_prawo_bud_zagosp_przestrz.

Następnie inicjator ustawodawczy przewiduje istotne *novum* w postaci wariantowego ujęcia projektów dokumentów planistycznych (p.z.p.k., w.p.z.p., studium uwarunkowań, m.p.z.p.) uwzględniającego między innymi alternatywne lokalizacje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wraz z uzasadnieniem ich lokalizacji. Po uwzględnieniu wyników prognozy SOOŚ oraz stosownych opinii i uzgodnień sporządzany będzie ostateczny projekt dokumentu uwzględniający wybrane warianty, w tym wskazujący docelowe lokalizacje przedsięwzięć. Co istotne, RDOŚ, dokonując uzgodnienia projektu studium uwarunkowań lub m.p.z.p., powinien wziąć pod uwagę analizę wariantów rozmieszczenia przedsięwzięć, przeprowadzoną względem projektu w.p.z.p. (lub też w studium uwarunkowań w przypadku projektu m.p.z.p.). Nie jest jasne, co projektodawca ustawy rozumie przez „wzięcie pod uwagę” uprzedniej analizy wariantowej – czy chodzi tu o związanie ustaleniami lokalizacji? Z drugiej strony na gminnym i lokalnym poziomie planowania, przepisów dotyczących wariantowania projektu dokumentu w zakresie alternatywnych lokalizacji inwestycji nie stosuje się w odniesieniu do przedsięwzięć uwzględnionych w w.p.z.p. (lub też w studium uwarunkowań w przypadku projektu m.p.z.p.), jeżeli stosownie do uzgodnienia zakresu prognozy SOOŚ nie jest wymagana ponowna analiza wariantów ich rozmieszczenia. Wynika to z takiej konstrukcji, że RDOŚ, uzgadniając projekt studium lub m.p.z.p., nie musi „brać pod uwagę” (przyjmując, że chodzi o związanie ustaleniami lokalizacji) wcześniejszej analizy wariantowej rozmieszczenia przedsięwzięć, jeżeli orzekając zakres prognozy, stwierdził obowiązek analizy ponownej. Uznać należy z kolei, iż wprowadzenie możliwości analizy ponownej lokalizacji przedsięwzięć skutkować będzie dopuszczeniem rozbieżności pomiędzy dokumentami wyższego i niższego rzędu. Z analogiczną sytuacją mamy obecnie do czynienia w przypadku relacji pomiędzy ocenami strategicznymi planów z zakresu gospodarki przestrzennej a ocenami przedsięwzięć indywidualnych w zakresie dróg publicznych, kolei o znaczeniu krajowym, lotnisk użytku publicznego oraz przedsięwzięć Euro 2012. W efekcie w sytuacji, gdy na podstawie ponownej analizy lokalizacyjnej dokumentu planistycznego niższego rzędu wskazany zostanie do realizacji wariant inny niż proponowany uprzednio, stracić mogą aktualność ustalenia w zakresie istotności oddziaływań skumulowanych podjęte na wyższym poziomie planowania. Należy w tym miejscu podkreślić, iż nawet gdy oddziaływania skumulowane również zostaną poddane ocenie ponownej na szczeblu gminnym lub lokalnym, to wyniki tej oceny nie będą miały automatycznie wpływu na zmianę lokalizacji przedsięwzięć mogących oddziaływać łącznie, położonych poza granicami procedowanego dokumentu, jednak pozostającego w obszarze dokumentu wyższego rzędu (w.p.z.p. lub też studium uwarunkowań, w przypadku gdy procedowany jest m.p.z.p.). Powyższe rozwiązania z pewnością mogą skomplikować hierarchiczną relację ocen oddziaływania na środowisko planów i przedsięwzięć.

Wskazać natomiast należy, iż jedyne miejsce, w którym pojawia się związanie związane jasno z szeroko rozumianym problemem powielania ocen, odnosi się do poziomu studium uwarunkowań. Otóż przeprowadzając strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, wójt, burmistrz albo prezydent

miasta ma uwzględnić odpowiednie ustalenia ocen dotyczących dokumentów wyznaczających ramy uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w tym w szczególności ustalenia zawarte w prognozach oddziaływania na środowisko dotyczących średniookresowej strategii rozwoju kraju i p.z.p.k., a także strategii rozwoju województwa i w.p.z.p. oraz strategii rozwoju powiatu i gminy. Przepis ten stanowić będzie jednak tylko doprecyzowanie art. 52 ust. 2 u.o.o.ś., w świetle którego w prognozie oddziaływania na środowisko uwzględnia się informacje zawarte w prognozach sporządzonych dla innych, przyjętych już dokumentów powiązanych z projektem dokumentu będącego przedmiotem postępowania. Co więcej, jeżeli ustawodawca zamierza ułatwić wykonawcom ocen identyfikację opracowań źródłowych, to powinien robić to konsekwentnie na wszystkich poziomach planowania.

W projekcie ustawy spotkać się można także z zupełnie nowym instrumentem planistycznym. Mianowicie w celu ustalenia warunków zagospodarowania i zasad zabudowy, w tym sposobu przeznaczenia dla terenów na obszarze urbanizacji nieobjętych m.p.z.p. oraz ustalenia warunków wynikających z potrzeb kształtowania ładu przestrzennego w odniesieniu do obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych, rada gminy może uchwalić miejscowe przepisy urbanistyczne. Przyjęcie przepisów urbanistycznych podlegać będzie procedurze SOOŚ bez systemu wariantowania lokalizacji jak w przypadku wyżej omówionych dokumentów. Projekt nie określa relacji pomiędzy tym szczeblem oceny a oceną prowadzoną na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która będzie następnie wymagana przed decyzją budowlaną.

W końcu projekt ustawy przewiduje wprowadzenie instytucji decyzji w sprawie urbanistycznego planu realizacyjnego, zastępującej obecną decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Po złożeniu wniosku w sprawie urbanistycznego planu realizacyjnego właściwy organ dokonywać ma analizy wniosku w zakresie m.in. zaliczenia inwestycji do kategorii przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W przypadku pozytywnej kwalifikacji, organ powinien zawiesić postępowanie do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (o ile wnioskodawca nie dołączył jej do wniosku w sprawie urbanistycznego planu realizacyjnego). W tym zakresie projekt nie odbiega od obecnie obowiązującej relacji ustalonej na mocy art. 72 ust. 1 u.o.o.ś.

4. WNIOSKI

Przeprowadzone analizy nie napawają niestety optymizmem co do poziomu zaawansowania rozwiązań prawnych w zakresie unikania powielania ocen oddziaływania na środowisko. Spoglądając na omawiane zagadnienie od poziomu regionalnego w dół hierarchii planistycznej, nie doszukamy się praktycznie żadnej prawnej relacji pomiędzy ocenami strategicznymi a ocenami indywidualnych przedsięwzięć.

Skutki wynikające z SOOŚ dla w.p.z.p. względem OOŚ przedsięwzięć były dotychczas rozpatrywane jedynie przez M. Kistowskiego – i to w płaszczyźnie metodologicznej. Fakt, iż wskazaną problematyką zajmował się w szerszym

zakresie jeden tylko specjalista, świadczy o braku zainteresowania tematyką, która z punktu widzenia ograniczania oddziaływań skumulowanych i wielkoskalowych ma znaczenie raczej niebagatelne.

Przedstawiona z kolei w niniejszym artykule charakterystyka dokumentów planistycznych przyjmowanych na poziomie gminnym i lokalnym ujawniła bardzo silne powiązanie pomiędzy ocenami oddziaływania na środowisko tych dokumentów a ocenami oddziaływania na środowisko przedsięwzięć. Podsumowując, należy stwierdzić, iż obowiązujący stan prawny wymaga przeprowadzania odrębnych postępowań OOS na etapie uchwalania/zmiany studium uwarunkowań, m.p.z.p., a następnie w trakcie postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Ustawodawstwo polskie nie przewiduje żadnych przepisów dotyczących relacji pomiędzy postępowaniami w sprawie ocen oddziaływania na środowisko planów/programów przyjmowanych na poziomie gminnym i lokalnym oraz konkretnych przedsięwzięć. Do dziś nie podjęto również stosownych analiz mających na celu zidentyfikowanie skali problemu oraz zapewnienie spójności i unikania powielania ocen. Sytuacja inwestora staje się szczególnie niefortunna, gdy z uwagi na zamierzenie realizacji przedsięwzięcia konieczna jest zmiana studium uwarunkowań, zmiana m.p.z.p., a następnie uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w postępowaniu, w którym orzeczono obowiązek oceny. Mamy wówczas do czynienia z trzema ocenami oddziaływania na środowisko prowadzonymi często przy tym samym stanie wiedzy i analogicznych możliwościach kształtowania uwarunkowań środowiskowych. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nie przewidziała możliwości odstąpienia od obowiązku przeprowadzenia oceny strategicznej w przypadku projektowanych zmian w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego. W tym miejscu należy podkreślić, iż dyrektywa SEA wcale nie wyłącza możliwości odstąpienia od SOOS względem takich zmian. Na marginesie warto też wspomnieć, iż w efekcie przyjętej regulacji w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, obowiązkowi oceny strategicznej podlegają np. modyfikacje m.p.z.p. polegające na zmianie wysokości renty planistycznej (*sic!*).

Sytuacji nie zmienia wcale przyjęcie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (według projektu z dnia 10 lipca 2009 r.). Analizując przedmiotowy projekt, można mieć wrażenie, że zagadnienie ocen oddziaływania na środowisko zostało uwzględnione „na dokładkę” w momencie, gdy ujawniła się kwestia konieczności zapewnienia zgodności z wymogami dyrektywy SEA i EIA. W efekcie powstał projekt dość chaotyczny, którego konsekwencje trudno przewidzieć w płaszczyźnie praktyki stosowania prawa.

Legislacyjne działania usprawniające należałoby rozpocząć w płaszczyźnie wspólnotowej od integracji dyrektywy SEA i EIA. W przyszłym roku minie pięć lat od momentu opublikowania cytowanego już raportu dla Komisji Euro-

pejskiej i odnoszącego się do kwestii pokrywania się przepisów obu dyrektyw. Czas najwyższy podjąć bardziej szczegółowe analizy (do czego zresztą raport z 2005 r. wyraźnie obliguje), które powinny stanowić podstawę do wypracowania nowoczesnej regulacji harmonizującej porządku prawnego państw członkowskich. Postulowane przepisy powinny po pierwsze ustalać relację źródłową pomiędzy ocenami strategicznymi (w tym strategicznymi ocenami habitatowymi) a ocenami indywidualnymi na poszczególnych poziomach planowania ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia związania wynikami oceny istotności oddziaływań skumulowanych. Pozostawanie przy obecnej regulacji przesuwania ciężar efektywności ocen w płaszczyznę wyłącznie metodologiczną, której to płaszczyzny aktualnie w żadnym razie nie można uznać za obfitującą w wybitnych praktyków. Po drugie, należy wprowadzić instrumenty prowadzące do unikania powielania ocen na poziomie gminnym i lokalnym z przejrzystym wskazaniem zakresu dopuszczalności procedur skoordynowanych.

Konieczne staje się również wskazanie zależności pomiędzy ocenami strategicznymi czy ocenami indywidualnymi na etapie lokalizacyjnym z ocenami ponownymi na etapie decyzji wykonawczych (decyzji budowlanych). Chodzi w szczególności o wskazanie jasnej granicy co do zagadnień, które mogą zostać pozostawione do oceny ponownej ze skutkiem w zakresie wariantowania lokalizacyjnego przedsięwzięcia. Obecnie poruszanie się po regulacji dyrektywy SEA i EIA w świetle orzeczeń ETS w sprawach: C-201/02 *Delena Wells*, C-290/03 *Barker* oraz C-508/03 *Commission v. United Kingdom* nie prowadzi bynajmniej do klarownej oceny prawnej.

Ochrona gatunkowa w procesie inwestycyjnym¹

1. WPROWADZENIE

„Gatunki są naturalnym celem ochrony, ponieważ są łatwo rozpoznawalne jako obiekty, których straty można określić ilościowo, ale co ważniejsze, opinia publiczna może odnieść się do gatunków w sposób bardziej bezpośredni niż do ekosystemów czy też genów”². Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenie, naturalne staje się, że ochrona gatunkowa postrzegana często przez opinię publiczną jako „ochrona żabek, motylków czy storczyków” wysuwa się na plan pierwszy w monitoringu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Problem polega na tym, że ochrona tychże „żabek, motylków czy storczyków” uwarunkowana jest mikrokosmosem regulacji prawnych, które z pozoru stwarzają wrażenie bastionu zagrożonych gatunków, a faktycznie okazują się kruchą konstrukcją niezrozumiałą ani dla jej twórców, ani komentatorów. Cóż, przyjrzyjmy się zatem bliżej temu bastionowi – dziełu prawodawcy międzynarodowego, wspólnotowego i polskiego – i spróbujmy odnaleźć w nim sens i logikę postrzegane w świetle zasady „zrównoważonego”, ale jednak rozwoju. Artykuł rozważa efektywność, integrację zewnętrzną oraz innowacyjność aktów prawnych stanowiących ochronę gatunkową *sensu largo* realizowaną zarówno w drodze ochrony obszarowej, jak i ścisłej czy częściowej.

2. PRAWO MIĘDZYNARODOWE

Ochrona gatunkowa w prawie międzynarodowym sięga początku lat siedemdziesiątych, kiedy to dnia 2 lutego 1971 r. w Ramsarze sporządzono Konwencję o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego (Dz. U. z 1978 r. Nr 7, poz. 24 z późn. zm.; dalej: konwencja ramsarska). Następne w kolejności były: Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzona w Bonn dnia 23 czerwca 1979 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 2, poz. 17; dalej: konwencja bońska), Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie dnia 19 września 1979 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263 z późn. zm.; dalej: konwencja berneńska) oraz Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532; dalej: konwencja o bioróżnorodności).

¹ Wyrazy podziękowań dla Piotra Matyjasiaka za pomoc w opracowaniu aspektów przyrodniczych. Jemu dedykuję ten artykuł.

² A.S. Pullin, *Biologiczne podstawy ochrony przyrody*, Warszawa 2005, s. 217.

Celem konwencji ramsarskiej jest ochrona obszarów wodno-błotnych oraz ekologicznie zależnych od nich ptaków, realizowana przede wszystkim w drodze ustanowienia instytucji Spisu Obszarów Wodno-Błotnych o Międzynarodowym Znaczeniu.

Strony konwencji powinny opracowywać i realizować swoje plany inwestycyjne w sposób sprzyjający utrzymaniu obszarów wodno-błotnych zamieszczonych w spisie oraz, w miarę możliwości, racjonalnemu użytkowaniu innych obszarów wodno-błotnych znajdujących się na ich terytoriach. W związku z powyższym, państwa przyczyniać się mają do utrzymania obszarów wodno-błotnych i ptactwa wodnego poprzez tworzenie rezerwatów przyrody na obszarach wodno-błotnych zarówno zamieszczonych, jak i niezamieszczonych w spisie oraz zapewniać odpowiedni nadzór nad nimi.

Należy wskazać, iż Polska zamieściła w Spisie Obszarów Wodno-Błotnych o Międzynarodowym Znaczeniu 13 obszarów, w większości objętych ochroną albo w formie parku narodowego lub rezerwatu przyrody wyznaczonych na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.). Nie budzi wątpliwości status ochronny obszaru wodno-błotnego (zarówno tego ze spisu, jak i spoza niego), gdy jest on chroniony w ramach parku narodowego lub rezerwatu przyrody, gdyż wówczas stosowne ograniczenia w zagospodarowaniu terenu obowiązują na mocy art. 15 ust. 1 u.o.p. W innych przypadkach skuteczna ochrona obszarów wodno-błotnych wymagała będzie albo ustanowienia innej obszarowej formy ochrony przyrody (wraz ze stosownymi zakazami wynikającymi z aktu erekcyjnego), albo wprowadzenia na podstawie opracowania ekofizjograficznego stosownych ograniczeń do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ostatnią z możliwości uwzględnienia uwarunkowań ochrony obszarów ramsarskich w procesie inwestycyjnym jest postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planów i przedsięwzięć ze szczególnym naciskiem na analizę wariantową oraz szczególne ustalenia decyzji administracyjnych w zakresie łagodzenia i kompensacji oddziaływania.

Na mocy konwencji bońskiej strony powinny podejmować starania w celu zapewnienia bezpośredniej ochrony gatunków wędrownych wymienionych w załączniku I konwencji, a także podejmować starania w celu zawarcia porozumień dotyczących ochrony i kontroli gatunków wędrownych wymienionych w jej załączniku II. Co istotne, strony będące tzw. państwami występowania (państwami strefy³) w stosunku do jakiegokolwiek gatunku wędrownego wymienionego w załączniku I podejmować winny starania w celu ochrony i, jeżeli jest to możliwe i stosowne, odtworzenia tych siedlisk gatunku, których odtworzenie jest konieczne do zapobieżenia groźbie zagłady tego gatunku oraz do zapobiegania, usuwania, równoważenia lub minimalizowania niekorzystnego wpływu działań lub przeszkód poważnie utrudniających bądź uniemożliwiających wędrówkę gatunków. W związku z powyższym warto po pierwsze zasta-

³ „Państwo terytorium występowania” w odniesieniu do danego gatunku wędrownego oznacza każde państwo sprawujące jurysdykcję nad którąkolwiek częścią terytorium występowania tego gatunku wędrownego bądź państwo, którego statki pływające pod jego banderą są zaangażowane w pozyskiwanie tego gatunku wędrownego poza granicami jurysdykcji państwowej.

nowić się nad zakresem definicji z konwencji bońskiej w kontekście współczesnej praktyki ochrony gatunków migrujących. „Gatunek wędrowny” oznacza bowiem w świetle przepisów konwencji bońskiej „całą populację lub jakąkolwiek geograficznie odrębną część populacji dowolnego gatunku lub niższej kategorii taksonomicznej dzikich zwierząt, którego znaczna część osobników w sposób cykliczny i możliwy do przewidzenia przekracza jedną lub kilka granic jurysdykcji państwowej”. Wskazać należy, iż w świetle przedmiotowej definicji za gatunek wędrowny nie zostanie uznany np. wilk (*Canis lupus*), który to gatunek jest jednym z podstawowych wyznaczników planowania sieci korytarzy ekologicznych⁴ i to pod jego kątem w bardzo szerokim zakresie wariantuje się przedsięwzięcia liniowe, a także projektuje środki łagodzące (ekodukty) i kompensujące oddziaływanie (odtworzenie ciągłości korytarzy ekologicznych)⁵. Na pewno jednak dyspersja młodych wilków może mieć ogromny zasięg i przebiegać w warunkach europejskich przez więcej niż jeden kraj⁶.

Istotny problem z efektywnością konwencji bońskiej wiąże się natomiast z jej transpozycją, a konkretnie z wyraźnym odzwierciedleniem statusu gatunków z załącznika I w krajowych aktach prawnych. Dotychczas w Polsce ani w aktach normatywnych, ani w literaturze przedmiotu nie stwierdzono, w przypadku których gatunków nasz kraj będzie państwem strefy. W tabeli nr 1 na końcu niniejszego artykułu na przykładzie Polski zestawiono w zakresie wędrownych gatunków ptaków⁷ wersję załącznika I konwencji dostępną

⁴ Zob. W. Jędrzejewski [i in.], *Projekt korytarzy ekologicznych łączących Europejską Sieć Natura 2000 w Polsce*, Białowieża 2005.

⁵ Szerzej na ten temat: W. Jędrzejewski [i in.], *Animals and Roads*, Mammals Research Institute Polish Academy of Sciences, Białowieża 2009.

⁶ Większość (90–95%) populacji wilka żyje w osiadłych grupach rodzinnych (watahach), mających stałe terytoria, aktywnie broniące przed obcymi wilkami. Te osobniki poruszają się jedynie w obrębie własnego terytorium (250 km²), ewentualnie robią krótkie wypadki łowieckie na terytoria sąsiednich watah. Kilka procent populacji to osobniki samotne, młode lub stare, podlegające dyspersji lub żyjące samotnie w sąsiedztwie watah. Większość młodych osobników, po osiągnięciu dojrzałości, opuszcza watahy rodzicielskie (natychmiast lub po kilku wcześniejszych ucieczkach i powrotach) i podejmuje bliższe lub dalsze wędrówki – określa się to mianem „dyspersji”. Celem jest poszukiwanie partnera lub/i wolnego obszaru, gdzie można założyć grupę rodzinną i ustanowić własne terytorium. Taka wędrówka/dyspersja **nie jest jednak cykliczna czy sezonowa**, lecz zwykle zdarza się raz w życiu danego osobnika i trwa do momentu spotkania partnera oraz założenia własnej grupy rodzinnej lub przyłączenia się do innej watahy. Dystans wędrówki/dyspersji jest bardzo różny, dotychczas sądzono, że maksymalny to kilkaset kilometrów. Wilk Alan pokazał, że może to być znacznie więcej. W każdej populacji są też wilki, które mają większe predyspozycje do wędrówek. Takie osobniki opuszczają własną watahę, przyłączają się do grupy sąsiedniej, by opuścić ją po kilku latach w poszukiwaniu kolejnej, itd. Ma to zwykle związek z próbami uzyskania wyższego, najczęściej rozrodczego statusu w nowej grupie. Jak zatem widać, wilk nie jest gatunkiem wędrownym w świetle definicji z konwencji bońskiej, bo wędrówki wilków nie są cykliczne i są trudne do przewidzenia. Korytarze migracyjne wilka nie służą zatem cyklicznej migracji (jak u ptaków), lecz raczej opisanej powyżej dyspersji młodych osobników i wędrówkom osobników o „wędrowniczych” predyspozycjach; S. Nowak, Informacja własna 2009.

⁷ Polska jest państwem strefy dla gatunków z załącznika I wyłącznie w przypadku tej grupy zwierząt. Biorąc pod uwagę inne grupy zwierząt z załącznika I – jesiotr (*Acipenser sturio*) oczywiście nadal nie występuje w Polsce (wymarł w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku) poza tym w Bałtyku sporadycznie spotykany jest (raz na 50 lat lub rzadziej) finwal (*Balaenoptera physalus*). Inne gatunki nie są spotykane.

obecnie w Dzienniku Ustaw RP (uwzględnia zmiany przyjęte podczas konferencji stron w 1999 r.) z aktualnym załącznikiem I konwencji (po zmianach wynikających z konferencji stron z 2002, 2005 oraz 2008 r.; załącznik po zmianach z 2008 r. w mocy od 5 marca 2009 r.). Po pierwsze stwierdzić należy, że gdybyśmy bazowali na Dzienniku Ustaw RP, to należałoby rozważyć Polskę jako państwo strefy w przypadku 17 gatunków, a w świetle aktualnie obowiązującego załącznika I brać trzeba pod uwagę 20 gatunków. Jak wykazano w tabeli, prawie wszystkie gatunki ujęte w załączniku I konwencji bońskiej, obowiązującym od 5 marca 2009 r., znajdują się w załączniku 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną (Dz. U. Nr 220, poz. 2237), czyli są objęte ochroną ścisłą (ze skutkami w zakresie zakazów niszczenia siedlisk, ostoi czy płoszenia). Wyjątkiem jest burzyk balearski, który w Polsce pojawia się wyjątkowo (tylko 1 stwierdzenie) – rząd „rurkonose” nie jest ujęty w rozporządzeniu (ptaki z tego rzędu nie należą do naszej fauny). Do rozporządzenia „załapują się” natomiast takie sporadycznie pojawiające się u nas ptaki jak biegus płowy, czajka towarzyska, birginiak, sterniczka, marmurka, bielik wschodni i orzeł cesarski. „Załapują się”, ponieważ należą do licznie w Polsce reprezentowanych rodzin i rzędów – np. czajka towarzyska kwalifikuje się, ponieważ w rozporządzeniu znajduje się sformułowanie „siewkowate – pozostałe gatunki”, a ona należy do siewkowatych. W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. nie ma jednak wskazań co do kwalifikacji określonych gatunków do kategorii wędrownych, w związku z czym tak naprawdę nie wiadomo, w przypadku których gatunków Polska jest państwem występowania. Taki stan prawny utrudnia realizację konwencji bońskiej oraz § 10 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r., w świetle którego sposoby ochrony gatunków dziko występujących zwierząt polegają m.in. na tworzeniu i utrzymywaniu korytarzy umożliwiających migrację. Podobnie w u.o.p. brak jest odniesienia do konwencji bońskiej w kontekście ochrony elementów korytarzy migracyjnych, co czyni jej implementację procesem iluzorycznym. Problem potęguje fakt, że „obowiązek podjęcia starań na rzecz ochrony gatunków wędrownych”, o którym mowa w konwencji, nie zawiera materialnoprawnych przesłanek dopuszczalności realizacji przedsięwzięć.

Celem konwencji berneńskiej jest ochrona gatunków dzikiej fauny i flory oraz ich siedlisk naturalnych, zwłaszcza tych gatunków i siedlisk, których ochrona wymaga współdziałania kilku państw, oraz wspieranie współdziałania w tym zakresie. Szczególny nacisk położono na ochronę gatunków zagrożonych i ginących, włączając w to gatunki wędrowne. Państwa-strony winny podejmować właściwe i niezbędne środki ustawodawcze i administracyjne, by zapewnić ochronę siedlisk dzikiej flory i fauny, w szczególności gatunków wymienionych w załącznikach I i II konwencji, oraz ochronę zagrożonych siedlisk naturalnych. W polityce dotyczącej planowania i rozwoju państwa muszą mieć na względzie potrzebę ochrony obszarów chronionych, aby unikać lub zmniejszać tak dalece jak to możliwe wszelkie pogarszanie się stanu takich terenów. Szczególną uwagę należy zwracać na ochronę obszarów ważnych dla gatunków wędrownych, wymienionych w załącznikach II i III konwencji, które

są odpowiednio usytuowane na szlakach wędrówek i spełniają rolę terenów zimowania, odpoczynku, żerowania, rozmnażania lub pierzenia. Co istotne, powyższe zobowiązania mają charakter ogólny, pozostawiając dość szeroki zakres uznania państwom-stronom przy ich implementacji. W efekcie procedury dotyczące ochrony siedlisk w procesie inwestycyjnym ustanawiane są w płaszczyźnie prawa krajowego zdeterminowanego, również wymogami art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy 92/43/EWG Rady z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. UE L 206 z 22.07.1992, s. 7)⁸ oraz przepisami konwencji berneńskiej w zakresie ochrony ścisłej. Te ostatnie są na tyle precyzyjne i jasne, że nadają się do bezpośredniego stosowania. Chodzi tu w szczególności o zakazy w zakresie niszczenia okazów gatunków dzikiej flory z załącznika I oraz zakazy względem okazów gatunków zwierząt z załącznika II, w stosunku do których zabrania się m.in.: umyślnego uszkodzenia lub niszczenia miejsc rozrodu lub odpoczynku oraz umyślnego niepokojenia dzikich zwierząt, zwłaszcza w okresie rozrodu, wychowu młodych lub snu zimowego⁹. Odstępstwa od powyższych zakazów stosowane są w drodze indywidualnych aktów administracyjnych po spełnieniu przesłanek, o których mowa w art. 9 ust. 1 konwencji.

Co się tyczy ramowych wymogów konwencji o bioróżnorodności, należy wskazać, iż przepisy obowiązujące w państwach członkowskich Unii Europejskiej odnośnie do procesów inwestycyjnych przewidują z reguły ogólny obowiązek rozważenia wpływów na faunę i florę, w szczególności odnośnie do skutków dla obszarów Natura 2000. W większości przypadków państwa nie podjęły się ustanowienia środków rozszerzających pojęcie i zakres analizy wpływów przedsięwzięć na bioróżnorodność. Tylko niektóre z nich postanowiły przeprowadzić ukierunkowane badania postępowania, przygotować stosowne wytyczne dla ocen oddziaływania na środowisko oraz planowania przestrzennego, a nawet wprowadzić specjalne środki legislacyjne. Na bardzo istotną rzecz zwróciły natomiast uwagę przyjęte na podstawie konwencji o bioróżnorodności wytyczne¹⁰. Stwierdzono w nich bowiem potrzebę opracowania kryteriów oceny oddziaływania na bioróżnorodność oraz wymiernych standardów i celów, w świetle których znaczenie poszczególnych wpływów będzie można oszacować¹¹. Tego typu kryteria ograniczyłyby zakres dowolności indy-

⁸ Sieć Natura 2000 tworzona na podstawie dyrektywy siedliskowej opiera się na tych samych kryteriach co ekologiczna sieć Emerald powołana na mocy konwencji berneńskiej (zob. Council of Europe, *Development of the Emerald Network: General principles of the procedure for examining and approving Emerald sites put forward by states Secretariat's proposals*, Strasbourg 29 September 2005).

⁹ Zakaz umyślnego niepokojenia dzikich zwierząt, zwłaszcza w okresie rozrodu, wychowu młodych lub snu zimowego, znajduje podstawę wyłącznie wówczas, gdy wskazane postępowanie będzie miało znaczące skutki w odniesieniu do celów niniejszej konwencji. W praktyce weryfikacja takich skutków w postępowaniach administracyjnych rodzić mogłaby problemy, w związku z czym na przykład prawodawca polski zrezygnował z przesłanki konwencyjnej (zob. § 6 pkt 11 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r.).

¹⁰ Zob. decyzje przyjęte podczas szóstego spotkania konferencji stron konwencji o bioróżnorodności, Haga 7–19 kwietnia 2002 r., UNEP/CBD/COP/6/20, s. 93–110.

¹¹ Przykładem tego rodzaju szczegółowych wytycznych jest *A Guide on Biodiversity and Environmental Assessment*, Canada 1996.

widualnych rozstrzygnięć w procesie inwestycyjnym, które we współczesnej praktyce faktycznie oparte są na uznaniu administracyjnym. Konieczne jest również stworzenie instrumentów zajmujących się postępowaniem w przypadku braku pewności naukowej, w tym w zakresie stosowania technik oceny ryzyka oraz doprecyzowanie warunków zastosowania zasady przezroczności ze wszystkimi tego skutkami względem dopuszczalności realizacji przedsięwzięć oraz w zakresie projektowania środków łagodzących i kompensujących oddziaływanie.

3. PRAWO WSPÓLNOTOWE

W prawie wspólnotowym zagadnienia ochrony gatunkowej regulowane są przede wszystkim dyrektywą siedliskową oraz dyrektywą 79/409/EWG Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. UE L 103 z 25.04.1979, s. 1), na podstawie których tworzona jest Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000. Biorąc pod uwagę zagadnienia procesu inwestycyjnego, kluczowe pozostają regulacje wskazanych dyrektyw związane z ocenami oddziaływania na Specjalne Obszary Ochrony Siedlisk, Obszary Specjalnej Ochrony Ptaków oraz z ochroną ścisłą.

Procedura oceny oddziaływania planów i przedsięwzięć na obszary Natura 2000 uregulowana została w art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej. W prawie polskim jej odpowiednik stanowi art. 33 ust. 3 oraz art. 34 u.o.p. W świetle dyrektywy siedliskowej procedura z art. 6 ust. 3 i 4 znajduje zastosowanie od momentu wyznaczenia obszaru siedliskowego przez Komisję Europejską jako Obszar o Znaczeniu Wspólnotowym oraz od momentu wyznaczenia obszaru jako OSOP. Procedura oceny habitatowej dzieli się na następujące etapy: etap pierwszy – *screening*/rozpoznanie; etap drugi – ocena właściwa; etap trzeci – ocena rozwiązań alternatywnych; etap czwarty – ocena w przypadku, gdy brak jest rozwiązań alternatywnych i utrzymują się negatywne oddziaływania.

Etap pierwszy – *screening*/rozpoznanie ma na celu analizę prawdopodobnych oddziaływań planu lub przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 albo samego, albo w powiązaniu z innymi planami lub przedsięwzięciami. W jego trakcie ocenia się, czy można obiektywnie stwierdzić, że oddziaływania te nie będą istotne. Udzielenie pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie, zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, zakłada w sposób konieczny, że uznano, iż tenże plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren i w konsekwencji nie może również spowodować pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków lub niepokojenia gatunków w rozumieniu art. 6 ust. 2¹². Ocena właściwa ma miejsce w przypadku uznania, że praw-

¹² Zob. wyrok ETS w sprawie C-127/02 *Waddenzee*, ECR 2004, s. I-7405. Mimo to nie można wykluczyć, że w przyszłości okaże się, nawet przy niewystąpieniu błędnego działania właściwych organów państwa, iż taki plan lub przedsięwzięcie może wywoływać wskazane pogorszenia lub niepokojenie. W takich okolicznościach zastosowanie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej umożliwi spełnienie podstawowego celu zachowania i ochrony jakości środowiska, włącznie z ochroną siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

dopodobnie wystąpią istotne oddziaływania¹³. Jej zadaniem jest stwierdzenie w oparciu o zasadę przezorności, czy naruszona zostanie integralność obszaru¹⁴. Identyfikacja uwarunkowań integralności obszaru, biorąc pod uwagę jego strukturę, cele i funkcje, nastęrcza jednak obecnie daleko idących trudności z uwagi na deficyt informacji w tym zakresie. Jak bowiem autorzy raportu bez kompletnej inwentaryzacji, waloryzacji oraz wytycznych do zarządzania obszarem mają odpowiedzieć np. na pytania, czy przedsięwzięcie może zaburzyć równowagę, rozmieszczenie i zagęszczenie kluczowych gatunków, które są wskaźnikami korzystnego stanu ochrony obszaru albo spowodować zmiany w zasadniczych aspektach życiowych (np. równowaga biogenów), determinujących funkcjonowanie obszaru jako siedlisko lub ekosystem.

Docelowo źródłem danych na temat funkcji integralności obszaru mają być obligatoryjne Plany Zadań Ochronnych lub fakultatywne Plany Ochrony. Należy podkreślić, iż tylko właściwie sporządzone PZO mogą stanowić przełom, jeżeli chodzi o skuteczną ochronę gatunkową. Chodzi o to, że z jednej strony PZO będą zasadniczym instrumentem zarządzania obszarami Natura 2000, z drugiej jednak strony ich zakres przedmiotowy jest uboższy niż zakres fakultatywnego PO. Biorąc pod uwagę harmonogram obowiązków w zakresie opracowywania PZO w ciągu najbliższych kilku lat, ciężar gromadzenia informacji na temat SOOS/OSOP spoczywał będzie na inwestorach. Ciężar ten przejawia się w kosztach rządu od kilkudziesięciu do kilkuset tysięcy złotych i wymaga prowadzenia co najmniej jednosezonowych badań.

Harmonogram obowiązków w zakresie opracowania projektów PZO	
OSOP wyznaczone na mocy rozporządzenia z dnia 21 lipca 2004 r.	lipiec 2010 r.
OSOP wyznaczone na mocy rozporządzenia z dnia 5 września 2007 r.	wrzesień 2013 r.
OSOP wyznaczone na mocy rozporządzenia z dnia 27 października 2008 r.	październik 2014 r.
OZW wyznaczone na mocy decyzji KE z dnia 13 listopada 2007 r.	listopad 2013 r.
OZW wyznaczone na mocy decyzji KE z dnia 25 stycznia 2008 r.	styczeń 2014 r.
OZW wyznaczone na mocy decyzji KE z dnia 12 grudnia 2008 r.	grudzień 2014 r.
potencjalne OZW, które zostaną przekazane na liście krajowej w 2009 r.	ok. 2016 r.

¹³ Zob. sprawa C-127/02 – rozważania na temat prawdopodobieństwa znaczących oddziaływań powodującego konieczność przeprowadzenia oceny właściwej.

¹⁴ W sprawie C-209/02 *Komisia v. Austria*, ECR 2004, s. I-1211, Trybunał stwierdził naruszenie art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej, stwierdzając m.in., iż: „Uwzględniając treść raportów biegłego i okoliczność braku dowodu przeciwnego, nieuniknionym wnioskiem jest to, że w momencie przyjęcia decyzji z dnia 14 maja 1999 r., władze austriackie nie były pewne, że planowane rozszerzenie pola golfowego przy uwzględnieniu środków wskazanych w tej decyzji nie zakłóci funkcjonowania populacji derkacza na OSOP «Wörschacher Moos» i nie wpłynie negatywnie na integralność tego OSOP”.

Analogicznie jak w przypadku etapu rozpoznania, dokumentacja oceny oddziaływania na środowisko (OOS) względem oceny właściwej danego planu lub przedsięwzięcia nie może cechować się lukami i brakiem całościowych, precyzyjnych i ostatecznych spostrzeżeń i wniosków, które z naukowego punktu widzenia powinny wyjaśnić wszystkie uzasadnione wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonego działania dla rzeczonoego obszaru Natura 2000¹⁵.

Jeżeli po zaprojektowaniu środków łagodzących, obiektywnie można stwierdzić, że negatywne oddziaływania na integralność obszaru pozostaną, konieczne jest wykazanie braku rozwiązań alternatywnych dla proponowanego działania. Dyrektywy w zakresie uwarunkowań analizy wariantów alternatywnych sprecyzowane zostały przez ETS w sprawie C-239/04 *Komisja v. Portugalia*, ECR 2006, s. I-10183. Trybunał uznał w przedmiotowej sprawie, iż stosowanie zwolnień z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej uzależnione jest w szczególności właśnie od wykazania braku rozwiązań alternatywnych. Możliwość skorzystania ze zwolnień powinna być jednak traktowana w sposób zawężający. Oznacza to, iż realne rozwiązania alternatywne to również rozwiązania powodujące pewne trudności natury społecznej, gospodarczej czy ekologicznej.

W przypadku stwierdzenia braku jest rozwiązań alternatywnych, należy wykazać, iż za realizacją planu lub przedsięwzięcia przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego (warunki zostają odpowiednio obostrzone, jeżeli negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk lub gatunków priorytetowych; zob. art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej) oraz że istnieją środki kompensacyjne zapewniające utrzymanie spójności sieci Natura 2000 jako całości. Z administracyjnoprawnego punktu widzenia przesłanka art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej warunkująca wydanie zezwolenia w zależności od zapewnienia wskazanych środków kompensacyjnych jest bardzo problematyczna. Chodzi o to, że wprowadzenie np. skutecznej kompensacji względem szkód w siedliskach określonych gatunków może okazać się niemożliwe w momencie wystąpienia tych szkód. Wynika to z uwarunkowań czasowych związanych z odbudową utraconych siedlisk niezbędnych do utrzymania spójności sieci. Czy zatem rażącym naruszeniem prawa będzie wydanie zezwolenia z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w okolicznościach, gdy spójność będzie upośledzona przez dłuższy czas i nie da się zapewnić przejściowych środków kompensacyjnych? Wydaje się że tak (tak też ETS w sprawie C-239/04).

Przechodząc do zagadnień ochrony gatunkowej *sensu stricto*, wskazać należy, że jest ona realizowana odrębnie na podstawie dyrektywy siedliskowej oraz dyrektywy ptasiej.

Zgodnie z art. 12 dyrektywy siedliskowej państwa członkowskie zobowiązane są ustanowić system ochrony ścisłej dla gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV pkt (a), w ich naturalnym zasięgu występowania. System ten powinien obejmować m.in. zakazy celowego niepokojenia tych gatunków, w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zi-

¹⁵ Zob. wyrok ETS w sprawie C-304/05 *Komisja v. Włochy*, ECR 2007, s. I-7495.

owego i migracji oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku¹⁶. Właściwe organy mogą zezwolić na odstępstwa od powyższych zakazów m.in.:

- a) w interesie ochrony dzikiej fauny i flory oraz ochrony siedlisk przyrodniczych;
- b) aby zapobiec poważnym szkodom, w szczególności w odniesieniu do upraw, zwierząt gospodarskich, lasów, połowów ryb, wód oraz innych rodzajów własności;
- c) w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub z innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym z powodów o charakterze społecznym lub gospodarczym oraz powodów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska.

Powyższe zezwolenia mogą zostać udzielone pod warunkiem, że nie ma zadowalającej alternatywy i że odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu¹⁷.

Z kolei co się tyczy dyrektywy ptasiej, to jej art. 5 zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich. System powinien obejmować zakazy dotyczące m.in.:

- a) umyślnego niszczenia lub uszkodzania ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd oraz
- b) umyślnego płoszenia ptaków, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli mogłoby to mieć znaczenie w odniesieniu do celów niniejszej dyrektywy.

Biorąc pod uwagę specyfikę procesu inwestycyjnego, to państwa członkowskie mogą na podstawie art. 9 dyrektywy ptasiej zezwolić na odstępstwa od powyższych zakazów, wyłącznie jeżeli brak jest wariantów alternatywnych oraz:

- w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego;
- w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do zbóż, inwentarza żywego, lasów, rybołówstwa i wody oraz w celu ochrony flo-

¹⁶ W tym względzie wystarczy stwierdzić, że Trybunał orzekł już, iż działaniami, o których mowa w art. 12 ust. 1 lit. d dyrektywy, nie są jedynie działania zamierzone, lecz również niezamierzone (zob. sprawa C-6/04 *Komisja v. Zjednoczone Królestwo*, ECR 2005, s. I-9017). W sprawie C-183/05 *Komisja v. Irlandia* Rzecznik generalny wskazuje w tym względzie, że „zezwolenie na realizację przedsięwzięcia przed przeprowadzeniem oceny jego oddziaływania na środowisko, stwierdzającej, że przedsięwzięcie to może mieć negatywne skutki dla środowiska (projekt osiedla Lough Rynn) lub wydanie zezwolenia bez zastrzeżeń w odniesieniu do innych przedsięwzięć, mimo że wstępną ocenę zakończono wnioskiem o istnieniu negatywnych skutków wspomnianego przedsięwzięcia na środowisko (projekt obwodnicy w okolicach Ennis oraz budowa gazociągu w zatoce Broadhaven) wskazuje, że gatunki figurujące w załączniku IV do dyrektywy 92/43, lit. a), jak i ich tereny odpoczynku i rozrodu, są narażone na niepokojenie i zagrożenia, którym nie zapobiegło ustawodawstwo irlandzkie”.

¹⁷ Nieposiadanie przez władze krajowe informacji odnośnie do gatunków figurujących w załączniku IV lit. a dyrektywy siedliskowej, ich terenów rozrodu, ani też odnośnie do zagrożeń dla tych gatunków, uniemożliwia skuteczne wdrożenie systemu ścisłej ochrony, o której mowa w art. 12 ust. 1 dyrektywy; zob. sprawa C-183/05 *Komisja v. Irlandia*, ECR 2007, s. I-137.

ry i fauny. W tym względzie Trybunał w sprawie C-60/05 *WWF Italia and others*, ECR 2006, s. I-5083, wyjaśnił, że odstępstwa na podstawie art. 9 dyrektywy mogą być stosowane tylko wtedy, kiedy istnieje gwarancja, że populacja danych gatunków zostanie zachowana na zadowalającym poziomie (zob. podobnie w sprawie C-182/02 *Ligue pour la protection des oiseaux sauvages and others*, ECR 2003, s. I-12105).

Regulacja z art. 5 w związku z art. 9 dyrektywy ptasiej to istotny anachronizm – brak możliwości uzyskania zezwoleń na odstępstwa od zakazów niszczenia gniazd wszystkich gatunków żyjących w stanie dzikim nie ma nic wspólnego z efektywną ochroną przyrody, a jedynie stanowi często barierę inwestycyjną skutkującą w szerszej perspektywie utajnieniem informacji na temat faktycznych walorów przyrodniczych obszarów. Wynika to z faktu, iż w wielu przypadkach tereny np. poprzemysłowe z roślinnością ruderalną przeznaczone w strategiach planistycznych pod zainwestowanie zasiedlane są przez gatunki „pospolite”, których właściwy stan ochrony nie jest w żadnym stopniu zagrożony, a ponadto wskazane tereny nie predysponują do jakiegokolwiek specjalnej ochrony, w związku z czym ich rekultywacja na cele przyrodnicze jest bezzasadna (np. z uwagi na zagęszczenie populacji czy rolę terenu w sieci ekologicznej). W tabeli nr 2 przedstawiono gatunki ptaków występujące w zbiorowiskach ruderalnych, przy czym jako zbiorowiska ruderalne (roślinność ruderalną) potraktowano zbiorowiska roślinne narażone na gwałtowne zmiany w środowisku na skutek antropopresji i ulegające silnej degradacji¹⁸.

Podkreślić także należy, że ani dyrektywa siedliskowa, ani dyrektywa ptasia nie ustalają relacji pomiędzy zgodą na realizację planu/przedsięwzięcia z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej a zezwoleniami na odstępstwa od zakazów w zakresie ochrony gatunkowej. W praktyce więc, pomimo wydania zgody z art. 6 ust. 4, konieczne będzie uzyskanie dodatkowego zezwolenia np. na zniszczenie gniazd ptaków (jest to jednak kwestia dyskusyjna, nierozstrzygnięta dotychczas w orzecznictwie). Problem polega na tym, że zakres przesłanek pozwalających na odstępstwa od zakazów względem gatunków ptaków chronionych dyrektywą (w praktyce inwestycyjnej ochrona zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego) jest znacznie węższy od przesłanek z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej (inne nadrzędne interesy publiczne, w tym o charakterze społecznym lub gospodarczym). Inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku gatunków objętych ochroną ścisłą na podstawie dyrektywy siedliskowej. Tutaj katalog przesłanek pozwalających na odstępstwa od zakazów obejmuje bowiem inne nadrzędne interesy społeczno-gospodarcze.

Zarówno w przypadku zezwoleń na odstępstwa od zakazów z zakresu ochrony gatunkowej wydawanych na podstawie dyrektywy ptasiej, jak i siedliskowej, konieczne jest wykazanie możliwości zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony. W przypadku podejmowania działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na integralność obszaru Natura 2000 (dopuszczonych na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej), za-

¹⁸ Oczywiście to, czy dany teren ze zbiorowiskami ruderalnymi powinien zostać przeznaczony pod zainwestowanie, czy też zostać poddany rekultywacji na cele przyrodnicze powinno zostać rozstrzygnięte indywidualnie dla każdego przypadku.

chowanie populacji we właściwym stanie ochrony może się wiązać z koniecznością wdrożenia efektywnej kompensacji przyrodniczej w momencie jej wystąpienia, np. pogorszenia stanu siedliska chronionego gatunku (przykładowo poprzez zniszczenie terenu rozrodu).

Ochrona gatunkowa z dyrektywy ptasiej i siedliskowej znajduje kontynuację w dwóch dyrektywach „odpowiedzialnościowych”: dyrektywie 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. Urz. UE L 143 z 30.04.2004, s. 56) oraz dyrektywie 2008/99/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz. Urz. UE L 328 z 06.12.2008, s. 28). Co się tyczy pierwszej ze wskazanych dyrektyw, reżim odpowiedzialności odnośnie do szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu wynikającego z działania podmiotu gospodarczego, który to podmiot uzyskał stosowne zezwolenia na podstawie art. 6 ust. 4 (zgoda habitatowa) lub art. 16 dyrektywy siedliskowej/art. 9 dyrektywy ptasiej (zezwolenia na odstępstwa z zakresu ochrony gatunkowej/ścislej). W przypadku gdy szkoda lub bezpośrednie jej zagrożenie wynika z działań innych niż wymienione w załączniku III dyrektywy, podmiot odpowiada za szkody wyrządzone gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym w przypadku winy umyślnej oraz niedbalstwa.

Z kolei w świetle dyrektywy prawnokarnej za czyny przestępne uznane zostały m.in. następujące czyny, dokonane bezprawnie i umyślnie lub będące skutkiem przynajmniej rażącego niedbalstwa:

- a) niszczenie okazów chronionych gatunków dzikiej fauny lub flory, z wyjątkiem przypadków, gdy postępowanie to dotyczy nieznacznej ilości takich okazów i ma nieznaczny wpływ na zachowanie gatunków;
- b) jakiegokolwiek postępowanie, które powoduje znaczne zniszczenie siedliska przyrodniczego na terenie chronionym.

4. PRAWO POLSKIE

Aktem regulującym cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu jest w prawie polskim ustawa o ochronie przyrody. W powyższym kontekście wskazać należy, iż u.o.p. uwzględnia 10 rodzajów form ochrony przyrody: parki narodowe; rezerwaty przyrody; parki krajobrazowe; obszary chronionego krajobrazu; obszary Natura 2000; pomniki przyrody; stanowiska dokumentacyjne; użytki ekologiczne; zespoły przyrodniczo-krajobrazowe; ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów. Z ustanowieniem wymienionych form ochrony wiążą się daleko idące konsekwencje w zakresie warunków i zasad dopuszczalności realizacji i eksploatacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na przedmiot ich ochrony. Co się tyczy uwarunkowań szczególnych wynikających z u.o.p., to w procesie inwestycyjnym wchodzić będą w grę m.in. ograniczenia związane z lokalizacją

przedsięwzięcia oraz wykonywaniem robót budowlanych. Co się tyczy ograniczeń w lokalizacji przedsięwzięcia, to odnosić się one mogą albo do zakazów obowiązujących względem obszarowych lub obiektowych form ochrony przyrody¹⁹, albo zakazów wynikających z ochrony gatunkowej *sensu stricto*. Należy zwrócić uwagę, iż wydane na podstawie art. 48–50 u.o.p. rozporządzenia wykonawcze²⁰ określiły m.in. następujące zakazy w zakresie ochrony gatunkowej:

- zakaz niszczenia siedlisk, ostoi, gniazd, mrowisk, nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk i innych schronień oraz umyślnego płoszenia i niepokojenia, a także przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca względem zwierząt objętych ochroną ścisłą i częściową;
- zakaz zrywania, niszczenia, uszkodzania, przemieszczania, niszczenia siedlisk i ostoi, dokonywania zmian stosunków wodnych, niszczenia gleby w ostojach względem roślin objętych ochroną ścisłą i częściową oraz grzybów objętych ochroną ścisłą²¹.

Zezwolenia na czynności objęte powyższymi zakazami mogą zostać wydane przez:

- Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska względem zakazu zrywania, niszczenia, uszkodzania, przemieszczania roślin i grzybów objętych ochroną ścisłą oraz względem zakazu umyślnego płoszenia i niepokojenia zwierząt objętych ochroną ścisłą²²;
- RDOŚ względem wszystkich pozostałych wskazanych powyżej zakazów.

Zaznaczyć należy, iż zmiany u.o.p., które weszły w życie 15 listopada 2008 r., zlikwidowały możliwość uzyskania omawianych zezwoleń z uwagi na inne konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, lub wymogi związane z ko-

¹⁹ Obowiązujących albo z mocy ustawy o ochronie przyrody (w przypadku parków narodowych i rezerwatów przyrody), albo z mocy aktu kreującego daną formę (w przypadku pozostałych form obszarowych i obiektowych).

²⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących roślin objętych ochroną (Dz. U. Nr 168, poz. 1764), rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących grzybów objętych ochroną (Dz. U. Nr 168, poz. 1765), rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną (Dz. U. Nr 220, poz. 2237). Obecnie trwają prace nad nowymi rozporządzeniami.

²¹ Co się tyczy ustalania i likwidacji stref ochrony ostoi oraz stanowisk roślin, stref ochrony ostoi miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt oraz stref ochrony ostoi i stanowisk grzybów, to kompetencje w tym zakresie przyznane zostały RDOŚ. We wskazanych strefach ochrony bez zezwolenia RDOŚ zabrania się m.in. wycinania drzew lub krzewów, dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli nie jest to związane z potrzebą ochrony poszczególnych gatunków, oraz wznoszenia obiektów, urządzeń i instalacji. Wydając zezwolenie na odstąpienie od powyższych zakazów, RDOŚ kieruje się wymogami ochrony ostoi oraz stanowisk roślin, zwierząt lub grzybów objętych ochroną gatunkową.

²² Oraz odnośnie do wskazanych zakazów względem roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną częściową, jeżeli zezwolenie dotyczy obszaru wykraczającego poza granice jednego województwa.

rzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska. Przypuszczać można, że wskazany zabieg miał na celu uwzględnienie wymogów art. 9 dyrektywy ptasiej, który jednak, jak już wskazano, do nowoczesnych regulacji nie należy, a po drugie nie wiadomo dlaczego ma znowu odnosić się do innych grup zwierząt oraz roślin i grzybów. W efekcie, aktualnie w przypadku inwestycji infrastrukturalnych zezwolenia będą wydawane co do zasady w przypadku realizacji interesów związanych z ochroną zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, a w praktyce prowadzić to będzie do nadinterpretacji wskazanych względów na potrzeby innych kategorii przedsięwzięć.

Analogicznie jak w przypadku prawa wspólnotowego, ochrona gatunkowa znajduje kontynuację w przepisach o odpowiedzialności w ochronie środowiska.

Z punktu widzenia efektywności ochrony gatunkowej w prawie polskim niezmiernie istotna, ale i niestety niedoceniona pozostaje kwestia integracji zewnętrznej regulacji prawnych. Na pierwszy plan wysuwa się brak integracji systemu zezwoleń na realizację przedsięwzięć z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.) z przepisami ustawy o ochronie przyrody oraz przepisami o postępowaniu administracyjnym. Do tego dochodzi brak integracji z ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o odpowiedzialności za szkody w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493 z późn. zm.). Podkreślić należy, iż obowiązująca obecnie na gruncie u.o.o.ś. dwuetapowa koncepcja zezwolenia na realizację przedsięwzięcia zakłada dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (decyzja zasadnicza) oraz stosownej decyzji budowlanej (decyzja wykonawcza)²³. Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko na etapie decyzji budowlanej konieczne będzie m.in. w sytuacji, gdy wskazany obowiązek zostanie stwierdzony w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (uprzednio w postanowieniu uzgadniającym tę decyzję wydanym przez RDOŚ). Obowiązek oceny ponownej stwierdza się, biorąc pod uwagę w szczególności następujące okoliczności:

- 1) posiadane na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dane na temat przedsięwzięcia nie pozwalają wystarczająco ocenić jego oddziaływania na środowisko;
- 2) istnieje możliwość oddziaływania przedsięwzięcia na obszary wymagające specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków roślin i zwierząt lub ich siedlisk, lub siedlisk przyrodniczych objętych ochroną, w tym obszary Natura 2000 oraz pozostałe formy ochrony przyrody.

²³ Chodzi tutaj o decyzję o pozwoleniu na budowę, decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzję o pozwoleniu na wzniesienie robót budowlanych – wydawane na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.), decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – wydawaną na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194) oraz decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. Nr 42, poz. 340).

Postrzegając powyższe przesłanki łącznie, uznać można, iż ustawodawca dopuścił możliwość pozostawienia szczegółowej inwentaryzacji przyrodniczej do etapu oceny ponownej. Z punktu widzenia sprawności procesu inwestycyjnego takie rozwiązanie można byłoby uznać za korzystne z uwagi na możliwość wykonania określonych badań teoretycznie bez konieczności wstrzymywania procesu administracyjnego na etapie decyzji zasadniczej. Zebranie kompletnych wyników, pozwalających na ocenę stanu lokalnych zasobów cennych gatunków i siedlisk przyrodniczych, powinno być bowiem przeprowadzone w sezonach wegetacyjnych zgodnych z wymaganiami ekologicznymi poszczególnych grup zwierząt, roślin i siedlisk przyrodniczych, to jest podczas całego roku kalendarzowego. Pozwala to na zebranie informacji o:

- 1) rozmieszczeniu siedlisk przyrodniczych i roślin (miesiące: maj-sierpień),
- 2) rozmieszczeniu i liczebności ptaków (miesiące: luty-lipiec),
- 3) rozmieszczeniu miejsc bytowania i rozrodu płazów i gadów oraz lokalnych korytarzy migracyjnych (wymagana kontrola wiosenna – miesiące: marzec-czerwiec, kontrola jesienna – miesiąc: wrzesień),
- 4) rozmieszczeniu siedlisk ssaków oraz korytarzy migracyjnych (tropienia możliwe tylko w miesiącach zimowych: listopad-marzec, obserwacje w sezonie wiosenno-letnim), informacja na temat występujących gatunków ryb (badania możliwe tylko w okresie: lipiec-sierpień)²⁴.

Dopuszczenie koncepcji przesunięcia inwentaryzacji przyrodniczej do oceny ponownej rodzi jednak istotne wątpliwości w następujących relacjach:

- 1) na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie zostanie wyjaśniony w sposób należyty stan faktyczny sprawy w rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Uniemożliwi to wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w sposób zgodny z art. 104 § 2 k.p.a. ze skutkiem w zakresie np. wykonalności weryfikacji przesłanek z art. 34 u.o.p. czy też braku możliwości zastosowania art. 81 u.o.o.ś. (czyli wariantowania przedsięwzięcia),
- 2) na etapie decyzji budowlanej ujawnione zostaną nowe okoliczności istniejące w dniu wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – z potencjalnym skutkiem z art. 145 k.p.a. (wznowienie postępowania) względem decyzji środowiskowej,
- 3) na etapie oceny ponownej mogą ujawnić się okoliczności związane z koniecznością uzyskania zezwoleń z art. 56 u.o.p. (np. na niszczenie siedlisk/ostoi, płoszenie/niepokojenie), które w świetle prawa budowlanego powinny zostać dołączone do wniosku o pozwolenia na budowę,
- 4) decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie zautoryzuje w sposób wyczerpujący szkód w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. a ustawy szkodowej z niejasnym skutkiem w zakresie braku możliwości wyłączenia odpowiedzialności odszkodowawczej względem negatywnego wpływu zidentyfikowanego na etapie oceny ponownej.

²⁴ M. Wronka, Informacja własna 2009.

Dopuszczenie opcji wskazanej w pkt 1 wiąże się z akceptacją sytuacji, w której po pierwsze ocena habitatowa przeprowadzona na wcześniejszych etapach procesu inwestycyjnego nie będzie miała charakteru bezwzględnie wiążącego i ostatecznego (chodzi tutaj też o etapy planowania przestrzennego). Podkreślić jednak należy, iż pozostawienie analiz rzutujących na weryfikację przesłanek z art. 34 u.o.p. do oceny ponownej może rodzić sytuację, w której w toku postępowania w sprawie decyzji budowlanej wykazane zostaną racjonalne warianty alternatywne ze skutkiem w zakresie konieczności modyfikacji projektu budowlanego lub wręcz realizacji przedsięwzięcia w innej lokalizacji (tu z kolei ze skutkiem w zakresie pozyskania praw do nieruchomości na cele budowlane). W tej sytuacji ograniczona zostaje również możliwość zastosowania art. 81 u.o.o.ś. uprawniającego właściwy organ do wskazania do realizacji wariantu innego niż proponowany lub w przypadku braku zgody wnioskodawcy odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jeżeli bowiem inwentaryzacja i waloryzacja przyrodnicza zostaną pozostawione do oceny ponownej, to na tym etapie odpadnie opcja wariantowania lokalizacyjnego, zaś art. 81 u.o.o.ś. do tego etapu oceny nie ma już przecież zastosowania.

Co do kwestii z pkt 2, obecnie należy przyjąć, iż przepisy u.o.o.ś. kreujące koncepcję dwuetapowego postępowania OOS i dopuszczające możliwość rozstrzygnięcia określonych spraw na etapie oceny ponownej stanowiąc będą *lex specialis* względem art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.

Przy problemie wskazanym w pkt 3 warto odnieść się do szerszej perspektywy czasowej. Otóż zagadnienie wymogu uzyskania zezwoleń na odstępstwa od zakazów z zakresu ochrony gatunkowej bywa w praktyce podnoszone już na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Chodzi o to, czy brak możliwości wykazania w przypadku procedowanego przedsięwzięcia spełnienia przesłanek z art. 56 u.o.p. może stanowić podstawę do odmowy wydania decyzji środowiskowej, a uzyskanie samego zezwolenia na odstępstwa od zakazów stanowi zagadnienie wstępne. Dotyczy to oczywiście sytuacji innej, niż zdefiniowano w niniejszym punkcie jako problemową, ponieważ dane dotyczące występowania np. siedlisk czy ostoi muszą wówczas być dostępne na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zdaniem autora ten etap jest jednak etapem zbyt wczesnym, jeżeli chodzi o uzyskiwanie zgód na niszczenie siedlisk i ostoi czy płoszenie/niepokojenie, bowiem w ciągu 4 lat (w tym okresie co do zasady inwestor powinien wystąpić o decyzję budowlaną) siedliska mogą zostać np. opuszczone. Warto zaznaczyć, że nie jest jednak możliwe wydawanie warunkowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (z warunkiem uzyskania zezwolenia z art. 56 u.o.p.), ponieważ ewentualne ograniczenie mocy wiążącej decyzji warunkiem nie może wynikać z ogólnego uznania organu do wydania decyzji, lecz powinno opierać się na szczególnym upoważnieniu ustawowym do umieszczenia w decyzji warunku²⁵.

W związku z powyższym, jeżeliby przyjąć, że zezwolenia na odstępstwa od zakazów z § 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 wrześ-

²⁵ Zob. T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994, z. 6, s. 28 oraz wyrok NSA w Katowicach z dnia 10 maja 1995 r., SA/Ka 486/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 89.

nia 2004 r. mogą zostać pozostawione do oceny ponownej, to optymalną dla inwestora sytuacją będzie uzyskanie ich przed wystąpieniem z wnioskiem o decyzję budowlaną (na podstawie ustaleń raportu wykonanego na potrzeby tego postępowania). Wniosek pozbawiony stosownego zezwolenia obarczony będzie brakiem ze skutkiem w postaci pozostawienia bez rozpoznania. Jeżeli konieczność uzyskania zezwolenia z art. 56 u.o.p. wyniknie w toku oceny ponownej, wówczas sytuacja się komplikuje, ponieważ dyskusyjne jest tutaj skorzystanie z instytucji zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Zagadnienie jest bowiem wstępne tylko wówczas, kiedy wymaga ono „uprzedniego” rozstrzygnięcia, to znaczy musi poprzedzać rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji. Między uprzednim rozstrzygnięciem zagadnienia wstępnego a rozpatrzeniem sprawy i wydaniem decyzji musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy²⁶. Bezpośrednia zależność nie może być utożsamiana z wymogiem jej ukierunkowania na określoną treść decyzji administracyjnej. W orzecznictwie przyjmuje się, że od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego powinno „zależać” rozpatrzenie sprawy administracyjnej w ogóle, nie zaś wydanie pozytywnej dla wnioskodawcy decyzji²⁷. Przyjmuje się, że o istnieniu wyżej wskazanej zależności przesądza treść przepisów prawa materialnego, stanowiących podstawę prawną decyzji administracyjnej²⁸.

W końcu ostatni z dylematów wiąże się z brakiem nowelizacji ustawy szkodowej względem wprowadzenia na mocy u.o.o.ś. dwuetapowego postępowania OOŚ. W obowiązującym stanie prawnym za szkodę w środowisku nie uznaje się tylko tych zidentyfikowanych negatywnych wpływów, które zostały zautoryzowane w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub zgodnie z art. 34 u.o.p. Powstaje zatem pytanie, czy i w jakim zakresie odpowiadał będzie podmiot korzystający ze środowiska za zniszczenia siedlisk w fazie budowy oraz inne oddziaływania w fazie eksploatacji, które zostały zidentyfikowane dopiero na etapie oceny ponownej. Za zasadne należy uznać stwierdzenie, w świetle którego zdarzenia negatywne względem obszarów Natura 2000 zautoryzowane w decyzji budowlanej będą objęte zgodą w rozumieniu art. 34 u.o.p. (w związku z art. 93 ust. 4 u.o.o.ś.), a zatem w tym akurat zakresie nie będziemy mieli do czynienia ze szkodą w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. a ustawy szkodowej.

5. WNIOSKI KOŃCOWE

Analizując akty prawa międzynarodowego związane z ochroną gatunkową, można mieć wrażenie, że środowiska je kreujące wychodziły z założenia, iż moc umowy wynika z samego jej statusu, a nie postanowień. Takie założenie znajduje wyraz w przewadze przepisów postulatycznych nad materialno-

²⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 1993 r., II SA 1678/92, ONSA 1994, nr 2, poz. 55; uchwała składu 5 sędziów NSA z dnia 3 czerwca 1996 r., OPK 14/96, ONSA 1997, nr 1, poz. 11.

²⁷ Wyroki NSA: z dnia 8 czerwca 1998 r., II SA 555/98, niepubl.; z dnia 6 października 1997 r., II SA 14/97, niepubl.; z dnia 7 maja 1999 r., IV SA 744/97, niepubl.

²⁸ Wyroki NSA we Wrocławiu: z dnia 22 października 1991 r., SA/Wr 936/91, ONSA 1991, nr 3-4, poz. 90; z dnia 22 grudnia 1993 r., SA/Wr 1160/93, ONSA 1995, nr 1, poz. 21.

prawnymi. W efekcie państwa-strony zobowiązane są wciąż podejmować starania bez jasnej wizji warunków i celów tych starań. W przypadku polskich przepisów transponujących omówione konwencje brak jest natomiast wyraźnych odniesień do celów ustanowionych w płaszczyźnie międzynarodowej, co ma bezpośrednie przełożenie na efektywność regulacji w praktyce. Wytyczne przyjmowane w trakcie konferencji stron lub w ramach komitetów stałych nie znajdują natomiast, co do zasady, odzwierciedlenia ani w postaci odpowiednich inwentaryzacji przyrodniczych, ani w zakresie wdrażania stosownych programów ochrony gatunkowej ze skutkiem w postaci ograniczeń w zagospodarowaniu terenów o istotnych walorach. Ten sam problem dotyczy wdrażania prawodawstwa wspólnotowego, gdzie ustanowienie sieci Natura 2000 nie pociąga za sobą póki co wzrostu poziomu wiedzy na temat podstaw oraz zasad ochrony SOOS i OSOP. Co więcej, czas najwyższy podjąć działania na rzecz nowelizacji przepisów dyrektywy ptasiej, tak aby faktycznie ukierunkowana była na realizację celów ochrony, a nie pozostawała jedynie muzealnym aktem, w przypadku którego obawa przed osłabieniem skuteczności stanowi pretekst do zaniechań legislacyjnych. W końcu prawodawca wspólnotowy powinien zadbać o integrację oceny habitatowej z systemem ochrony ścisłej, tak aby unikać dublowania zezwoleń administracyjnych oraz uporządkować katalog przesłanek dopuszczających realizację przedsięwzięć – współczesny z pewnością nie jest zamierzony (co poniekąd wiąże się również z naleciałościami konwencji berneńskiej). Na gruncie prawa polskiego konieczne staje się zorganizowanie takiego systemu ochrony gatunkowej, który będzie w sposób zorganizowany opierał się nie tylko na obszarowych i strefowych formach ochrony, ale również na ekofizjografii, planowaniu przestrzennym oraz ocenach oddziaływania na środowisko. W tym kontekście zagadnieniem najbardziej problemowym staje się zhierarchizowanie stopnia szczegółowości inwentaryzacji i waloryzacji przyrodniczych w procesie gospodarki przestrzennej oraz projektowania przedsięwzięć. Jednak najprawdopodobniej nie obędzie się w tym zakresie bez uprzedniego unowocześnienia regulacji międzynarodowej i wspólnotowej. Brak precyzyjnych przepisów co do momentu dokonania stwierdzeń mających wpływ na materialnoprawną dopuszczalność realizacji przedsięwzięć prowadzi tylko do niepotrzebnego chaosu i skutkuje niepewnością prawną oraz nierzadko koniecznością przerwania procesu inwestycyjnego w jego końcowej fazie. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się docenienie instrumentu opracowań ekofizjograficznych, które docelowo mogłyby się zajmować wiążącą identyfikacją terenów o złagodzonej oraz obostrzonym reżimie ochronnym. Nie obeszło by się wówczas bez konieczności ustanowienia kryteriów wyznaczania takich obszarów oraz odpowiedniej modyfikacji zakazów w zakresie ochrony gatunkowej na poziomie aktów powszechnie obowiązujących (odpowiednio umów międzynarodowych, dyrektyw oraz ustaw i rozporządzeń krajowych).

Wyznaczanie obszarów o obostrzonym i złagodzonej rygorze ochronnym powinno być oparte na dobrej znajomości bogactwa flory i fauny w skali lokalnej. Konieczne jest więc przeprowadzenie przez specjalistów waloryzacji przyrodniczej w oparciu o rzetelne dane empiryczne z inwentaryzacji wykonanych w terenie. Należy również wziąć pod uwagę ekologiczną rolę przedmioto-

wego obszaru w szerszej skali, np. jego znaczenie dla funkcjonowania obszarów przyrodniczo cennych, znajdujących się na sąsiednich terenach (czyli znaczenie jako część korytarzy ekologicznych).

Klasyfikując dany obszar, należałoby brać pod uwagę m.in. takie informacje jak:

- 1) **różnorodność biologiczna** – wystarczające może być jej oszacowanie na poziomie gatunkowym (liczba gatunków i relatywne zagęszczenie populacji każdego z nich). Obostrzony rygor ochronny powinien zostać nadany obszarom o najwyższej różnorodności biologicznej. Wartości progowe różnorodności biologicznej powinny uwzględniać wartość przyrodniczą terenu w szerszej skali, np. powinny być obniżone w przypadku obszaru leżącego w otulinie parku narodowego lub w sąsiedztwie obszaru Natura 2000;
- 2) **występowanie cennych siedlisk przyrodniczych** (szczególnie „dyrektywowych”) – należy wziąć pod uwagę stopień fragmentacji siedliska, wielkość jego płatów i stopień ich izolacji;
- 3) **obecność korytarzy ekologicznych** – przesłanką do zaostrzenia rygoru ochronnego danego obszaru jest obecność w jego obrębie korytarzy migracyjnych zwierząt (np. leśnych korytarzy migracyjnych dużych ssaków drapieżnych) lub znaczących miejsc koncentracji ptaków wędrownych. Za kryterium można przyjąć znaczenie korytarza ekologicznego (regionalne, krajowe lub ponadkrajowe) lub rangę miejsca postoju ptaków (mierzoną np. liczbą osobników z niego korzystających);
- 4) **występowanie cennych gatunków roślin i zwierząt** – rzadkich, zagrożonych, ginących i innych gatunków specjalnej troski (w tym tak zwanych gatunków „dyrektywowych”). Kryterium pozwalającym na klasyfikację obszarów pod względem rygoru ochronnego mogą być parametry populacyjne (np. zagęszczenie populacji poszczególnych gatunków cennych, stałość występowania gatunków bardzo rzadkich w skali wieloletniej) i demograficzne (np. żywotność lokalnej populacji, jej status w systemie lokalnych populacji, tak zwanej metapopulacji). Obostrzony rygor ochronny powinien być nadany obszarowi, który zamieszkuje populacja cennego gatunku lub gatunków, odznaczająca się wysokim zagęszczeniem i/lub stanowiąca źródło osobników dla innych lokalnych populacji (tak zwana populacja źródłowa w układzie metapopulacji).

Przygotowując dokumenty planistyczne, powinno się unikać tworzenia drobnej mozaiki obszarów znacznie różniących się rygiorem ochronnym. Obszary te powinny być raczej zblokowane w większe jednostki o tym samym rygorze ochronnym. Powyższe przykładowe kryteria klasyfikacji obszarów są bardzo ogólne i mają charakter orientacyjny. Szczegółowe kryteria dla poszczególnych siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt powinny być ustalone przez specjalistów. Pomocne może być modelowanie matematyczne żywotności populacji lub spójności przestrzennej sieci ekologicznej (np. łączność siedlisk dla zwierząt).

Na zakończenie warto dodać, że prawnej regulacji ochrony gatunkowej w procesie inwestycyjnym przydałby się przełom – przełom jednak zaplanowany i zorganizowany, w innej bowiem sytuacji układ norm o niejasnych relacjach i skutkach prawnych zamiast utrzymywać i odtwarzać sieć obszarów cennych przyrodniczo będzie jedynie utrzymywał dotychczasową dezorientację adresatów tych norm.

ZAŁĄCZNIK: TABELE CYTOWANE W TEKŚCIE (P. MATYJASIAK, 2009)

OPIS TABEL

Tabela nr 1: Konwencja bońska – gatunki z załącznika I w Dz. U. z 2003 r. oraz po nowelizacjach konferencji stron z 2008 r., które są stwierdzane w Polsce.

Wytłuszczono ważne gatunki – zagrożone, ginące, rzadkie w Polsce; wszystkie one są lęgowe i zagrożone ze względu na bardzo małą liczebność populacji lęgowej. **PCzK** oznacza gatunki wymienione w Polskiej Czerwonej Księdze. **X** oznacza, że dany gatunek został wymieniony w załączniku I konwencji bońskiej. W ostatniej kolumnie tabeli podano, które gatunki są umieszczone w załącznikach Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną (podano numer załącznika – wszystkie są w załączniku I; niektóre wymagają ochrony czynnej i/lub strefowej, co zaznaczono).

Tabela nr 2: Gatunki ptaków występujące w zbiorowiskach ruderalnych. W tabeli przedstawiono potencjalne występowanie w zbiorowiskach ruderalnych 45 gatunków ptaków wymienionych w dyrektywie ptasiej (w załączniku I lub podlegających art. 4 ust. 2).

Występowanie gatunków w poszczególnych typach zbiorowisk zaznaczono **X**. **Oznaczenia:** **DP zał. I** – gatunek ujęty w załączniku I dyrektywy ptasiej; **DP art. 4.2.** gatunek wędrowny, chroniony na mocy art. 4 ust. 2 dyrektywy ptasiej; **PCzK** – gatunki ujęte w Polskiej Czerwonej Księdze; **ŚCIS** – gatunek objęty w polskim prawie ochroną ścisłą (Dz. U. z 2004 r. Nr 220, poz. 2237); **CZYN** – gatunek objęty w polskim prawie ochroną ścisłą, wymagający ochrony czynnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 220, poz. 2237); **CZEŚĆ** – gatunek objęty w polskim prawie ochroną częściową (Dz. U. z 2004 r. Nr 220, poz. 2237).

Zastosowano następującą klasyfikację zbiorowisk ruderalnych:

1. **Wyrobiska** (np. kopalnie węgla brunatnego, żwirownie, piaskarnie). Wiele z nich może mieć w swoim obrębie zbiorniki wodne z wyspami, które są bardzo atrakcyjne dla niektórych zagrożonych gatunków ptaków.
2. **Hałdy**. Zwykle są to hałdy popiołów i różnych osadów przemysłowych.
3. **Przemysłowe zbiorniki wodne**. Mogą to być odstojniki przyzakładowych oczyszczalni ścieków, otwarte zbiorniki wodne na terenie ujęć wody, rezerwuary przeciwpożarowe i inne. Najbardziej atrakcyjne dla

ptaków są zbiorniki wypłycone, zarastające roślinnością szuwarową, generalnie zaniedbane.

4. **Opuszczone ogrody.** Na przykład opuszczone lub likwidowane ogrody działkowe.
5. **Opuszczone lotniska.** Głównie wojskowe.
6. **Poligony wojskowe.** Od czasu do czasu wykorzystywane przez wojsko do ćwiczeń lub przez cywilów do celów rekreacji (np. tory dla motocykli krosowych, quadów itp.). Są to zwykle tereny suche, leżące na podłożu piaszczystym.
7. **Tereny kolejowe.** Tereny stacji i węzłów kolejowych, torowiska postojowe, bocznice itp.
8. **Przydroża i przytorza.** Pasy roślinności (drzewa, krzewy, roślinność zielna) ciągnące się wzdłuż dróg i linii kolejowych.
9. **Tereny przykładowe na siedlisku suchym.** Są to zwykle zaniedbane place należące do zakładów przemysłowych, nieużywane lub okresowo służące jako składowiska różnych materiałów, itp. bądź tereny otaczające takie składowiska, zbiorniki paliw płynnych itp. Teren jest suchy, zarastający krzewami i roślinnością zielną. Lustro wód gruntowych zalega głęboko.
10. **Tereny przykładowe na siedlisku świeżym i wilgotnym** (zmiennowilgotnym). Jak w pkt 9, ale teren jest wilgotny, podmokły lub okresowo podtapiany. Szatę roślinną tworzą zbiorowiska trawiaste lub ziołorośla zarastające krzewami (wierzba), drzewami lub szuwarem trzcinowym. Mogą tu występować grupy drzew i zadrzewienia.

Tabela nr 1: Konwencja bońska (KB) – gatunki z załącznika I w Dz. U. z 2003 r. Nr 2, poz. 17 oraz po nowelizacjach konferencji stron z 2008 r., które są stwierdzane w Polsce (PL) (wg L. Tomiałojć, T. Stawarczyk, *Awifauna Polski: rozmieszczenie, liczebność i zmiany*, Wrocław 2003). I oznacza, że dany gatunek został umieszczony w załączniku I rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r.

Gatunek	Załącznik I KB Dz. U. z 2003 r. Nr 2, poz. 17	Załącznik I KB po nowelizacjach z 2002, 2005 oraz 2009 r.	Załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r.
1. Burzyk balearski <i>Puffinus mauretanicus</i> (sporadycznie w PL, 1 stwierdzenie)		X	
2. Pelikan kędzierzawy <i>Pelecanus crispus</i> (sporadycznie w PL, 2–3 stwierdzenia)	X	X	I
3. Pelikan różowy <i>Pelecanus onocrotalus</i> (sporadycznie zalatuje do PL)	X	X	I
4. Gęś mała <i>Anser erythropus</i> (regularnie przelotna w PL)	X	X	I
5. Bernikla rdzawoszyja <i>Branta ruficollis</i> (sporadycznie zalatuje do PL)	X	X	I
6. Marmurka <i>Marmaronetta angustirostris</i> (sporadycznie w PL, 1 stwierdzenie)	X	X	I
7. Podgorzałka <i>Aythya nyroca</i> (łęgowa, zagrożona w PL z racji bardzo małej liczebności populacji, PCzK)	X	X	I
8. Birginiak <i>Polysticta stelleri</i> (sporadycznie zalatuje do PL)	X	X	I
9. Stermiczka <i>Oxyura leucocephala</i> (sporadycznie zalatuje do PL)	X	X	I
10. Bielik <i>Haliaeetus albicilla</i> (łęgowy, nieliczny w PL, PCzK)	X	X	I ochr. strefowa
11. Bielik wschodni <i>Haliaeetus leucoryphus</i> (sporadycznie w PL, 1 stwierdzenie)		X	I
12. Orlik grubodzioby <i>Aquila clanga</i> (łęgowy, zagrożony w PL z racji bardzo małej liczebności populacji, PCzK)	X	X	I CZYN, ochr. strefowa
13. Orzeł cesarski <i>Aquila heliaca</i> (sporadycznie zalatuje do PL)	X	X	I
14. Pustułeczka <i>Falco naumanni</i> (dawniej sporadycznie łęgowa, obecnie rzadko zalatuje do PL, PCzK)	X	X	I
15. Drop <i>Otis tarda</i> (dawniej regularnie łęgowy, obecnie rzadko zalatuje do PL, PCzK)	X	X	I CZYN
16. Czajka towarzyska <i>Vanellus gregarius</i> (sporadycznie zalatuje do PL)	X	X	I
17. Kulik cienkodzioby <i>Numenius tenuirostris</i> (sporadycznie przelotny w PL)	X	X	I
18. Biegus płowy <i>Tryngites subruficollis</i> (sporadycznie zalatuje do PL)	X	X	I
19. Wodniczka <i>Acrocephalus paludicola</i> (łęgowa, zagrożona w PL, PCzK)	X	X	I CZYN
20. Trznadel złotawy <i>Emberiza aureola</i> (5 stwierdzeń w PL)		X	I

Tabela 2. Gatunki z dyrektywy ptasiej występujące w zbiorowiskach ruderalnych

Gatunek	Status ochronny	Wyrobiska	Hałdy	Przemysłowe zbiorniki wodne	Opuszczone ogrody	Opuszczone lotniska	Poligony wojskowe	Tereny kolejowe	Przydroża i przytorza	Tereny przykładowe na siedlisku suchym	Tereny przykładowe na siedlisku wilgotnym lub zmiennowilgotnym
1. Kormoran <i>Phalacrocorax carbo</i>	DP art. 4.2., CZEŚĆ	X		X							
2. Perkoz <i>Tachybaptus ruficollis</i>	DP art. 4.2., ŚCIS			X							
3. Perkoz dwuczuby <i>Podiceps cristatus</i>	DP art. 4.2., ŚCIS	X									
4. Bączek <i>Ixobrychus minutus</i>	DP zał. 1, PCzK, CZYN	X		X							
5. Bocian biały <i>Ciconia ciconia</i>	DP zał. 1, CZYN										X
6. Łabędź niemy <i>Cygnus olor</i>	DP art. 4.2., ŚCIS	X		X							
7. Gęgawa <i>Anser anser</i>	DP art. 4.2.	X		X							
8. Krzyżówka <i>Anas platyrhynchos</i>	DP art. 4.2.	X		X							X
9. Cyranka <i>Anas querquedula</i>	DP art. 4.2., CZYN	X		X							X
10. Czernica <i>Aythya fuligula</i>	DP art. 4.2.	X		X							
11. Błotniak stawowy <i>Circus aeruginosus</i>	DP zał. 1, CZYN	X		X							X
12. Pustułka <i>Falco tinnunculus</i>	DP art. 4.2., CZYN									X	X
13. Przepiórka <i>Coturnix coturnix</i>	DP art. 4.2., ŚCIS						X				X
14. Wodnik <i>Rallus aquaticus</i>	DP art. 4.2., ŚCIS	X		X							X
15. Derkacz <i>Crex crex</i>	DP zał. 1, CZYN										X
16. Kokoszka <i>Gallinula chloropus</i>	DP art. 4.2., ŚCIS	X		X							X
17. Łyska <i>Fulica atra</i>	DP art. 4.2.	X		X							
18. Sieweczka rzeczna <i>Charadrius dubius</i>	DP art. 4.2., ŚCIS	X	X				X				
19. Sieweczka obrożna <i>Charadrius hiaticula</i>	DP art. 4.2., PCzK, CZYN	X					X				
20. Czajka <i>Vanellus vanellus</i>	DP art. 4.2., CZYN										X
21. Kszyk <i>Gallinago gallinago</i>	DP art. 4.2., CZYN										X
22. Brodziec piskliwy <i>Actitis hypoleucos</i>	DP art. 4.2., ŚCIS	X									

Gatunek	Status ochronny	Wyrobiska	Hałdy	Przemysłowe zbiorniki wodne	Opuszczone ogrody	Opuszczone lotniska	Poligony wojskowe	Tereny kolejowe	Przydroża i przytorza	Tereny przyzakładowe na siedlisku suchym	Tereny przyzakładowe na siedlisku wilgotnym lub zmienno-wilgotnym
23. Mewa czarnogłowa <i>Larus melanocephalus</i>	DP zał. 1, ŚCIS	X		X							
24. Śmieszka <i>Larus ridibundus</i>	DP art. 4.2., ŚCIS	X		X							
25. Rybitwa rzeczna <i>Sterna hirundo</i>	DP zał. 1, CZYN	X		X							
26. Rybitwa białoczelna <i>Sterna albifrons</i>	DP zał. 1, PCZK, CZYN	X		X							
27. Rybitwa czarna <i>Chlidonias niger</i>	DP zał. 1, CZYN	X		X							
28. Dzięcioł czarny <i>Dryocopus martius</i>	DP zał. 1, CZYN			X	X						X
29. Dzięcioł białoszy <i>Dendrocopos syriacus</i>	DP zał. 1, ŚCIS			X	X						X
30. Lerka <i>Lullula arborea</i>	DP zał. 1, ŚCIS				X						
31. Brzegówka <i>Riparia riparia</i>	DP art. 4.2., ŚCIS	X	X								
32. Świergotek polny <i>Anthus campestris</i>	DP zał. 1, ŚCIS	X			X	X	X	X		X	
33. Słowik szary <i>Luscinia luscinia</i>	DP art. 4.2., ŚCIS			X	X						X
34. Świerszczak <i>Locustella fluviatilis</i>	DP art. 4.2., ŚCIS			X							X
35. Strumieniówka <i>Locustella fluviatilis</i>	DP art. 4.2., ŚCIS			X							X
36. Brzęczka <i>Locustella luscinoides</i>	DP art. 4.2., ŚCIS	X		X							X
37. Rokitniczka <i>Acrocephalus schoenobaenus</i>	DP art. 4.2., ŚCIS	X		X							X
38. Trzcinniczek <i>Acrocephalus scirpaceus</i>	DP art. 4.2., ŚCIS	X		X							X
39. Jarzębka <i>Sylvia nisoria</i>	DP zał. 1, ŚCIS					X					X
40. Wąsatka <i>Panurus biarmicus</i>	DP art. 4.2., PCZK, ŚCIS	X		X							X
41. Remiz <i>Remiz pendulinus</i>	DP art. 4.2., ŚCIS			X							X
42. Gąsterek <i>Lanius collurio</i>	DP zał. 1, ŚCIS	X	X		X				X	X	X
43. Srokosz <i>Lanius excubitor</i>	DP zał. 1, ŚCIS		X		X				X	X	X
44. Dziwonia <i>Carpodacus erythrinus</i>	DP art. 4.2., ŚCIS			X							X
45. Ortolan <i>Emberiza hortulana</i>	DP zał. 1, ŚCIS				X				X		X