

Rondo ONZ 1, 30th floor, 00-124 Warsaw, Poland
Tel 48 (22) 2425 252 Fax 48 (22) 2425 242
warsaw@salans.com www.salans.com

**Zasadność ograniczeń budowy elektrowni wiatrowych
wprowadzanych na podstawie dokumentów strategicznych na
nieruchomościach znajdujących się w sąsiedztwie obszarów
Natura 2000.**

**opracowane przez
Salans D. Oleszczuk
Kancelarię Prawniczą Sp. k.
na użytek i zamówienie**

Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej

Warszawa, dnia 25 luty 2009 roku

Salans D. Oleszczuk Kancelaria Prawnicza Sp.k.

Registered office: Warsaw, Regional Court for the City of Warsaw, XII Department of the National Court Register
Registration No.: 0000061089 VAT No.: PL 5252197565

ALMATY BAKU BARCELONA BERLIN* BRATISLAVA BUCHAREST BUDAPEST ISTANBUL KYIV LONDON
MADRID MOSCOW NEW YORK PARIS PRAGUE SHANGHAI ST. PETERSBURG WARSAW

* SALANS LLP is a Limited Liability Partnership registered in London with Registration Number OC 316822. Registered Office: Millennium Bridge House, 2 Lambeth Hill, London EC4V 4AJ, UK. Regulated by the Solicitors' Regulation Authority. A list of members of SALANS LLP is available at the above Registered Office.

SPIS TREŚCI

I.	WSTĘP	3
II.	PODSUMOWANIE	4
III.	PODSTAWY PRAWNE ZAKAZÓW I OGRANICZEŃ.....	6
1.	ZAKAZY NA TERENACH SĄSIADUJĄCYCH Z OBSZARAMI NATURA 2000	6
2.	PRAWO WSPÓLNOTOWE.....	8
3.	PRAWO POLSKIE	10
4.	INWESTYCJE W ODNAWIALNE ŹRÓDŁA ENERGII I OCENA ICH WPŁYWU NA ŚRODOWISKO - ZASADA ZRÓWNOWAŻNEGO ROZWOJU	11
IV.	KONSTYTUCYJNA OCHRONA PRAWA WŁASNOŚCI I SWOBODY DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ	13
1.	USTAWOWE PODSTAWY DLA ZAKAZU ZABUDOWY	13
2.	ROSZCZENIA ODSZKODOWAWCZE I WYKUP NIERUCHOMOŚCI	15

I. WSTĘP

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane przez naszą kancelarię zgodnie ze zleceniem przekazanym nam przez Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej w lutym b.r. Poniżej przedstawiamy analizę polskich oraz wspólnotowych regulacji prawnych, określających zasady ochrony obszarów Natura 2000, dokonaną pod kątem dopuszczalności wprowadzania do instrumentów planistycznych (planów, programów, strategii) szczegółowych zakazów i ograniczeń budowy elektrowni wiatrowych na nieruchomościach znajdujących się na obszarach Natura 2000 i w ich sąsiedztwie.

Niniejsza analiza zachowuje walor ogólny, jednak dla zobrazowania konkretnych zagadnień analizowanych w opracowaniu odnieśliśmy się do instrumentu planistycznego bezpośrednio związanego z ochroną obszarów Natura 2000 jakim jest plan ochrony dla obszaru Natura 2000. Postanowienia takiego planu mogą mieć kluczowe znaczenie dla konkretnych zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co w danym przypadku może przesądzić o możliwości realizacji projektu energetyki wiatrowej. Plan ten tworzy ramy prawne w których działają organy zaangażowane w zarządzanie ochroną tego obszaru.

Niniejsza analiza została przygotowana przede wszystkim w oparciu o poniższe akty prawne:

- 1) 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 środowisko¹ (dalej: **u.o.o.ś.**);
- 2) Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. – o ochronie przyrody² (dalej: **u.o.p.**);
- 3) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³ (dalej: **p.o.ś.**);
- 4) Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ (dalej: **u.p.z.p.**);
- 5) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko⁵ (dalej: **Dyrektywa 2001/42/WE**);
- 6) Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne⁶ (dalej: **Dyrektywa 85/337/EWG**);
- 7) Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁷ (dalej: **Dyrektywa Siedliskowa**);
- 8) Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁸ (dalej: **Dyrektywa Ptasia**).

¹ Dz. U. Nr 199, poz. 1227.

² Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

³ T.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁵ Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001, str. 30; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 157.

⁶ Dz. Urz. WE L 175 z 05.07.1985, str. 40, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, str. 248

⁷ Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992, str. 7, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz 15, t. 2, str. 102

II. PODSUMOWANIE

Niniejsze opracowanie odnosi się do wszelkich dokumentów planistycznych, wskazanych w art. 46 i 47 u.o.o.ś., w tym m.in. do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego oraz wszelkiego rodzaju polityk, strategii, planów i programów. Dokumenty te są w niniejszym opracowaniu określane zbiorczo „dokumentami strategicznymi”⁹. Natomiast ocenę oddziaływania na środowisko takich dokumentów określa się prawnym pojęciem „strategicznej oceny oddziaływania na środowisko”, w odróżnieniu od oceny oddziaływania na środowisko konkretnych przedsięwzięć.

Zakres dopuszczalnych zakazów i ograniczeń obowiązujących na terenach objętych obszarem Natura 2000 został określony w sposób generalny w art. 33 ust. 1 u.o.p.. Ustawa zabrania tu jedynie 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 lub wpłynąć negatywnie na gatunki dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami. Jest to zarazem **jedyny** przewidziany przez przepisy powszechnie obowiązujące zakaz podejmowania określonych działań inwestycyjnych ze względu na cele ochrony obszaru Natura 2000.

Należy zwrócić uwagę, że brak jest podstaw aby utożsamiać kategorię „**działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000**”, o których mowa w art. 33 ust. 1 u.o.p. z kategorią „**przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko**” w rozumieniu przepisów u.o.o.ś. Zastosowany przez Ustawodawcę aparat pojęciowy nie pozostawia wątpliwości że kategorie te nie są tożsame.¹⁰ W konsekwencji, zaliczenie określonego przedsięwzięcia mocą rozporządzenia do grupy „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko” nie przesądza w żadnym wypadku o tym, iż przedsięwzięcie to będzie „znacząco oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000”.

Badanie wpływów określonej inwestycji na cele ochronne obszaru Natura 2000 nie jest ograniczone jedynie do inwestycji znajdujących się w granicach tego obszaru. Tym samym wyznaczenie ram (które można rozumieć jako dopuszczenie bądź zakaz) budowy elektrowni wiatrowych w granicach obszaru Natura 2000 lub poza jego granicami z powołaniem się na cele ochrony obszaru Natura 2000 musi wynikać z oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko (na obszar Natura 2000) lub strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. **Jako sprzeczne z przepisami można uznać wszelkie zawarte w instrumentach planistycznych zakazy realizacji konkretnych inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko (obszar Natura 2000) z powołaniem się**

⁸ Dz. Urz. WE L 103 z 25.04.1979, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, str. 98, z późn. zm.

⁹ Pojęcie dokumentu strategicznego w wyżej przytoczonym rozumieniu jest często stosowane w literaturze poruszającej problematykę ocen oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000.

¹⁰ Przedsięwzięcie (działanie) nosi znamiona „znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar natura 2000” gdy spełnia znamiona definicji legalnej z art. 3 ust. 1 pkt 17 u.o.o.ś. (definicję tą powtarza art. 33 ust. 1 u.o.p.) Natomiast wymienienie określonego przedsięwzięcia w treści stosownego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. (Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.) kwalifikuje przedsięwzięcie do kategorii przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

jedynie na cele ochronne obszaru Natura 2000, jeżeli takie zakazy nie wynikają w sposób wyraźny z ustaleń strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Ponadto sprzeczne z przepisami jest formułowanie określonych zakazów np. zakazu budowy elektrowni wiatrowych gdy z ustawy nie wynika iż dany dokument strategiczny może mieć taką treść.

Plany, programy, polityki itp. dokumenty strategiczne dotyczące bezpośrednio ochrony obszarów Natura 2000, nie powinny w swej treści określać ram (dopuszczać, zakazywać) realizacji konkretnych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub na obszar Natura 2000. **Dokumentem strategicznym w ramach którego można wprowadzać prawnie wiążące ograniczenia w zagospodarowaniu terenów (nieruchomości) znajdujących się w sąsiedztwie obszarów Natura 2000 ze względu na cele tego obszaru jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.** Przyjęcie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego poprzedzone jest zawsze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko. **Formułowanie konkretnych zakazów wykorzystania inwestycyjnego nieruchomości uwzględniać musi konstytucyjną ochronę prawa własności oraz swobody działalności gospodarczej i wiąże się z gwarantowanymi prawnie roszczeniami odszkodowawczymi.**

Należy ponadto podkreślić, że w każdym przypadku ewentualny negatywny wpływ przedsięwzięcia na elementy środowiska należy oceniać łącznie z pozytywnym wpływem takiego przedsięwzięcia na środowisko. Wynika to bezpośrednio z konieczności rozpatrywania określonego (planu) przedsięwzięcia w połączeniu¹¹ z innymi planami (przedsięwzięciami) oraz zasad przeprowadzania ocen i prognoz oddziaływania na środowisko, określonych w u.o.o.ś.¹². Jest to szczególnie istotne przy przedsięwzięciach dotyczących wykorzystania energii odnawialnej. Energetyka wiatrowa jest głównym narzędziem realizacji postanowień Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r. i Protokołu z Kioto oraz przyczynia się istotnie do osiągnięcia celów Konwencji o różnorodności biologicznej z 1992 r.¹³, które to konwencje zostały przyjęte w trakcie tej samej Konferencji ONZ. **Korzyści płynące dla środowiska z takich przedsięwzięć wielokrotnie przywoływano we wszelkich dokumentach wspólnotowych m.in. związanych z pakietem dyrektyw klimatyczno-energetycznych, Polityce ekologicznej Państwa¹⁴ i innych aktach prawnych z zakresu ochrony środowiska, korzyści te powinny więc być każdorazowo uwzględniane przy formułowaniu**

¹¹ W świetle art. 6 ust. 3 Dyrektywy Siedliskowej przy określaniu skutków określonych zapisów planów (przedsięwzięć) należy brać pod uwagę także inne przedsięwzięcia (plany) i ich skumulowane konsekwencje. Tym samym oceniając skutki realizacji inwestycji w energetykę wiatrową należy zawsze uwzględniać pozytywne następstwa takiej inwestycji związane z ograniczeniem zanieczyszczeń powietrza, ograniczeniem degradacji środowiska (siedlisk), ograniczeniem zmian klimatycznych, a tym samym przyczynieniem się do zachowania bioróżnorodności.

¹² Zgodnie z art. 51 ust. 2 pkt 2 prognoza oddziaływania na środowisko m.in. określa, analizuje i ocenia cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu oraz przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko.

¹³ Postanowienia tej Konwencji pozostają w ścisłym związku z celami ochrony obszarów Natura 2000.

¹⁴ Zob. np. Politykę ekologiczną państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016.

ewentualnych ograniczeń w budowie elektrowni wiatrowych i w ocenie ich wpływu na środowisko. Ignorowanie w dokumentach planistycznych dotyczących ochrony obszarów Natura 2000, w których określono również ramy dla przedsięwzięć energetyki wiatrowej, pozytywnych skutków związanych z produkcją energii w odnawialnych źródłach (elektrowniach wiatrowych) jest sprzeczne z ideą leżącą u podstaw ochrony obszarów Natura 2000 i sprzeczne z prewencyjną ochroną środowiska, godzi również w zachowanie bioróżnorodności.

III. PODSTAWY PRAWNE ZAKAZÓW I OGRANICZEŃ

1. ZAKAZY NA TERENACH SĄSIADUJĄCYCH Z OBSZARAMI NATURA 2000

Wprowadzanie zakazów budowy elektrowni wiatrowych na obszarach Natura 2000 i w ich sąsiedztwie z powołaniem się na cele ochrony obszaru natura 2000 dopuszczalne jest jedynie w sytuacji gdy ustawa wyraźnie przewiduje, iż dany dokument może wprowadzać tego typu zakaz. Ponieważ przepisy prawa wspólnotowego nie określają dokładnej treści i rodzajów dokumentów strategicznych w ramach których możliwe jest określanie ewentualnych wymogów co do zarządzania ochroną obszarów Natura 2000, konieczna jest w tym zakresie analiza przepisów prawa krajowego.

Dokumentami strategicznymi, które ustawodawca przewidział bezpośrednio do zarządzania ochroną obszaru Natura 2000 jest plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 i plan ochrony obszaru Natura 2000. Zakres dopuszczalnej treści (zawartości) tych dokumentów został wyraźnie określony w art. 28 ust. 10 i w art. 29 ust. 8 u.o.p.. Analiza dopuszczalnej treści tych dokumentów wskazuje, iż brak jest podstaw do formułowania w nich określonych zakazów budowy elektrowni wiatrowych. Tym samym niedopuszczalne są sformułowania planu ochrony obszaru Natura 2000 (planu zadań ochronnych) typu „zakazuje się budowy elektrowni wiatrowych w odległości 1000 m od obszaru Natura 2000”. Ponieważ plan ochrony (plan zadań ochronnych) obszaru Natura 2000 jest aktem ustanowionym na potrzeby ochrony obszarów Natura 2000 brak jest uzasadnienia by w dokumentach strategicznych nie związanych bezpośrednio z ochroną tych obszarów wprowadzać ograniczenia inwestycyjne z powołaniem się na cele ochronne obszaru Natura 2000 (wyjątki przedstawiono poniżej).

Stosownie do art. 4 u.o.z.p. zasadą jest, że ustalenie przeznaczenia terenu, w tym sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (ust. 1). W konsekwencji plan taki może przewidywać możliwość realizacji określonej inwestycji lub zawierać określone zakazy zabudowy w tym dotyczące elektrowni wiatrowych. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt. 9) u.p.z.p. w planie miejscowym określa się zakazy zabudowy. Takie zakazy zabudowy w zakresie obszarowych form ochrony przyrody przewidziane zostały ponadto w stosunku do ochrony przyrody parku narodowego rezerwatu przyrody (art. 15 ust. 1 pkt. 1), i parku krajobrazowego (art. 17 ust. 1 pkt. 1), obszarze chronionego krajobrazu (art. 24 ust. 1 pkt 2)¹⁵. Nie ma ich natomiast w stosunku do ochrony obszarów Natura 2000. Ustawodawca określając zakres ograniczeń ochronnych nie wprowadza żadnych indywidualnych zakazów poza ograniczeniem z art. 33 ust. 1 u.o.p..

Jedynym dokumentem strategicznym w treści którego możliwe jest wprowadzenie zakazu budowy elektrowni wiatrowych na konkretnych nieruchomościach ze względu

¹⁵ Ustawa o ochronie przyrody przewiduje jednak szereg wyjątków od tych zakazów np. w art. 24 ust. 3.

na cele ochrony obszaru Natura 2000 jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego¹⁶. Zadaniem własnym gminy jest kształtowanie i prowadzenia polityki przestrzennej na jej terenie w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁷. Obszary Natura 2000 oraz tereny sąsiadujące z nimi co do zasady znajdują się na terenie konkretnej gminy¹⁸. Gmina korzysta ze znacznej autonomii w zakresie zagospodarowania przestrzennego (niekiedy nazywanej władztwem planistycznym). Ograniczenie tej autonomii możliwe jest jedynie na podstawie przepisów ustawowych¹⁹.

Przepisy prawa polskiego w tym przepisy u.o.p. nie dopuszczają możliwości tworzenia „otulin” wokół obszarów Natura 2000. Otuliny obligatoryjnie tworzone są jedynie wokół parków narodowych, a możliwość ich fakultatywnego ustanowienia przewidziano tylko w przypadku rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych. Wyznaczanie otulin wokół obszarów Natura 2000 nie wynika również z przepisów prawa wspólnotowego.

Posługiwanie się w dokumentach strategicznych pojęciem „otuliny obszaru Natura 2000” nie ma swego uzasadnienia prawnego.

Analiza przepisów prawa polskiego i wspólnotowego wskazuje niezbicie, iż brak jest jakichkolwiek prawnych ograniczeń i zakazów do podejmowania na obszarach Natura 2000, a tym bardziej w ich sąsiedztwie działalności, co do której nie zostało w sposób wyraźny wykazane w ocenie oddziaływania na środowisko lub strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, iż stanowi zagrożenie dla gatunków i siedlisk przyrodniczych będących przedmiotem ochrony. Dotyczy to także możliwości budowy elektrowni wiatrowych na takich obszarach lub w ich sąsiedztwie.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.o.p. na obszarach Natura 2000 (a tym bardziej w ich otoczeniu – przypis autora) nie podlega ograniczeniu działalność gospodarcza jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000.

Ponadto stwierdzenie negatywnego wpływu zamierzonego przedsięwzięcia na siedliska (gatunki) nie zawsze oznacza zakaz jego realizacji. Powyższe wynika wprost z przepisów prawnych i nie wzbudza najmniejszych wątpliwości w literaturze przedmiotu i praktyce organów ochrony środowiska. Przyjęcie dokumentu niezgodnego z prawem wspólnotowym i prawem polskim tzn. dokumentu który wprowadza określone zakazy lub pozwala na

¹⁶ Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.o.p. plan ochrony ustanowiony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego położonego w granicach obszaru Natura 2000, uwzględniający zakres, o którym mowa w art. 29, staje się planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000. Pośrednio więc ochrona obszaru Natura 2000 oraz zakazy przewidziane w treści planów ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego położonego w granicach obszaru Natura 2000 mogą wpływać na ograniczenia w budowie elektrowni wiatrowych na obszarach Natura 2000. Ponadto zakazy mogą zostać ustanowione w planie zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej.

¹⁷ Wyjątek dotyczy tylko obszarów morskich RP (tj. morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej) oraz terenów zamkniętych.

¹⁸ Wyjątkiem są obszary morskie RP.

¹⁹ Kierując się powyższą zasadą ustawodawca w wielu przepisach wskazał wyraźnie szereg dopuszczalnych ograniczeń zabudowy nieruchomości np.: zakazy zabudowy określonych terenów w określony sposób wynikają m.in. z ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (T.j. Dz. U. z 20004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.); ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. Nr 167, poz. 1399 ze zm.).

realizację określonego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko (obszar Natura 2000) z pominięciem jego środowiskowej oceny rodzi m.in. ryzyko jego zaskarżenia do sądu administracyjnego.

2. PRAWO WSPÓLNOTOWE

Za sprzeczne z prawem wspólnotowym należy uznać wszelkie postanowienia planów (programów), w których ustalono ramy (zakazy, nakazy, ograniczenia lub zezwolenia) realizacji konkretnych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²⁰ lub mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, gdy przyjęto je bez przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 Dyrektywy Siedliskowej „Państwa Członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.”

Zgodnie z art. 6 ust. 3 Dyrektywy Siedliskowej „Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.”²¹

Przepisy prawa wspólnotowego regulujące ochronę obszarów Natura 2000 oparte są na przekonaniu, iż najlepsza polityka ekologiczna to polityka prewencyjna, zaś najskuteczniejszym instrumentem proceduralnym takiej polityki jest instytucja oceny oddziaływania na środowisko. Celem wykonania oceny oddziaływania na środowisko jest dostarczenie organom podejmującym rozstrzygnięcie, a także organom uzgadniającym oraz wszystkim innym podmiotom włączonym w proces decyzyjny w tym zwłaszcza społeczeństwu, **niezbędnych, wiarygodnych i opartych na wiedzy naukowej informacji na temat skutków planowanego planu, programu czy przedsięwzięcia.**

Specyficznym rodzajem oceny oddziaływania na środowisko jest strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (*Strategic Environmental Assessment – SEA*), czyli ocena dotycząca planów, programów, polityk itp. dokumentów strategicznych. Jest ona podstawowym instrumentem realizacji zrównoważonego rozwoju i integracji ochrony środowiska z działalnością gospodarczą. Obligatoryjne przeprowadzenie takiej oceny wymagane jest w stosunku do planów (programów) zawierających w swej treści wskazania dla konkretnych ściśle zlokalizowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Zakaz realizacji określonych przedsięwzięć lub też dopuszczenie takiej możliwości oraz

²⁰ Do „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko” zaliczyć można m.in. określone inwestycje w zakresie budowy elektrowni wiatrowych.

²¹ Powyższe przepisy na mocy art. 7 Dyrektywy Siedliskowej znajdują zastosowanie do ochrony przewidzianej w Dyrektywie Ptasiej.

konieczność wskazania alternatywnych wariantów danej inwestycji oparty być musi na wszechstronnej i szczegółowej dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko, wysoko wyspecjalizowanej technicznej wiedzy ekspertów, dokładnych badaniach i precyzyjnych metodologiach pozwalających na określenie oddziaływań w sposób precyzyjny i naukowo potwierdzony.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 Dyrektywy 2001/42/WE ocenę wpływu na środowisko, przeprowadza się m.in. w odniesieniu do planów i programów dotyczących zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko i które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącą projektów wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 85/337/EWG (przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko – uwaga autora); lub które, ze względu na potencjalny wpływ na tereny, zostały uznane za wymagające oceny na podstawie art. 6 lub 7 dyrektywy 92/43/EWG²² (przepisy te wskazują m.in. na podstawy przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, w tym na obszar Natura 2000 – uwaga autora).

Analiza przywołanych powyżej przepisów wskazuje, iż w sytuacji w której dany dokument strategiczny wyznacza ramy (dopuszcza lub zakazuje realizacji) dla konkretnych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a więc wyznacza konkretne wskazówki dotyczące zagospodarowania przestrzennego danego terenu, konieczne jest przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko²³.

Należy pamiętać, że postanowienia dokumentów strategicznych nie mogą w dowolny sposób ograniczać preferowanych przez prawo wspólnotowe inwestycji w energię odnawialną, a także ingerować w uprawnienia do korzystania z nieruchomości, jak również ograniczać w dowolny sposób prawa do swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Wszystkie te uprawnienia gwarantowane są przez prawo wspólnotowe. Z drugiej strony, dokumenty strategiczne, w których przykładowo przewidziano zakaz realizacji określonych przedsięwzięć (np. elektrowni wiatrowych) w odległości 1000 m od obszaru Natura 2000 z powołaniem się na cele tej ochrony wskazują pośrednio, iż realizacja takiego przedsięwzięcia w większej odległości jest dopuszczalna. Takie postanowienia stanowią wyraźną wskazówkę dla organów podejmujących indywidualne decyzje zezwalające na inwestycję. Mając na uwadze powyższe skutki zakazów sformułowanych w dokumentach strategicznych, ich wprowadzenie poprzedzone być musi strategiczną oceną oddziaływania na środowisko ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Jako niedopuszczalne należy więc uznać sporządzanie dokumentacji planistycznej wyznaczającej ramy dla konkretnych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 w oderwaniu od oceny strategicznej. **Nadto, jeżeli określona dokumentacja planistyczna jest jedynie**

²² Zgodnie z art. 6 ust. 3 Dyrektywy siedliskowej każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. Zgodnie z art. 7 Dyrektywy Siedliskowej powyższy przepis stosuje się w zakresie ochrony przewidzianej w Dyrektywie Ptasiej.

²³ Por. wytyczne Komisji Europejskiej zawarte w oficjalnym opracowaniu „Zarządzanie obszarami Natura 2000 Postanowienia art. 6 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG”, s. 32.

prostym pozytywnym lub negatywnym zaopiniowaniem przedsięwzięcia (budowy elektrowni wiatrowej), bez podania właściwego uzasadnienia (oceny strategicznej) ocena taka nie spełnia swojego celu i nie może być uznana za właściwą²⁴.

3. PRAWO POLSKIE

Powyższe uwagi sformułowane na gruncie prawa wspólnotowego należy uwzględniać również przy stosowaniu odpowiednich przepisów prawa polskiego. Przepisy prawa wspólnotowego cechuje bowiem bezpośrednia skuteczność i pierwszeństwo przed prawem krajowym. Oznacza to możliwość bezpośredniego powoływania się na prawo wspólnotowe przed sądami krajowymi w celu dochodzenia swoich praw. Ponadto przepisy prawa wewnętrznego należy interpretować zgodnie z brzmieniem i celami prawa wspólnotowego.

Poza generalnym zakazem art. 33 ust. 1 u.o.p., przepisy prawa polskiego w ślad za przepisami prawa wspólnotowego nie przewidują żadnych indywidualnych zakazów działalności inwestycyjnej ze względu na cele ochronne obszaru Natura 2000. Ustawa o ochronie przyrody zabrania więc jedynie podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Obszary Natura 2000 nie są bowiem z założenia wyłączone z gospodarczego wykorzystania, a **weryfikacja dopuszczalności realizacji konkretnego przedsięwzięcia dokonuje się w ramach postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000.** Dopiero wyniki tego postępowania zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (ewentualnie w prognozie oddziaływania na środowisko), pozwolą na obiektywną odpowiedź czy dane przedsięwzięcie jest dopuszczalne czy nie. Postępowanie takie uwzględnia generalny zakaz realizacji przedsięwzięcia, które znacząco negatywnie oddziałuje na cele ochrony obszaru Natura 2000.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wymaga, aby projekty planów (programów) oraz planowanych przedsięwzięć, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, a które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony **poddane zostały postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub obszar Natura 2000 (bądź strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko) na zasadach określonych w tej ustawie (art. 46 pkt 3 i art. 59 u.o.o.ś.).** Ponadto zgodnie z art. 47 u.o.o.ś. przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane także **w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienione wyraźnie w tej ustawie,** jeżeli w uzgodnieniu z generalnym (lub regionalnym) dyrektorem ochrony środowiska, organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy²⁵ dla późniejszej

²⁴ Por. wytyczne Komisji Europejskiej zawarte w oficjalnym opracowaniu „Zarządzanie obszarami Natura 2000 Postanowienia art. 6 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG”, s. 36.

²⁵ W świetle postanowień prawa wspólnotowego wydaje się, iż wyznaczanie „ram” dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko należy rozumieć szeroko nie tylko jako zezwolenie lecz również jako ograniczenie określonej działalności. Nie wydaje się iż organ decydując o możliwości przeprowadzenia takiej oceny dysponuje całkowitą uznaniowością w ww. zakresie. O wpływie planu (dokumentu) lub przedsięwzięcia, którego ramy zostały w tym dokumencie wyznaczone nie decyduje bowiem takie lub inne przeświadczenie organu lecz faktyczny obiektywny charakter (cechy) tego przedsięwzięcia.

realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko.

Szczególnie istotny w tym miejscu wydaje się art. 47 u.o.o.ś. Powyższy przepis należy interpretować w świetle prawa wspólnotowego. Zgodnie z art. 47 u.o.o.ś. w sytuacjach wskazanych w tym przepisie obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko został nałożony na szeroko rozumiane organy²⁶. „W rozwiązaniu tym należy również zwrócić uwagę na to, że katalog projektów dokumentów objętych obowiązkiem przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko ma charakter otwarty i odnosi się zarówno do dokumentów, których obowiązek opracowania występuje w dacie wejścia w życie ustawy, jak i tych wprowadzonych w przyszłości. Ustalając zakres przedmiotowy tego obowiązku należy kierować się więc przywoływaną już zasadą przezorności. Jeżeli w stosunku do projektu konkretnego dokumentu będzie zachodziła najmniejsza, nie dająca się usunąć wątpliwość związana z jego wpływem na środowisko, to strategiczna ocena oddziaływania na środowisko będzie musiała być przeprowadzona”²⁷.

Powyższe postanowienia w połączeniu z odpowiednimi przepisami prawa wspólnotowego zdają się również przesądzać możliwość kwestionowania za pomocą wszelkich dostępnych środków prawnych postanowień szeroko rozumianych dokumentów (planów, programów, strategii), które wyznaczają ramy realizacji określonych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub obszar Natura 2000. Wyznaczanie ram prawnych dla takich przedsięwzięć powinno mieć bowiem odpowiednie środowiskowe uzasadnienie.

4. INWESTYCJE W ODNAWIALNE ŹRÓDŁA ENERGII I OCENA ICH WPLYWU NA ŚRODOWISKO - ZASADA ZRÓWNOWAŻENEGO ROZWOJU

Przy interpretacji poszczególnych przepisów na bazie których próbuje się wprowadzać określone zakazy realizacji inwestycji energetyki wiatrowej uwzględniać należy również przepisy wyznaczające ogólne ramy ochrony środowiska oraz wskazujące istotę tej działalności. Społeczność międzynarodowa oraz polski i unijny prawodawca skierowali szereg instrumentów prawnych, które mają dostosować energetykę do koncepcji środowiskowych. Stosowanie w tym sektorze zasady zrównoważonego rozwoju wymaga uwzględnienia na równych prawach elementów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych. Powyższe wartości łączą w sobie rozwój energetyki wiatrowej.

Zgodnie z art. 3 pkt 13) ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej: „p.o.ś.”), przez ochronę środowiska rozumie się „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej: Ochrona ta polega w **szczególności na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom**”. Okoliczność, że **wykorzystanie energii odnawialnej stanowi**

²⁶ Wydaje się, iż pojecie organu obowiązującego do dokonania oceny obejmuje co najmniej organy wskazane w art. 3 ust. 1 pkt 9 u.o.o.ś.. Zgodnie z tym przepisem przez organ administracji należy rozumieć ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony.

²⁷ Tak Krzysztof Gruszecki - komentarz do art. 47 u.o.o.ś. system informacji prawnej LEX/el 2009.

działanie w kierunku zrównoważonego rozwoju i przeciwdziałania zanieczyszczeniom wydaje się oczywista i wynika wprost z językowej wykładni aktów normatywnych.

Po pierwsze, odnawialność energii - a jest bezsprzeczne, że w przypadku wykorzystania energii wiatrowej mamy do czynienia z energią odnawialną - odpowiada wprost definicji zrównoważonego rozwoju sformułowanej w art. 3 p.o.ś. „rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, **w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń**”. Nadto, zgodnie z art. 15 Prawa energetycznego, założenia polityki energetycznej państwa, „powinny być opracowane **zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju i określać w szczególności: (...) rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii**”.

Po drugie, wykorzystanie energetyki wiatrowej w sposób bezpośredni przekłada się na przeciwdziałanie zanieczyszczeniom. W przypadku energetyki w Polsce, jedyną w praktyce alternatywą wytworzenia tej samej ilości energii elektrycznej jest spalanie odpowiedniej ilości węgla, co w sposób oczywisty wiąże się z emisją łatwej do wyliczenia ilości zanieczyszczeń. Energetyka wiatrowa jest metodą pozyskiwania energii która najbardziej ze wszystkich jest zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju, gdyż nie powoduje żadnych zanieczyszczeń atmosfery, ogranicza degradację środowiska spowodowaną działalnością wydobywczą i przeciwdziała zmianom klimatycznym²⁸.

Jak wskazano powyżej, budowa elektrowni wiatrowych służy **„racjonalnemu kształtowaniu środowiska i zagospodarowania zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”** oraz **„przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom”**. Zatem, **spełnia przesłanki definicji „ochrony środowiska” sformułowanej** w art. 3 pkt 13 p.o.ś.

Korzystny wpływ energetyki wiatrowej na środowisko wynika z wiedzy naukowej, a jego konsekwencje zostały uregulowane w bezwzględnie obowiązujących przepisach prawa oraz znalazły wyraz w przepisach regulujących ocenę oddziaływania planów (programów) lub przedsięwzięć na środowisko (na obszar Natura 2000).

Przy wprowadzaniu jakichkolwiek ograniczeń rozwoju energetyki wiatrowej nie można pomijać pozytywnego aspektów tej działalności. Bezpośrednim potwierdzeniem tego są przepisy dotyczące ocen oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 51 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś. prognoza oddziaływania na środowisko m.in. **określa, analizuje i ocenia cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu oraz przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot**

²⁸ Polska jest stroną umów międzynarodowych, w których zobowiązała się do obniżenia emisji gazów cieplarnianych (Protokół z Kioto), a realizacja tego celu ma nastąpić właśnie poprzez korzystanie ze źródeł energii odnawialnej (wiatrowej). Ponadto Polska jest zobowiązana wypełnić do roku 2020 cele unijnego pakietu klimatycznego 3 x 20.

ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko²⁹.

Nie ulega wątpliwości że każdą farmę wiatrową należy oceniać w tym kontekście, gdyż każdy jeden taki projekt przyczynia się do realizacji celów korzystnych z punktu widzenia ochrony środowiska.

Reasumując, w każdym przypadku negatywny wpływ przedsięwzięcia na elementy środowiska należy oceniać łącznie z pozytywnym wpływem takiego przedsięwzięcia na środowisko. Wynika to bezpośrednio z zasad przeprowadzania ocen i prognoz oddziaływania na środowisko, określonych w u.o.o.ś. Jest to szczególnie istotne przy przedsięwzięciach dotyczących wykorzystania energii wiatrowej. **Korzyści płynące dla środowiska z takich przedsięwzięć powinny być każdorazowo uwzględniane przy ocenie oddziaływania na środowisko elektrowni wiatrowej i przy wprowadzaniu ewentualnych ograniczeń tej działalności.**

IV. KONSTITUCYJNA OCHRONA PRAWA WŁASNOŚCI I SWOBODY DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

1. USTAWOWE PODSTAWY DLA ZAKAZU ZABUDOWY

Konstytucja RP zapewnia ochronę prawa własności. Zgodnie z jej art. 64 ust. 3 własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Oznacza to, iż określone organy mogą wprowadzać zakazy, ograniczenia dotyczące zabudowy nieruchomości jedynie w przypadkach wyraźnie wskazanych w ustawie. **Zakazy zabudowy nieruchomości (np. zakazy budowy elektrowni wiatrowych) nie mające podstawy ustawowej są sprzeczne z Konstytucją RP.**

Jak wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny „wskazany przepis pełni podwójną rolę. Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią zarówno formalne jak też materialne kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń” (por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt K. 13/98). Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt P. 9/98 „ograniczenia własności są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. Pomijając przedmiotowy zakres dopuszczalnych ograniczeń, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zasadnicze znaczenie ma to, że jedyną dopuszczalną formą ich wprowadzenia jest forma ustawowa. Konstytucja w odniesieniu do prawa własności, aż w dwóch artykułach wyraźnie kładzie na to nacisk. W art. 31 ust. 3 stwierdza się bowiem, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Zasada ta znajduje potwierdzenie i umocnienie zarazem w art. 64 ust. 3, w którym stwierdza się, iż: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. W konsekwencji stwierdzić należy, że cała sfera ograniczeń prawa własności należy do tzw. materii

²⁹ Analogiczna ocena dokonywana jest w stosunku do konkretnych przedsięwzięć.

ustawowej, w związku z czym ustawodawca władzy prawodawczej w tym zakresie nie może delegować na inne organy.”

Zgodnie z przyjętą linią orzecznictwa "nie jest dopuszczalna taka interpretacja jakiegokolwiek przepisu prawa, która by naruszała zagwarantowane konstytucyjnie prawa obywatelskie (...), a także pozostawała w sprzeczności z innymi przepisami obowiązujących ustaw" (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 listopada 1991 r., sygn. akt II SA 937/91). Ponadto, jak stwierdzono w wyroku SN z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III ARN 33/93 "w razie wątpliwości co do rozumienia konkretnego przepisu prawa, właściwe jest stosowanie takiej jego wykładni, jaka najbardziej odpowiada zasadom wyrażonym w Konstytucji".

Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Również i w tej sferze sformułowane zostały określone warunki, od których spełnienia zależy dopuszczalność ograniczenia tego prawa. W zakresie prowadzenia działalności gospodarczej uznaje się więc zasadę, że wszystko co nie jest zakazane przez ustawę, jest dozwolone.

Powyższe uwagi można odpowiednio zastosować także do wszelkich działań (planów, programów itp. dokumentów strategicznych), zmierzających do ograniczenia wolności gospodarczej polegającej chociażby na możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie energetyki wiatrowej.

Zgodnie z u.o.p. wymagania ochronne (nakazy, zakazy, ograniczenia) mające zastosowanie do określonych form ochrony przyrody mają swoją ustawową podstawę. Ustawodawca wyraźnie przyporządkowuje określone zakazy do danej formy ochrony przyrody. W odniesieniu do obszarów Natura 2000 (ich otoczenia) takich zakazów po prostu brak. Zgodnie z art. 29 ust. 8 pkt 4) u.o.p. plan ochrony obszaru Natura 2000 może jedynie zawierać w swej treści pewne „wskazania” do zmian dokumentów określających sposób zagospodarowania nieruchomości, lecz w żadnym wypadku „zakazy”. **Formułowanie jakiegokolwiek zindywidualizowanych zakazów dotyczących zabudowy nieruchomości w planach ochrony dla obszaru Natura 2000 (planach zadań ochronnych) należy uznać za ewidentnie sprzeczne z wyrażną treścią u.o.p. oraz nadinterpretację przepisów.**

Podstawy ustawowe dla ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości muszą być wyraźne, a kompetencji do wprowadzania określonych zakazów do treści dokumentów strategicznych (planów, programów) nie można domniemywać. Nakaz wykładni ścisłej odnosi się do wszelkich ograniczeń praw obywatelskich, w tym ograniczeń konstytucyjnych praw do nieruchomości, a to dlatego iż ograniczenia praw stanowią wyjątek od zasady ich ochrony³⁰. Powszechnie przyjmowany jest również zakaz domniemania kompetencji³¹ (np. domniemanie kompetencji do ustanawiania określonych zakazów w planie ochrony dla obszaru Natura 2000). Powyższe uwagi należy więc uwzględnić przy wprowadzaniu jakichkolwiek ograniczeń w inwestycyjnym wykorzystaniu nieruchomości z powołaniem się

³⁰ Stanowisko takie było wielokrotnie prezentowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z 25.02.1999, K 23/98, OTK 1999/2/25).

³¹ Zob. np. wyroki TK z 28.06.2000 (K 25/99, OTK 2000/5/141), z 27.04.1999 (P 7/98, OTK 1999/4/72) czy z 11.12.2000, U 2/00, OTK 2000/8/296), w których kwestionuje się możliwość uregulowania w rozporządzeniu zagadnień wykraczających poza wyraźne upoważnienie ustawowe (np. plan ochrony dla obszaru Natura 2000 jest przyjmowany w formie rozporządzenia treść tego rozporządzenia musi się mieścić w granicach upoważnienia ustawowego, w którym brak jest podstaw do wprowadzenia określonych zakazów).

na cele ochrony obszaru Natura 2000. Należy bowiem pamiętać, iż zarówno przepisy prawa polskiego jak i przepisy prawa wspólnotowego nie przewidują żadnych indywidualnych ograniczeń (zakazów) realizacji określonych inwestycji w tym zakresie. Zabronione jest jedynie podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000.

2. ROSZCZENIA ODSZKODOWAWCZE I WYKUP NIERUCHOMOŚCI

Należy pamiętać, iż wprowadzenie określonych zakazów na obszarze Natura 2000 lub w jego otoczeniu ograniczy sposób korzystania z nieruchomości przez właścicieli i inne podmioty którym przysługują prawa do terenów objętych takimi ewentualnymi ograniczeniami.

Stosownie do art. 129 p.o.ś. właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości, w stosunku do której w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości (jej części) wynikającym np. z aktów planistycznych dotyczących obszarów Natura 2000, dotychczasowe korzystanie z nieruchomości (zgodne z dotychczasowym przeznaczeniem) stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, **może żądać wykupienia nieruchomości** w całości lub w części. Jeżeli w powyższy sposób doszło tylko do ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, właściciel lub ten komu przysługuje inne prawo rzeczowe może **żądać odszkodowania**. Z roszczeniem tymi, można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.

* * *

Niniejsza ocena nie może być analizowana z punktu widzenia oceny obiektywnych szans procesowych w razie wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego. Brak ustalonego orzecznictwa, niejednorodność poglądów doktryny, mała klarowność poszczególnych przepisów jak i całego systemu prawnego w odniesieniu do zagadnień objętych powyższą analizą a przede wszystkim duża dowolność organów i składu orzekającego w zakresie interpretacji prawa sprawiają, iż nie sposób dokonać rzetelnej oceny szans procesowych, pamiętając że poszczególne rozstrzygnięcia zależą od interpretacji i zapatrywań prawnych konkretnych przedstawicieli organów lub składów sędziowskich, których decyzji, biorąc pod uwagę wyżej wskazane okoliczności, nie sposób przewidzieć kierując się racjonalnymi przesłankami.

* * *

Mamy nadzieję, że powyższe opracowanie w pełni odpowiada Państwa oczekiwaniom. Pozostajemy do Państwa dyspozycji w przypadku potrzeby szerszego potraktowania zaprezentowanych powyżej zagadnień.


BARTOSZ CLEMENZ
RADCA PRAWNY
WA-5223