

ŁUKASZ STELMASZCZYK*

REALIZACJA INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH CELU PUBLICZNEGO NA TERENACH ZIELENI

EXECUTION OF PUBLIC PURPOSE INFRASTRUCTURE INVESTMENTS IN GREENERY AREAS

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2015.008>

STRESZCZENIE

W kontekście ograniczeń przestrzeni coraz większego znaczenia nabierają kwestie związane z jej racjonalnym ukształtowaniem. W zagospodarowaniu przestrzennym zachodzi konieczność uwzględnienia zarówno potrzeb o charakterze gospodarczym, jak i poszanowania wymagań dotyczących ochrony środowiska. Oba te czynniki mogą być źródłem konfliktów na gruncie realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz ochrony obszarów cennych przyrodniczo. Sytuacja jest o tyle skomplikowana, iż zarówno z jednej, jak i drugiej strony styka się interes publiczny, mający jednak na celu zaspokojenie różnych potrzeb społecznych. Państwo, jako inicjator każdego z tych działań, po-

* Doktorant, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.



winno dążyć do wyważenia tych interesów, wskazując przede wszystkim poprzez odpowiednie rozwiązania prawne, który z nich i w jakich okolicznościach ma charakter priorytetowy.

Słowa kluczowe

Inwestycje celu publicznego; infrastruktura; ochrona gruntów leśnych; ochrona przyrody.

ABSTRACT

In the context of limited availability of space, its rational development is becoming increasingly important. Any spatial development project must therefore take into account both economic needs and environmental protection requirements. Both of these factors may be a source of conflict between the implementation of infrastructural investments and the protection of high conservation value areas. This situation is a complex one even though public interest is involved on both sides, different social needs must be met. The state, as the initiator of both types of activity, should seek to strike a balance between both types of interest, using relevant legal solutions to indicate which of them is more of a priority under particular circumstances.

Keywords

Public purpose investments; infrastructure; woodland protection; environmental protection.

W ramy prawne zostały ujęte zagadnienia z zakresu realizacji inwestycji infrastrukturalnych¹, w tym inwestycji celu publicznego² na określonych terenach zieleni³, wśród których,

¹ W ogólnym znaczeniu to pojęcie nie zostało prawnie zdefiniowane, jednak na potrzeby niniejszego opracowania należy rozumieć je jako budowa obiektów budowlanych w myśl ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1409.

² Działania podchodzące pod realizację celu publicznego określone zostały w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 518.

³ Pojęcie to zostało wprowadzone na potrzeby niniejszego opracowania i nie jest ono równoznaczne z pojęciem w rozumieniu art. 5 pkt 21 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 627.



na potrzeby niniejszego opracowania zostaną omówione: lasy, parki narodowe, rezerваты przyrody, obszary Natura 2000, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, użytki ekologiczne oraz pomniki przyrody. Przepisy prawa różnie podchodzą do rozwiązania powstających w ten sposób konfliktów przestrzennych. W związku z tym nasuwa się pytanie: w jakich okolicznościach bardziej priorytetowa okaże się ochrona określonych terenów zieleni, z drugiej strony, kiedy realizacja określonych inwestycji infrastrukturalnych będzie miała charakter bardziej uprzywilejowany?

Jako pierwsze zostaną omówione lasy⁴, których zakres ochrony jest stosunkowo szeroki i przejawia się, przewidzianymi w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵, ograniczeniami w przeznaczaniu tych gruntów na cele nieleśne. Podstawowym wyznacznikiem tego jest prawne dopuszczenie w przeznaczaniu na cele nieleśne przede wszystkim gruntów oznaczonych w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – innych gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej. Powyższa zasada ma charakter generalny, przez co stanowi poważne utrudnienie w wykorzystaniu gruntów leśnych, w tym też w celach inwestycyjnych. W związku z tym ustawodawca, aby nie blokować rozwoju danych terenów, przewidział, iż budowa, rozbudowa lub modernizacja obiektów związanych z działalnością przemysłową, a także innych obiektów budowlanych na gruntach leśnych jest możliwa, pod warunkiem zastosowania rozwiązań, które ograniczają skutki ujemnego oddziaływania na grunty⁶.

⁴ Na potrzeby niniejszego opracowania wymiennie będzie stosowane pojęcie: grunty leśne, obszary leśne i tereny leśne. Definicję lasów podaje art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1153.

⁵ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1205.

⁶ Zob. P. Korzeniowski: „Przeznaczanie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne jest nieuniknione w procesie inwestycyjno-budowlanym. Powinny być stosowane przy tym zasady racjonalnego działania obejmujące: oszczędne określenie wielkości terenów inwestycyjnych, tereny przeznaczone na inwestycje powinny być lokalizowane na glebach o najmniejszej przydatności rol-



Dalej idące ułatwienia w zakresie dostępu do terenów leśnych przewidują przepisy szczególne regulujące realizację określonych inwestycji celu publicznego. Przejawia się to całkowitym wyłączeniem stosowania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w odniesieniu do gruntów objętych decyzjami określającymi lokalizację danej inwestycji. Dotyczy to realizacji przedsięwzięć, dla których wprowadzono tzw. specustawy, tj.: drogi⁷, lotniska⁸, inwestycje w zakresie terminalu regazyfikacyjnego⁹, regionalne sieci szerokopasmowe¹⁰, budowle przeciwpowodziowe¹¹ oraz obiekty energetyki jądrowej¹².

Wyłączenia te wiążą się z przywilejami dla inwestora realizującego tego typu przedsięwzięcia publiczne, przejawiającymi się:

- a) brakiem konieczności uzyskania decyzji właściwego organu zezwalającej na wyłączenie gruntów leśnych z produkcji leśnej;
- b) brakiem konieczności uiszczenia opłat i należności za wyłączenie gruntów z produkcji leśnej oraz jednorazowego odszkodowania w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu.

niczej” (idem, *Cele i funkcje ochrony prawnej gruntów rolnych i leśnych*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 3, s. 111).

⁷ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 687.

⁸ Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, Dz.U. z 2009 r. Nr 42, poz. 340 ze zm.

⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 700 ze zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675 ze zm.

¹¹ Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, Dz.U. z 2010 r. Nr 142, poz. 963 ze zm.

¹² Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. z 2011 r. Nr 135, poz. 789 ze zm.



Wśród wskazanych wyżej inwestycji publicznych celowo nie wymieniono linii kolejowych, w stosunku do których obowiązują inne rozwiązania prawne. Wprawdzie ochrona gruntów leśnych, na których przewidziana jest lokalizacja linii kolejowych podlega wyłączeniu, lecz nie z mocy „specustawy kolejowej”¹³, ale z mocy samej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Inwestor kolejowy może skorzystać z pierwszego z wyżej wymienionych przywilejów dla innych inwestycji celu publicznego, natomiast drugi ma już tylko częściowe zastosowania. Z tytułu bowiem wyłączenia z produkcji gruntów leśnych Skarbu Państwa zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”, inwestor PKP Polskie Linie Kolejowe jest zobowiązany do uiszczenia wszelkich należności oraz jednorazowego odszkodowania w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu (środki przeznacza się na rzecz Funduszu Leśnego w Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych).

Wymaga podkreślenia, że wyłączenie stosowania ustawy o ochotnie gruntów rolnych i leśnych wiąże się również z niestosowaniem określonej w niej procedury (wymogów) w zakresie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych. Z racji tego, że jest to dokonywane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to nawet gdyby przepisy „specustaw” nie wyłączały stosowania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jej regulacja w zakresie zmiany przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne nie miałaby zastosowania w przypadku omówionych inwestycji celu publicznego. Przepisy bowiem „specustaw” wyłączając stosowanie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴, nie obligują do uwzględniania ustaleń planów miejscowych przy realizacji inwestycji celu publicznego.

Nadrzędność realizacji inwestycji drogowych nad ochroną gruntów leśnych została podkreślona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn.

¹³ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1594.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 647.



K 23/05¹⁵ stwierdzono, że przepis art. 21 „specustawy” drogowej, stanowiący o niestosowaniu do gruntów leśnych, objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest zgodny z art. 5 Konstytucji RP¹⁶, nakazującym kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju. W uzasadnieniu wyroku można przeczytać: „W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”.

Żeby jednak nie doprowadzić do stwierdzenia, że realizacja inwestycji celu publicznego odbywa się z całkowitym brakiem poszanowania dla terenów leśnych, przepisy wszystkich „specustaw” przy ustalaniu przebiegu tego typu inwestycji wprowadziły obowiązek uzyskania opinii dyrektora właściwej regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – w odniesieniu do nieruchomości leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w zarządzie Lasów Państwowych. Z kolei „specustawy” dotyczące obiektów energetyki jądrowej, terminalu regazyfikacyjnego, sieci szerokopasmowych wprowadziły obowiązek uzyskania opinii organów właściwych w sprawach ochrony leśnych – w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele leśne¹⁷.

¹⁵ OTK 2006/6A/62.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁷ Opinie te są pewnego rodzaju rekompensatą za brak konieczności uzyskania decyzji tego organu przy wyłączeniu z produkcji gruntów leśnych. Jednak opinie w przeciwieństwie do ustaleń wydawanych w formie decyzji lub postanowień administracyjnych nie mają charakteru wiążącego, co powoduje, że ich uwzględnienie ma charakter fakultatywny. Ponadto niewyrażenie opinii w terminie 30 dni skutkuje przyjęciem fikcji prawnej o braku zastrzeżeń do projektowanej inwestycji.



Przebieg inwestycji przez lasy jest poddany pewnym ograniczeniom z uwagi na wprowadzenie kategorii lasów ochronnych¹⁸. Uznanie za las ochronny na mocy decyzji ministra właściwego do spraw środowiska, lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa oraz pozostałych lasów na mocy decyzji właściwego starosty wiąże się z jednoczesnym zakazem wznoszenia na nich terenach obiektów budowlanych innych niż służące gospodarce leśnej, obronności lub bezpieczeństwu państwa, oznakowaniu nawigacyjnemu, geodezyjnemu, ochronie zdrowia oraz urządzenia służące turystyce. Przy tym należy pamiętać, że są to uwarunkowania wprowadzone ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, której przepisy, jak wspomniano wcześniej, zostały wyłączone przez „specustawy” przy realizacji inwestycji celu publicznego, omawianych na łamach niniejszego opracowania.

Określony zakres ochrony w kontekście realizacji inwestycji infrastrukturalnych dotyczy usytuowanych prawnie, szczególnych formy ochrony przyrody. Terenami zielonymi mogą być prawie każde z nich, tj.: parki narodowe, rezerваты przyrody, obszary Natura 2000, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, pomniki przyrody, użytki ekologiczne (z wyjątkiem stanowisk dokumentacyjnych). Zostaną one omówione w określonych grupach o podobnych, towarzyszących im reżimach prawnych.

Jako pierwsze należy wskazać obszary, na których obowiązują wprost z przepisów prawa określone zakazy w zakresie realizacji inwestycji infrastrukturalnych, jednakże nie mają one charakteru bezwzględnie i przy spełnieniu określonych warunków istnieje możliwość zwolnienia z nich. Zalicza się do nich parki narodowe oraz rezerваты przyrody, na terenie których zgodnie z art. 15 ustawy o ochronie przyrody bezpośrednio zabrania się budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody. Ponadto został sformułowany szereg zakazów, które pośrednio

¹⁸ Przesłanki zaliczenia do lasów ochronnych wymienia art. 15 ustawy o lasach.



uniemożliwiają przeprowadzenie określonej budowy na terenie parku czy rezerwatu. Należy zwrócić uwagę, że przedmiotowe zakazy nie obowiązują na terenie otuliny wyznaczonej dla parku lub rezerwatu, co było wielokrotnie podkreślane na gruncie orzecznictwa¹⁹. Od powyższych zakazów istnieje możliwość odstąpienia, po pierwsze, w drodze generalnych zwolnień, po drugie, w indywidualnych przypadkach. W pierwszym zakresie odstępowania mają charakter zawężony do wyjątkowych sytuacji, wśród których nie można wyinterpretować dopuszczalności w zakresie prowadzenia jakichkolwiek działań inwestycyjnych. Dopiero taka możliwość istnieje, gdy przeszedł się ustawowe przesłanki do wprowadzania odstępowania w konkretnych przypadkach. Na obszarze bowiem parku narodowego minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego oraz na obszarze rezerwatu przyrody Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po zasięgnięciu opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska mogą zezwolić w drodze decyzji administracyjnej na odstępowania od powyższych zakazów, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą realizacji inwestycji liniowych celu publicznego, o ile nie ma rozwiązań alternatywnych i pod warunkiem zagwarantowania kompensacji przyrodniczej. Wyjątek w dopuszczeniu do realizacji na terenie parku lub rezerwatu nie dotyczy wszystkich inwestycji publicznych, a jedynie tych o charakterze liniowym²⁰. Jest to uzasadnione tym, że inwestycje liniowe w większości przypadków stanowią przedsięwzięcia, które są prowadzone na znacznych odległościach, co powoduje, że niekiedy ominięcie terenów parku lub rezerwatu jest niemoż-

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.08.2006 r. sygn. IV SA/Wa 966/06 (LEX nr 276571); wyrok WSA w Warszawie z dnia 04.08.2009 r. sygn. IV SA/Wa 698/09 (LEX nr 553493); wyrok WSA w Warszawie z dnia 31.08.2010 r. sygn. IV SA/Wa 1445/11 (LEX nr 1155011).

²⁰ Zgodnie z art. 3 pkt 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane przez obiekt liniowy – należy rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.



liwe. Wśród analizowanych na potrzeby niniejszego opracowania inwestycji jedynie lotniska nie spełniają wymogu inwestycji publicznych o charakterze liniowym.

Analizując przesłanki dopuszczalności realizacji inwestycji, należy stwierdzić, iż wykazanie braku rozwiązań alternatywnych polega przede wszystkim na ustaleniu, czy konkretne przedsięwzięcie nie może być realizowane poza parkiem narodowym albo rezerwatem przyrody²¹.

Ustawodawca posłużył się terminem działań kompensacyjnych, odwołując się jednocześnie do definicji legalnej tego pojęcia. Zgodnie z postanowieniami art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²² rozumie się przez to: „zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych”. Oczywiście definicja ta nie wskazuje szczegółowo zakresu działań kompensacyjnych, który w zależności od konkretnej sytuacji powinien być określony przez organ administracyjny na takim poziomie, aby dokładnie odpowiadać utraconym wartościom danej formy ochrony przyrody²³.

Zakaz budowy obiektów budowlanych na obszarach Natura 2000²⁴, w przeciwieństwie do wskazanych wyżej parków narodowych i rezerwatów przyrody, nie został wprost sformułowany, a jedynie można go wyinterpretować z zapisów art. 33 ust.1 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z tym przepisem zabrania się podejmowania działań mogących, osobno lub w połą-

²¹ Zob. W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012.

²² Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

²³ Zostało to podkreślone w wyroku WSA w Warszawie z dnia 26 września 2007 r., sygn. VII SA/Wa 1654/06 (LEX 374717).

²⁴ Zgodnie z art. 25 ustawy o ochronie przyrody sieć obszarów Natura 2000 obejmuje: obszary specjalnej ochrony ptaków, specjalne obszary ochrony siedlisk, obszary mające znaczenie dla Wspólnoty.



czeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności:

- a) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub
- b) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000 lub
- c) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Ta sama reguła oprócz obszarów istniejących dotyczy również, jak stanowi art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody obszarów proponowanych, znajdujących się na liście, którą minister właściwy do spraw środowiska, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów, przekazuje Komisji Europejskiej do czasu zatwierdzenia przez Komisję Europejską jako obszary mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia ich jako specjalne obszary ochrony siedlisk.

Wskazany katalog negatywnych działań nie ma charakteru zamkniętego, w związku z tym należy analizować również ich wpływ na inne potencjalne wartości obszaru Natura 2000. W ocenie K. Gruszeckiego „z żadnego z przepisów prawa nie wynika wprost, jakie przedsięwzięcia mogą w znacząco negatywny sposób oddziaływać na obszary Natura 2000. Pewną praktyczną pomocą w tym zakresie może być odwołanie się do wynikającej z art. 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska zasady przezorności. Jeżeli zatem z przeprowadzonej oceny będzie wynikało, że zagrożenia dla obszarów Natura 2000, wiążące się z realizacją planowanego przedsięwzięcia, będą znaczne, to organ wydający decyzję stanowiącą podstawę jego realizacji powinien podjąć środki zaradcze, w przeciwnym razie nie będzie można przyjąć, że realizował on w praktyce zasadę przezorności”²⁵.

Szczególnego podkreślenia wymaga to, że w procesie oceny wpływu konkretnego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 zachodzi obowiązek uwzględnienia połączenia ocenianego oddziaływania z innymi, istniejącymi już na danym terenie bądź

²⁵ K. Gruszecki, *Ograniczenia prawne w realizacji inwestycji w związku z wyznaczeniem obszarów Natura 2000*, ZNSA 2011, nr 2, s. 42



mogącymi wystąpić. Przy czym te drugie, jak podkreśla doktryna, dotyczą jedynie tych oddziaływań, które wynikają z działań posiadających wydane już decyzje uprawniające do ingerencji w środowisko. Wskazuje się, iż „rozwiązanie to jest szczególnie ważne z tego powodu, że zdolności absorpcyjne środowiska są ograniczone i duża ilość oddziaływań, z których żadne z osobna nie wywoła negatywnych zmian w środowisku, może doprowadzić do takiego rezultatu, jeżeli będą one skumulowane na stosunkowo niewielkim obszarze oddziaływania”²⁶.

Co istotne, zakazy dla obszaru Natura 2000 nie mają charakteru bezwzględного. Zgodnie z artykułem 34 ustawy o ochronie przyrody, jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony istniejącego obszaru Natura 2000 lub obszaru proponowanego na liście, o której mowa wyżej. Warunkiem koniecznym jest wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.

Jak widać, przesłanki odstąpienia od generalnych zakazów dotyczących ochrony obszarów Natura 2000 są niemal identyczne, jak przy parkach narodowych oraz rezerwach przyrody. Przy czym tam było wyraźnie wskazane, podczas analizy interesu publicznego, że chodzi jedynie o inwestycje liniowe. W przypadku obszarów Natura 2000 ustawodawca posłużył się pojęciem nieostrym, dopuszczając do realizacji na tych terenach działania mające charakter nadrzędnego interesu publicznego o podłożu społecznym lub gospodarczym. Analizowane na gruncie tego opracowania, publiczne przedsięwzięcia inwestycyjne, ogólnie rzecz biorąc, spełniają przymioty omawianego

²⁶ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. III, Lex 2013 oraz B. Czajka-Marchlewicz, *Realizacja inwestycji budowlanej na obszarze Natura 2000*, ABC nr 138641.



interesu publicznego, ponieważ inwestycje infrastrukturalne o charakterze publicznym są podejmowane w celu zaspokojenia potrzeb społecznych oraz przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Jednakże w doktrynie zauważono, iż „samo wskazanie, że w okolicy, w której ma być budowana droga, zdarza się dużo wypadków drogowych, którym zapobiec ma wybudowanie nowej drogi, nie jest wystarczająca dla udowodnienia, że realizacja przedsięwzięcia jest konieczna dla ochrony życia i zdrowia w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody i dyrektywy habitatowej²⁷, w których to aktach chodzi o bardziej bezpośredni związek planowanego przedsięwzięcia z ochroną zdrowia (brak jest tu bezpośredniego związku przyczynowego)”²⁸.

Spełnienie przesłanki w zakresie braku rozwiązań alternatywnych dla przedsięwzięcia, które ma być realizowane na terenie obszaru Natura 2000 należy oceniać podobnie jak przy innych formach ochrony przyrody. W orzeczeniach sądu bardziej szczegółowo wyjaśniono, na czym polega spełnienie tego warunku konkretnie w odniesieniu do obszaru Natura 2000: „istnienie alternatywnego rozwiązania należy rozważać, mając na uwadze szczególną potrzebę ochrony dóbr objętych specjalnymi formami ochrony przyrody (np. obszarów o znaczeniu międzynarodowym objętych siecią Natura 2000), nie pomijając równocześnie potrzeby racjonalnego równoważenia racji ochrony tych obszarów z innymi względami (m.in. społecznymi czy zachowania zasobów przyrody nieobjętych szczególnymi formami ochrony), nie pomijając zasady zrównoważonego rozwoju. Wskazane kwestie powinny być ocenione na podstawie właściwej dokumentacji pozwalającej na rzetelną ocenę potencjalnych skutków realizacji przedsięwzięcia w wersji przebiegu przez obszary »Natura 2000« oraz w wersjach alternatywnych”²⁹. W doktrynie posunięto się nieco dalej, sugerując przy bra-

²⁷ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.Urz. UE L 206 z 22.7.1992, s. 7.

²⁸ M. Bar, J. Jendrośka, *Aspekty prawne sporu o Rospudę*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 1, s. 55.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2319/06 (LEX nr 307447).



ku rozwiązań alternatywnych dokonywanie również oceny rozwiązań technicznych z punktu widzenia możliwości zastąpienia ich innymi, niebędącymi źródłem szkodliwych oddziaływań na środowisko przyrodnicze określonego obszaru albo wywierającymi negatywne skutki w mniejszym zakresie³⁰.

Ustawodawca nieco szerzej, niż w przypadku parku narodowego, czy rezerwatu przyrody, doprecyzował w odniesieniu do obszaru Natura 2000 kwestie odnoszące się do działań kompensacyjnych. W art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody zostało wyraźnie wskazane, że zakres, miejsce, termin i sposób wykonania kompensacji powinien być określony w zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000. Oczywiście wszystkie te elementy kompensacji są określane w indywidualnych przypadkach, jednak aby ograniczyć pewną dowolność w tym zakresie wskazano, że powinno to być dostosowane do skali i rodzaju negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na cele ochrony obszaru Natura 2000.

Jak wskazuje K. Gruszecki „ustawodawca nie określił jednak, czy działania te mają mieć na celu jedynie zminimalizowanie negatywnych oddziaływań konkretnego przedsięwzięcia, czy też mogą być ukierunkowane również na inne działania mające na celu ochronę środowiska przyrodniczego na terenie obszaru Natura 2000. Uwzględniając brak ograniczeń w tym zakresie oraz nieodwracalne skutki prawne, jakie mogą wpływać na niektóre przedsięwzięcia, należy opowiedzieć się za tym, aby nie ograniczać nadmiernie zakresu obowiązków, jakie mogą być nałożone na podmiot zamierzający realizować konkretne przedsięwzięcie”³¹.

Należy jeszcze wspomnieć o pewnych odmiennościach w sytuacji, gdy na terenie obszaru Natura 2000 występuje siedlisko lub gatunek o znaczeniu priorytetowym. Z jednej strony przedsięwzięcia wypełniające znamiona nadrzędnego interesu publicznego zostały ponownie potraktowane priorytetowo, jed-

³⁰ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, LEX 2013.

³¹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, LEX 2013; B. Czajka-Marchlewicz, *Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000*, ABC nr 126165.



nakże ich realizacja wymaga uzyskania dodatkowo opinii Komisji Europejskiej. Wprawdzie kształtujący powyższy stosunek prawny art. 34 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody nie powtórzył już innych przesłanek warunkujących realizację inwestycji publicznej na terenie „zwykłego” obszaru Natura 2000, to jednak należy przypuszczać, że na obszarach priorytetowych będzie to możliwe tym bardziej w sytuacji dopiero braku możliwości zastosowania rozwiązań alternatywnych i po zastosowaniu działań kompensujących.

Istotne od strony proceduralnej jest to, że dla inwestycji, dla których zachodzi konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach³², zezwolenie na ich realizację na obszarze Natura 2000 zostaje zastąpione przedmiotową decyzją. Należy pozytywnie ocenić takie rozwiązanie, które powinno dotyczyć również innych form ochrony przyrody. Ustawodawca jednak tego nie przewidział w odniesieniu do parku narodowego czy rezerwatu przyrody, a na zasadzie analogii nie może to być stosowane.

Na koniec pozostały formy ochrony przyrody, dla których ograniczenia i zakazy nie obowiązują z mocy samego prawa, lecz wymagają doprecyzowania w odrębnym akcie przez odpowiednie organy. Do tej grupy zalicza się: parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, pomniki przyrody oraz użytki ekologiczne. Zasugerowane w przepisach ustawy o ochronie przyrody zakazy w zakresie działania na obszarze wskazanych form ochrony przyrody

³² W rozumieniu 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 dalej ustawa ocena konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zachodzi przy łącznym spełnieniu dwóch warunków, tj. po pierwsze, przedsięwzięcie musi być zakwalifikowane do tych wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, po drugie, do realizacji przedsięwzięcia niezbędne jest uzyskanie jednej z decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 ustawy ocennej. Należy stwierdzić, że są to wszystkie analizowane tutaj inwestycje infrastrukturalne celu publicznego.



pośrednio mogą wykluczyć realizację inwestycji budowlanych³³. Jedynie w odniesieniu do parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu zabroniono wprost realizacji w ogóle przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy ocennej, co teoretycznie wyklucza analizowane tutaj inwestycje celu publicznego.

Nawet gdyby wszystkie powyższe zakazy w odniesieniu do parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu zostały wprowadzone w drodze uchwały sejmiku województwa, a w odniesieniu do zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, pomnika przyrody lub użytku ekologicznego w drodze uchwały rady gminy to i tak nie może to dotyczyć inwestycji celu publicznego³⁴. Ich budowa jest bowiem wyłączona przepisami prawa spod tego zakazu, bez możliwości jakiegokolwiek modyfikacji tych przywilejów na mocy aktów tworzących daną formę ochrony przyrody. Przy czym dla obszaru chronionego krajobrazu, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, pomnika przyrody, konieczne jest jednak uzgodnienie takiego wyłączenia z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody.

Przepisy „specustaw” dotyczące obiektów energetyki jądrowej, terminalu regazyfikacyjnego, budowli przeciwpowodziowych, regionalnych sieci szerokopasmowych wprowadzają pewne odmienności od ogólnej procedury wskazanej w ustawie o ochronie przyrody w zakresie realizacji infrastruktury na poszczególnych formach ochrony przyrody. W przypadku, gdy wskazane przedsięwzięcie przechodzi przez teren parku narodowego, jak również jego otuliny inwestor jest zobowiązany przedstawić opinię dyrektora parku narodowego. W odniesieniu do pozostałych form ochrony przyrody ustawodawca zdecydował się, dla ustalenia lokalizacji sieci szerokopasmowych oraz obiektów energetyki jądrowej, na wprowadzenie obowiąz-

³³ Ustawa o ochronie przyrody: art. 17 (park krajobrazowy), art. 24 (obszar chronionego krajobrazu), art. 45 (zespół przyrodniczo-krajobrazowy, pomnik przyrody oraz użytek ekologiczny).

³⁴ W odniesieniu do parku krajobrazowego ustawodawca wyraźnie wskazał, że wyłączenie dotyczy inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2012 rm. poz. 647, z późn. zm.



ku uzyskania opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Przedmiotowe opinie w odniesieniu do parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz obszarów Natura 2000 zastąpią zezwolenie wymagane dla inwestycji celu publicznego³⁵, z kolei dla reszty form ochrony przyrody opinie te będą stanowiły jedyną możliwość wypowiedzenia się na temat realizacji na ich terenie określonych przedsięwzięć. Należy zauważyć, że te rozwiązania, po pierwsze, łagodzą ogólną procedurę, ponieważ opinia ma charakter mniej wiążący niż zezwolenie, co powoduje uproszczenie procesu inwestycyjnego. Po drugie, nieco zastrzegają wymagania ustawy o ochronie przyrody, gdyż wprowadzają obowiązek opinii dla form ochrony przyrody, dla których zrezygnowano z reżimów prawnych dla inwestycji celu publicznego. Z uwagi na to, że dotyczy to „specustaw” uchwalonych najpóźniej, można przypuszczać, iż przyczyną wdrożenia tych rozwiązań jest doświadczenie z funkcjonowania wcześniejszych regulacji.

Oprócz omówionych dotychczas rozwiązań prawnych dla terenów zielonych przepisy większości „specustaw” wprowadzają również specjalne ustalenia modyfikujące ogólne zasady dla wycinki pojedynczych drzew (rozdział 4 ustawy o ochronie przyrody). W szerszym zakresie przejawia się to brakiem obowiązku uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomości objętej decyzją o lokalizacji określonej inwestycji oraz nieponoszeniem jakichkolwiek opłat z tego tytułu. Wyjątek dotyczy drzew i krzewów znajdujących się na terenie nieruchomości, która jest wpisana na listę zabytków. Takie rozwiązania stosuje się w odniesieniu do: inwestycji drogowych, inwestycji lotniczych, inwestycji przeciwpowodziowych (I grupa inwestycji). W węższym zakresie następuje jedynie skrócenie procedury administracyjnej, ponieważ zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów jest udzielane w jednym postępowaniu wspólnie z wydawaniem pozwolenia na budowę określonej inwestycji. Ponadto nie obowiązuje zwolnienie z ponoszenia

³⁵ Specustawy wyraźnie wskazują, że przedmiotowe opinie, zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie, zgody bądź stanowiska właściwych organów, wymagane odrębnymi przepisami dla lokalizacji inwestycji.



opłat za wycinkę tych drzew i krzewów w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji. Dotyczy to inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej, terminalu regazyfikacyjnego³⁶ oraz regionalnych sieci szerokopasmowych (II grupa inwestycji)³⁷. Dla tych inwestycji wnioski o wydanie pozwolenia na budowę w przypadku planowanej wycinki drzew powinien dodatkowo zawierać:

- 1) inwentaryzację drzew i krzewów znajdujących się na terenie objętym wnioskiem, z wyszczególnieniem struktury i wieku drzewostanu oraz przeznaczenia i dotychczasowego sposobu wykorzystywania terenu, na którym rosną drzewa i krzewy oraz
- 2) plan gospodarki zielenią jako część projektu zagospodarowania działki lub terenu, w którym określa się przyczynę i termin zamierzonego usunięcia poszczególnych drzew, wielkość powierzchni, z której zostaną usunięte krzewy i termin zamierzonego ich usunięcia.

Wojewoda w pozwoleniu na budowę inwestycji z II grupy może nałożyć obowiązek przesadzenia we wskazane miejsce drzew lub krzewów objętych zezwoleniem na usunięcie. Natomiast w odniesieniu do inwestycji terminalu regazyfikacyjnego oraz regionalnych sieci szerokopasmowych można dodatkowo zobowiązać inwestora do zastąpienia usuniętych drzew i krze-

³⁶ W zakresie terminalu regazyfikacyjnego zezwolenie nie jest wymagane na usunięcie drzew lub krzewów, o których mowa w art. 83 ust. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

³⁷ Ustawodawca wyraźnie wskazał, że w odniesieniu do inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej. mają zastosowanie wyjątki od ponoszenia opłat za usunięcie drzew w przypadkach wskazanych w art. 83 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody. Takiego rozwiązania nie przewidziano jedynie w odniesieniu do terminalu regazyfikacyjnego, regionalnych sieci szerokopasmowych. Ponadto w zakresie realizacji tych ostatnich inwestycji wyraźnie wskazano, że zezwolenie w trybie regulującej tę problematykę „specustawie” nie może być udzielone na usunięcie drzew i krzewów stanowiących formy ochrony przyrody lub wchodzących w skład form ochrony przyrody, w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Wychodzi na to, że inwestycje w zakresie regionalnych sieci szerokopasmowych w kontekście dopuszczalności usuwania drzew i krzewów są traktowane najmniej priorytetowo ze wszystkich innych omawianych inwestycji celu publicznego



wów ich innymi nasadzeniami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów. Z uwagi na te obowiązki nałożone na inwestora można stwierdzić, że ochrona terenów zieleni jest wzmocniona w przypadku inwestycji z drugiej grupy.

Specyficzne rozwiązania dotyczą inwestycji kolejowych, ponieważ obowiązująca w tym zakresie „specustawa” nie wprowadza żadnych odrębności w omawianym zakresie w stosunku do ogólnie przyjętych w ustawie o ochronie przyrody. Ta ostatnia przewiduje jednak pewne ustępstwa w formie zwolnienia z opłat za wycinkę drzew w przypadku przebudowy linii kolejowej³⁸. Dotyczy to takich przypadków, zgodnie z art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane, obejmujących wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji. W stosunku do tego przepisu nie można zastosować wykładni rozszerzającej, w związku z tym w przypadku budowy nowej linii kolejowej wycinka drzew będzie wiązała się z koniecznością ponoszenia stosownych opłat z tego tytułu.

Należy przytoczyć również takie przypadki, w których tereny zieleni przybierają jednocześnie różne formy i zestawień z kwestią dopuszczalności realizacji inwestycji celu publicznego. Poniżej zostanie omówiony ogólnie powstały w ten sposób zbiorowy zakres ochrony tych terenów. Najczęstsza sytuacja występuje, gdy pojedyncze drzewa wchodzi w skład większych, zidentyfikowanych prawnie skupisk (wszystkie pozostałe omawiane tutaj formy terenów zieleni). Procedura związana z wycinką drzew i krzewów – o ile nie została wyłączona przez „specustawy” – ma zastosowanie niezależnie od obowiązujących reżimów prawnych na każdym z tych terenów zieleni³⁹. Jedyne dla

³⁸ Przedmiotowy art. 86 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody zwolnieniami z opłat za wycinkę drzew objął również przebudowę dróg publicznych. Stanowi to uzupełnienie w stosunku do rozwiązań przewidzianych w „specustawie drogowej”, która reguluje kwestie budowy dróg publicznych.

³⁹ Wyjątek stanowią lasy, na których procedura w zakresie wycinki drzew nie obowiązuje.



drzew i krzewów na obszarach objętych ochroną krajobrazową w granicach parku narodowego albo rezerwatu przyrody zmianie ulega właściwość rzeczowa organów władnych do wydania zezwolenia na ich usunięcie. Mianowicie zgodnie z art. 83 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody wymagana jest zgoda odpowiednio dyrektora parku narodowego albo regionalnego dyrektora ochrony środowiska. W przypadku lasów, które są objęte formami ochrony przyrody, należy jedynie wspomnieć, że z uwagi na wyłączenie stosowania procedur związanych z ochroną terenów leśnych przy realizacji inwestycji celu publicznego zyskały one dodatkową ochronę w związku z koniecznością stosowania przez inwestora regulacji z zakresu poszczególnych form ochrony przyrody. Sytuacja przedstawia się inaczej, tj. reżimy prawne ulegają kumulacji, gdy pokrywają się formy ochrony przyrody o najwyższej randze. Dotyczy to przypadków, w których obszary Natura 2000 stanowią w całości lub w części obszar parku narodowego lub rezerwatu przyrody. Przepisy prawa nie stwierdzają tego wprost, ale z uwagi to, że zajęcie tych terenów w celu prowadzenia działalności inwestycyjnej uzależnione jest od spełnienia identycznych przesłanek, od inwestora wymagane jest uzyskanie jednego zezwolenia, w zakresie którym tereny obu tych form ochrony przyrody pokrywają się. Przepisy prawa rozstrzygają, kto jest właściwym organem do wydania takiego zezwolenia, jedynie w przypadku obszaru Natura 2000 i parku narodowego. Mianowicie w art. 32 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody, w sytuacji gdy obszar Natura 2000 obejmuje w całości lub w części obszar parku narodowego, sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000 w granicach parku narodowego jest dyrektor parku narodowego. W przypadku zestawienia rezerwatu przyrody i obszaru Natura 2000 spór kompetencyjny należy rozstrzygnąć na rzecz organu wyższego stopnia, czyli Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który jest władny w kwestiach wydania zezwolenia dla rezerwatu przyrody.

W kształtowaniu przestrzeni, z uwagi na jej ograniczone zasoby, naturalną rzeczą są kolizje w zakresie lokalizowania infrastruktury na obszarach objętych ochroną środowiska. W dążeniu do ich rozwiązywania szczególnego znaczenia nabierają odpowiednie regulacje prawne. W ramach omówionych



w niniejszym opracowaniu konfliktów przestrzennych można stwierdzić, że określone elementy środowiska przyrodniczego w relacjach z realizacją inwestycji celu publicznego ustępują im miejsca na gruncie rozwiązań prawnych wprowadzających normy kolizyjne. Można się zgodzić, że jest to wynik dostosowania rozwiązań prawnych do potrzeb gospodarczych i społecznych podyktowanych rozwojem cywilizacyjnym naszego kraju. Ustawodawca ustalając w ten sposób priorytety w zagospodarowaniu przestrzennym, dopuszcza możliwość negatywnego wpływu na środowisko danego przedsięwzięcia publicznego. Taką dowolność w ingerowaniu w poszczególne elementy środowiska przepisy prawa ograniczają jednak poprzez konieczność przeprowadzenia szczegółowej oceny oddziaływania na środowisko dla planowanej inwestycji. W związku z tym można pokusić się o stwierdzenie, że nawet gdy określone przepisy prawa nie wprowadzają ograniczeń co do działalności na określonych terenach zieleni, to i tak podlegają one swoistego rodzaju ochronie, która wynika z indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko. I dopiero po zrealizowaniu założeń wynikających z tej oceny można zezwolić na realizację określonego przedsięwzięcia. Takie rozwiązania prowadzą do równoważenia interesów w kształtowaniu przestrzeni, tym samym rozpoczynają proces właściwego rozmieszczenia inwestycji, respektujący specyfikę ważności przyrodniczej danego obszaru.

BIBLIOGRAFIA

- Bar M., Jendrośka J., *Aspekty prawne sporu o Rospułę*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 1.
- Czajka-Marchlewicz B., *Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000*, ABC nr 126165.
- Czajka-Marchlewicz B., *Realizacja inwestycji budowlanej na obszarze Natura 2000*, ABC nr 138641.
- Gruszecki K., *Ograniczenia prawne w realizacji inwestycji w związku z wyznaczeniem obszarów Natura 2000*, ZNSA 2011, nr 2.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, LEX 2013.
- Kamińska A., *Ochrona gruntów rolnych i leśnych*, ABC nr 173540.



Korzeniowski P., *Cele i funkcje ochrony prawnej gruntów rolnych i leśnych*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 3.

Radecki W., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012.

Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012.

Wolanin M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.

Kontakt e-mail:

stelmaszczyk83@o2.pl

