

Adam Niewiadomski  
Uniwersytet Warszawski  
ORCID: 0000-0002-0838-2686  
adam.niewiadomski@adm.uw.edu.pl

## Ochrona biosfery na obszarach Natura 2000

### STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono główne założenia dotyczące funkcjonowania obszarów Natura 2000 w Europie, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji polskich. Tereny te, cenne przyrodniczo, bezpośrednio wpływają na kształt ochrony przyrody oraz stan klimatu. W tym ostatnim kontekście przed normami prawnymi i legislatorami stają wyzwania znalezienia takich ram prawnych, aby zapobiec postępującemu degradowaniu klimatu. Funkcjonujące obszary Natura 2000 w Polsce jako jedna z form ochrony przyrody mogą w tym zakresie okazać się pomocne, o ile plany zadań ochronnych zostaną dostosowane do zmieniających się uwarunkowań środowiskowych.

**Słowa kluczowe:** obszary Natura 2000; biosfera; ochrona przyrody; plan zadań ochronnych; dyrektywa ptasia; dyrektywa siedliskowa

Postępująca globalizacja i uprzemysłowienie życia gospodarczego wpływają bezpośrednio na kształt i degradację klimatu. Organizacje międzynarodowe (w tym ONZ) oraz największe państwa świata podejmują różne działania, aby zapobiec negatywnym skutkom zanieczyszczenia środowiska. Jednym z trwałych mechanizmów prawnych, funkcjonujących w Unii Europejskiej, już od wielu lat są obszary Natura 2000, określające tereny cenne przyrodniczo. Podejmowane są na nich działania, które mają nie tylko zachować przyrodniczą trwałość poszczególnych elementów biosfery, ale przede wszystkim mają zapobiec pogłębianiu się kryzysu klimatycznego. Ochrona środowiska jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa<sup>1</sup>, ale powinna też być powinnością każdego obywatela myślącego o przyszłości.

Prawo do czystego środowiska i klimatu jest także prawem człowieka<sup>2</sup>. Idzie za tym dość ważny wymóg zachowania tego środowiska dla przyszłych pokoleń. Aktualnie trwająca dyskusja o zmianach klimatycznych oraz prowadzone protesty, szczególnie wśród ludzi młodych, wydają się coraz bardziej akcentować prawo człowieka do życia w środowisku wolnym od nadmiernych zanieczyszczeń. Podejście to jednakże musi uwzględniać zasadę zrównoważonego rozwoju<sup>3</sup>, która powinna respektować również rozwój gospodarczy. Pogodzenie postępu technologicznego i rosnącej konsumpcji z zasadami ochrony przyrody jest obecnie jednym z najważniejszych wyzwań w skali globalnej.

Wyzwania te dotyczą w sposób szczególny terenów, które są cenne przyrodniczo nie tylko ze względu na ochronę klimatu, ale przede wszystkim z uwagi na zapewnienie przetrwania dzikim zwierzętom czy cennym gatunkom przyrodniczym. W tym celu na świecie poszukuje się mechanizmów prawnych, które zabezpieczyłyby najcenniejsze gatunki i za-

---

<sup>1</sup> Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4.

<sup>2</sup> J. Jendrośka, *Prawa człowieka w ochronie środowiska w prawie polskim*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 1.

<sup>3</sup> B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

pewniłyby ich przetrwanie. Jednocześnie te mechanizmy nie mogą zbyt ingerować w prawa nabyte czy podmiotowe właścicieli nieruchomości, co do których ustanawia się odpowiedni reżim ochronny.

Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych mechanizmów prawnych występujących na obszarach Natura 2000, które mogą zostać wykorzystane do ochrony biosfery. Zidentyfikowano także, na przykładzie Polski, pewne sytuacje kolizyjne i konfliktowe<sup>4</sup> występujące w poszczególnych regulacjach. Te zjawiska nie sprzyjają pełnej ochronie biosfery i kształtowaniu jej podstawowych funkcji. Obecnie obszary Natura 2000, regulowane na poziomie europejskim dwiema dyrektywami – tzw. ptasią<sup>5</sup> i siedliskową<sup>6</sup>, są jednym z podstawowych instrumentów prawnych, które mogą w sferze globalnej oddziaływać na środowisko i poprawę jego stanu. Są mechanizmem uniwersalnym, który co prawda różni się w poszczególnych państwach, ale w perspektywie ogólnoeuropejskiej staje się jednym z podstawowych mechanizmów prawnych wpływających realnie na ochronę przyrody.

Wybór stosowanych instrumentów prawnych oddziałujących na biosferę na obszarach Natura 2000 wspomniane dyrektywy pozostawiają państwom członkowskim. To krajowe regulacje przesądzają, jakie podjąć środki prawne, aby osiągnąć założone cele ochronne. Do najważniejszych z nich należy ochrona dzikiego ptactwa oraz siedlisk cennych przyrodniczo. Zgodnie z motywem 7 dyrektywy 2009/147/WE „[o]chrona ma na celu długoterminowe gospodarowanie i ochronę zasobów naturalnych, będącymi integralną częścią dziedzictwa narodów Europy. Umożliwia to kontrolowanie zasobów naturalnych i reguluje ich wykorzystanie na podstawie środków niezbędnych do zachowania oraz dostosowania naturalnej równowagi między gatunkami, na tyle, na ile jest to racjonalnie możliwe”. Jak wskazano w art. 2 tej dyrektywy, „państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zachowania populacji gatunków [...] na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu”.

Państwa członkowskie UE w tym zakresie podejmują różne działania. W większości obszary Natura 2000 są jedną z form ochrony przyrody i stanowią już trwały element tej gałęzi prawa. Są też państwa, które – tak jak RFN<sup>7</sup>, Czechy<sup>8</sup> czy Słowacja<sup>9</sup> – przyjęły bardziej liberalne rozwiązania. Pomimo tego udaje się im osiągnąć założone w dyrektywach cele.

Problematyka funkcjonowania obszarów Natura 2000 oraz realizacji celów określonych w obu dyrektywach wielokrotnie była przedmiotem zainteresowania orzecznictwa Try-

<sup>4</sup> H. Groszyk, A. Korybski, *Konflikt interesów i prawo*, Warszawa 1990.

<sup>5</sup> Dyrektywa 79/409/EWG Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. o ochronie dziko żyjących ptaków (Dz.Urz. UE L 103/1 z późn. zm., 25.04.1979), która zastąpiona została nową dyrektywą 2009/147/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. UE L 20/7 z późn. zm., 26.01.2010).

<sup>6</sup> 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 206/7 z późn. zm., 22.07.1992).

<sup>7</sup> A. Schmidt, Ch. Schrader, M. Zschiesche, *Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht*, Berlin 2014; A. Heym, *Öffentlichkeitsbeteiligung im Naturschutzrecht*, Kolonia 2014.

<sup>8</sup> W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2010, s. 245.

<sup>9</sup> Idem, *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym*, Warszawa 2013; A. Habuda, *Organy ochrony przyrody a obszary Natura 2000*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 489 i n.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

bunału Sprawiedliwości. Przykładowo tylko można wskazać wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 grudnia 2004 r. (C-79/03)<sup>10</sup> oraz z dnia 9 czerwca 2005 r. (C-135/04).

Dyrektywa siedliskowa precyzuje, które tereny mają być objęte ochroną. Jest to bardzo ważne w przypadku rozszerzania ewentualnych obszarów biosfery, które mogą być obejmowane tą formą ochrony przyrody. Zgodnie z dyrektywą siedliskową przy wprowadzaniu specjalnego reżimu ochrony należy brać pod uwagę: stopień reprezentatywności typu siedliska przyrodniczego na terenie; obszar terenu obejmujący typ siedliska przyrodniczego w stosunku do całkowitej powierzchni obejmującej typ siedliska przyrodniczego w obrębie terytorium państwa; poziom ochrony struktury i funkcji danego typu siedliska przyrodniczego i możliwości odtworzenia; ocenę globalną wartości terenu dla ochrony danego typu siedliska przyrodniczego. W kolejnym kroku wyznaczania siedliska należy brać pod uwagę: wielkość i zagęszczenie populacji gatunku żyjącej w obrębie terenu w stosunku do populacji żyjących w obrębie terytorium państwa; poziom ochrony cech siedliska, które są ważne dla danego gatunku i możliwości odbudowy; stopień odizolowania populacji żyjącej w obrębie terenu w stosunku do naturalnego zasięgu gatunku; ocenę globalną wartości terenu dla ochrony danego gatunku.

Ustanowienie obszarów Natura 2000 nie kończy procesu ochrony biosfery. Jest on bowiem ciągły i wymaga zaangażowania wielu podmiotów kontrolnych oraz nadzorujących wykonywanie postanowień planów zadań ochronnych na obszarach Natura 2000. Trybunał Sprawiedliwości w wyroku *Komisja Europejska v. Republika Francuska* wskazał, że:

[...] dokonanie transpozycji tego przepisu nakłada na państwa członkowskie nie tylko obowiązek ustanowienia kompletnych ram legislacyjnych, ale również podjęcia konkretnych i szczególnych działań w zakresie ochrony. Podobnie system ścisłej ochrony zakłada podjęcie spójnych i wzajemnie powiązanych działań o charakterze prewencyjnym. Tego rodzaju system ścisłej ochrony winien więc umożliwiać skuteczne powstrzymywanie procesów pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku gatunków zwierząt [...], zatem nie ustanawiając programu środków umożliwiających ścisłą ochronę gatunku *Cricetus cricetus* (chomik europejski), umożliwiających skuteczne powstrzymywanie procesów pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku owego gatunku, państwo członkowskie uchybia zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy [...] dyrektywy 92/43<sup>11</sup>.

Oznacza to konieczność nie tylko tworzenia odpowiednich ram prawnych dla funkcjonowania obszarów Natura 2000, lecz także ciągłego monitorowania wdrażanych przepisów. Takie holistyczne podejście powinno dopiero zapewnić pełną ochronę biosfery.

W Polsce zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>12</sup> obszary Natura 2000 stały się jedną z form ochrony przyrody<sup>13</sup>. Poszczególne obszary ustanawiane są w odpowiedniej procedurze, której zwieńczeniem jest zazwyczaj wydanie przez regionalnego

---

<sup>10</sup> W wyroku tym stwierdzono: „Odstępstwo od przepisów art. 8 dyrektywy 79/409 w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, który zabrania wykorzystywania wszelkich środków, sposobów lub metod wykorzystywanych do nieselektywnego lub na dużą skalę chwytania lub polowania na ptactwo, można przyznać na podstawie art. 9 ust. 1 tej dyrektywy, jedynie gdy nie ma innego zadowalającego rozwiązania oraz jedynie ze ściśle określonych przyczyn, wymienionych w tymże art. 9 ust. 1 lit. a) i c), w tym z powodu zapobiegania poważnym szkodom w uprawach”.

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2011 r., C-383/09.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2015, poz. 1651 z późn. zm.), dalej: u.o.p.

<sup>13</sup> D. Strus, *Funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na podstawie przepisów prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 314 i n.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

dyrektora ochrony środowiska zarządzenia w sprawie planów zadań ochronnych<sup>14</sup>. Regulują one m.in. obowiązki i uprawnienia właścicieli nieruchomości położonych na obszarach Natura 2000 oraz możliwy zakres prowadzenia działalności gospodarczej<sup>15</sup>. Stają się tym samym, obok miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jednym z aktów prawa miejscowego, wpływającym na kształtowanie prawa własności nieruchomości. Budzi to pewne wątpliwości natury konstytucyjnej, ale odpowiednie umocowanie regionalnego dyrektora ochrony środowiska w ustawie o ochronie przyrody wydaje się jak do tej pory dość skuteczne<sup>16</sup>.

Poza planami zadań ochronnych w polskim prawie przewiduje się ocenę oddziaływania zamierzeń na środowisko. Pośrednio wskazuje na to art. 33 ust. 1 u.o.p., w którym zabrania się co do zasady podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami. Ocena znaczącego negatywnego oddziaływania na cele ochrony przyrody ma bardzo bogaty dorobek orzeczniczy<sup>17</sup>. Wskazuje się w nim na przyznawanie priorytetu celom ochrony obszarów Natura 2000 z jednoczesnym uwzględnieniem praw właścicieli nieruchomości na danych terenach.

Plany zadań ochronnych stają się podstawowym instrumentem ochrony biosfery na ponad 20% powierzchni Polski. Określając zadania właścicieli nieruchomości, istotnie wpływają one na poprawę warunków gospodarowania na obszarach Natura 2000. Plan zadań ochronnych m.in. zawiera określenie działań ochronnych ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania, w tym w szczególności działań dotyczących: ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk; monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów; uzupełnienia stanu wiedzy o przedmiotach ochrony i uwarunkowaniach ich ochrony. Zadania ochronne stają się kluczem do ochrony biosfery na obszarach Natura 2000. Ich dokładne sprecyzowanie nie tylko pozwala zachować najwyższy standard legislacji, ale przede wszystkim umożliwia odpowiednie wykonanie i kontrolę obowiązków właściciela na terenach cennych przyrodniczo.

*De lege ferenda* trzeba by było jednak rozważyć precyzyjne dopracowanie katalogu sankcji za naruszenie reguł planów zadań ochronnych. Obecnie część osób prowadzących

<sup>14</sup> M. Walas, *Nadzór regionalnego dyrektora ochrony środowiska nad obszarami Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 209–219; D. Strus, *Pozycja ustrojowa i wybrane kompetencje w zakresie ochrony przyrody Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Buciuńska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011.

<sup>15</sup> E.K. Czech, M. Marcinkiewicz, *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000...*

<sup>16</sup> A. Lipiński, *Utworzenie obszaru Natura 2000 jako problem konstytucyjny*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska*, red. H. Lisicak, Wrocław 2006, s. 89–96.

<sup>17</sup> Por. np. wyrok NSA z dnia 23 lutego 2007 r., II OSK 363/06; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 czerwca 2011 r., II SA/Gd/312/11; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 września 2006 r., C-244/05; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 września 2007 r., C-304/05; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 grudnia 2007 r., C-418/04; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 października 2006 r., C-239/04.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

działalność gospodarczą na tych obszarach wlicza potencjalne kary do kosztów prowadzenia działalności szkodliwej dla środowiska. Niewątpliwie ocena skuteczności wymiaru sankcji za naruszenie planów zadań ochronnych jest wyzwaniem stojącym przed regionalnym dyrektorem ochrony środowiska<sup>18</sup>. Ochrona biosfery na obszarach Natura 2000 powinna rozpocząć się od weryfikacji istniejących planów zadań ochronnych i ich skuteczności. Kilkunastoletnie ich funkcjonowanie na obszarach Natura 2000 wymaga z pewnością korekt związanych z nowymi wyzwaniami o charakterze klimatycznym i środowiskowym.

Niewątpliwie na ochronę biosfery na obszarach Natura 2000 mają wpływ również nakładające się na te tereny inne formy ochrony przyrody. Największym terytorialnie przykładem na tę kolizję regulacji są unormowania dotyczące parków narodowych. W Polsce wszystkie parki narodowe są jednocześnie obszarami Natura 2000. Oznacza to, że obowiązują na nich podwójny reżim prawny związany z ochroną narodowego dziedzictwa przyrodniczego oraz regulacje europejskie. Tam, gdzie istnieje park narodowy, nie wydaje się planów zadań ochronnych, o ile plan ochrony parku narodowego spełnia wymogi planu zadań ochronnych (art. 28 ust. 11 pkt 2 i 3 u.o.p.). Może powstać sytuacja, że będą równolegle istnieć oba dokumenty<sup>19</sup>. W takim przypadku, wskazując na hierarchię źródeł prawa, należy przyznać pierwszeństwo postanowieniom planu ochrony parku narodowego jako ustanowionego w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska, a dopiero posiłkowo stosować plan zadań ochronnych jako akt prawa miejscowego<sup>20</sup>.

To proste rozstrzygnięcie nie zawsze jest możliwe do zrealizowania, w szczególności chociażby w otulinie parku narodowego. W tych miejscach już nie jest jasne, jakie regulacje mają pierwszeństwo. Gdy dojdą do tego unormowania wynikające z planowania przestrzennego<sup>21</sup>, powstaje problem z określeniem zakresu ochrony biosfery oraz unormowań dotyczących obowiązków właściciela nieruchomości na obszarach Natura 2000<sup>22</sup>. Kumulacja aktów prawnych na tych terenach z jednej strony sprzyja intensyfikacji ochrony, powodując powstanie kompleksu ochrony przyrody w wielu aspektach. Jednak z drugiej strony prowadzi do sytuacji konfliktowych, kiedy wymienione akty prawne w sposób odmienny regulują prowadzenie działalności rolniczej czy gospodarczej na obszarach Natura 2000<sup>23</sup>.

Poza typowymi regulacjami prawa publicznego, wynikającymi z ustawy o ochronie przyrody czy planowania przestrzennego, ochrona biosfery na obszarach Natura 2000 podlega unormowaniom z zakresu Wspólnej Polityki Rolnej odnoszącej się do możliwości pozyskiwania środków pomocowych przez rolników prowadzących swoją działalność na ob-

<sup>18</sup> M. Wiencenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.

<sup>19</sup> P. Czechowski, A. Niewiadomski, *National parks and Natura 2000 areas – evaluation of the legal status of regulations in rural areas*, [w:] *Chosen Problems of Nature Conservation in Polish and International Law*, eds. P. Litwiniuk, A. Niewiadomski, R. Stec, Ł. Ciołek, Warszawa 2015, s. 23–32.

<sup>20</sup> A. Niewiadomski, *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Liwtiniuk, Warszawa 2015, s. 141–151.

<sup>21</sup> Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2.

<sup>22</sup> H. Izdebski, *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni*, [w:] *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012.

<sup>23</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

szarach Natura 2000. W latach 2014–2020<sup>24</sup> na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005<sup>25</sup> oferowane są w tym zakresie specjalne działania w ramach tzw. płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych. Są to zobowiązania, które rolnik ponosi dobrowolnie w zamian za uzyskiwane środki finansowe. Mogą one funkcjonować łącznie ze wspomnianymi aktami o charakterze prawa publicznego. Aktualne uregulowania dążą do tego, aby podejmowane zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne nie tylko korzystnie oddziaływały na dochody rolników<sup>26</sup>, lecz także w wydatny sposób poprawiały jakość klimatu.

Problemem jest, jeżeli podejmowane zobowiązania wykluczają się z obowiązującymi aktami prawnymi o charakterze norm powszechnie obowiązujących wynikającymi ze wzmiankowanych planów. Powstający wtedy konflikt należy rozstrzygać na rzecz prawa publicznego z uwagi na jego „powszechność”. Nadmienić również należy, że funkcjonowanie w obecnym okresie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich doradców środowiskowych powinno w miarę możliwości wykluczać zachodzące kolizje i konflikty.

Problematyka funkcjonowania obszarów Natura 2000 jako elementu ochrony biosfery jest jeszcze bardziej skomplikowana, jeżeli weźmiemy pod uwagę szereg innych dokumentów prawnych, które mogą regulować funkcjonowanie właścicieli nieruchomości rolnych na tych obszarach. Do tych terenów odnoszą się chociażby zasady wzajemnej zgodności<sup>27</sup> czy polityka tzw. *greeningu*<sup>28</sup>. Nakładają one na rolników chcących pobierać płatności bezpośrednie obowiązki, które zakładają dbałość o środowisko i oznaczają konieczność przestrzegania odpowiednich reguł związanych z funkcjonowaniem gospodarstwa rolnego. Regulacje te są kolejnym przykładem unormowań publicznoprawnych, które rolnik może podjąć dobrowolnie w zamian za pomoc finansową.

W artykule zaprezentowano główne problemy prawne wynikające z funkcjonowania obszarów Natura 2000 w systemie prawa polskiego. Wskazano na kilka rodzajów aktów prawnych, które swoim zakresem regulacji obejmują funkcjonowanie właścicieli nieruchomości oraz osoby prowadzące działalność rolniczą na tych terenach. Jedną z głównych konstatacji jest pojawiający się konflikt nie tylko pomiędzy interesami ekonomicznymi rolników a interesem państwa, ale przede wszystkim pomiędzy poszczególnymi aktami prawnymi normującymi sytuację prawną na obszarach Natura 2000.

*De lege ferenda* należy postulować wypracowanie kompleksowej regulacji obejmującej swym zasięgiem wszystkie akty odnoszące się do obszarów Natura 2000. Przykładowo

<sup>24</sup> B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Pakiet legislacyjny WPR 2014–2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, Biuro Analiz i Dokumentów, OE-186, marzec 2012.

<sup>25</sup> Dz.U. UE L 347/487, 20.12.2013 z późn. zm.

<sup>26</sup> M.A. Król, *Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000...*

<sup>27</sup> A. Hawrylewicz-Łuka, *Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance) przy ubieganiu się przez rolników o płatności bezpośrednie jako poszanowanie środowiska naturalnego*, [w:] *Administracja publiczna...*, s. 130–155; B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, t. 13.

<sup>28</sup> A. Niewiadomski, *Ausgewählte rechtliche Probleme in der Funktionsweise des Europäischen Ökologischen Netzes Natura 2000*, „Studia Iuridica” 2014, t. 59, s. 231–246.

ujednoczenie planów zadań ochronnych, planów parków narodowych, systemu płatności bezpośrednich czy działań rolno-środowiskowo-klimatycznych powinno nie tylko przynieść lepszy efekt prawny, lecz także doprowadzić do podniesienia poziomu ochrony obszarów cennych przyrodniczo. Podejmowanie tych działań legislacyjnych będzie korzystne dla rolników oraz poprawi globalne efekty wpływania na poziom zanieczyszczeń klimatu.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że podejmowane działania legislacyjne muszą iść w parze ze zwiększeniem środków finansowych przeznaczonych na pomoc dla właścicieli nieruchomości, przede wszystkim rolników prowadzących swoją działalność na obszarach Natura 2000. Bez odpowiedniej zachęty finansowej proponowane rozwiązania prawne mogą okazać się dla nich na tyle niekorzystne, że w rozrachunku ekonomicznym bardziej opłacalne dla nich będzie zanieczyszczanie środowiska i płacenie kar niż dbanie o jego stan. Ochrona klimatu wydaje się obecnie zjawiskiem, które nie ma ceny. Jednakże działania, które mogą poprawić stan środowiska, zdają się bardzo realne w skutkach finansowych do oszacowania.

Ochrona biosfery na obszarach Natura 2000 powinna stanowić przykład dla innych terenów cennych przyrodniczo. Obecnie można zaobserwować stan pewnego chaosu prawnego, który poprzez różnorodność regulacji prowadzi do braku efektów w osiągnięciu celów ochrony przyrody. Zmiana tego stanu rzeczy powinna zarówno przyczynić się do poprawy legislacji na tych obszarach, jak i doprowadzić do ich pełnego stosowania przez ich adresatów. Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jest tworem dość młodym, ciągle rozwijanym. Zakończenie wdrażania przepisów dyrektywy siedliskowej zaplanowane na 2000 r. (stąd nazwa Natura 2000) przedłużyło się o 11 lat. O kompletnym systemie ochrony można mówić dopiero od nieco ponad ośmiu lat. Czas ten pokazuje, że wiele rzeczy trzeba poprawić, a części jeszcze się przyjrzeć. W przyjmowaniu nowych ram prawnych trzeba również brać pod uwagę zjawiska klimatyczne, które zaczynają przybierać na znaczeniu, poprzez pryzmat zanieczyszczania środowiska. Nowe regulacje odnoszące się do obszarów Natura 2000 powinny być odpowiedzią na aktualne problemy związane z osiągnięciem celów ochronnych w całej Europie.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4.
- Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.
- Czarnik Z., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2.
- Czech E.K., Marcinkiewicz M., *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *National parks and Natura 2000 areas – evaluation of the legal status of regulations in rural areas*, [w:] *Chosen Problems of Nature Conservation in Polish and International Law*, eds. P. Litwiniuk, A. Niewiadomski, R. Stec, Ł. Ciołek, Warszawa 2015.
- Groszyk H., Korybski A., *Konflikt interesów i prawo*, Warszawa 1990.
- Habuda A., *Organy ochrony przyrody a obszary Natura 2000*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012.
- Hawrylewicz-Łuka A., *Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance) przy ubieganiu się przez rolników o płatności bezpośrednie jako poszanowanie środowiska naturalnego*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

- Heym A., *Öffentlichkeitsbeteiligung im Naturschutzrecht*, Kolonia 2014.
- Izdebski H., *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni*, [w:] *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012.
- Jendrośka J., *Prawa człowieka w ochronie środowiska w prawie polskim*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 1.
- Jeżyńska B., *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10.
- Jeżyńska B., *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, t. 13.
- Jeżyńska B., Pastuszko R., *Pakiet legislacyjny WPR 2014–2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, Biuro Analiz i Dokumentów, OE-186, marzec 2012.
- Król M.A., *Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.
- Lipiński A., *Utworzenie obszaru Natura 2000 jako problem konstytucyjny*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska*, red. H. Lisicak, Wrocław 2006.
- Niewiadomski A., *Ausgewählte rechtliche Probleme in der Funktionsweise des Europäischen Ökologischen Netzes Natura 2000*, „Studia Iuridica” 2014, t. 59.
- Niewiadomski A., *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Liwtiniuk, Warszawa 2015.
- Radecki W., *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym*, Warszawa 2013.
- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium porównawcze*, Warszawa 2010.
- Schmidt A., Schrader Ch., Zschiesche M., *Die Verbandsklage im Umwelt- und Naturschutzrecht*, Berlin 2014.
- Strus D., *Funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na podstawie przepisów prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Strus D., *Pozycja ustrojowa i wybrane kompetencje w zakresie ochrony przyrody Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011.
- Walas M., *Nadzór regionalnego dyrektora ochrony środowiska nad obszarami Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.
- Winceniak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.

#### AKTY PRAWNE

- Dyrektywa 79/409/EWG Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. o ochronie dziko żyjących ptaków (Dz.Urz. UE L 103/1 z późn. zm., 25.04.1979).
- 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 206/7 z późn. zm., 22.07.1992).
- Dyrektywa 2009/147/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. UE L 20/7 z późn. zm., 26.01.2010).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. UE L 347/487, 20.12.2013 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2015, poz. 1651 z późn. zm.).

#### ORZECZNICTWO

- Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2007 r., II OSK 363/06.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 września 2006 r., C-244/05.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 października 2006 r., C-239/04.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 września 2007 r., C-304/05.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 grudnia 2007 r., C-418/04.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2011 r., C-383/09.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 czerwca 2011 r., II SA/Gd/312/11.