

Natura 2000 w polskim porządku prawnym w kontekście ochrony praw jednostki

JEL classification: K4, K11, K32

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, Natura 2000, prawa podstawowe, prawo do sądu, prawo do własności

Keywords: environmental protection, Natura 2000, fundamental rights, access to justice, right to property

Abstrakt: Autor niniejszej pracy przedstawia kształt Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 w prawie polskim i ocenia jej zgodność z normami hierarchicznie wyższymi, zarówno poprzez metodę formalnodogmatyczną, jak i badania empiryczne. Praca uwzględnia orzecznictwo krajowe i europejskie, jak również stan prawny na dzień 1 stycznia 2015 r.

Natura 2000 in the Polish legal system with regard to the protection of individual rights

Abstract: The present paper is meant to address the issue of the European Ecological Network Natura 2000 under Polish law and to assess its compliance with legal norms of higher order, both by means of a legal discourse and empirical studies. The paper considers national and European jurisprudence and takes account of the law as it stands on 1 January 2015.

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest analiza i ocena norm prawnych Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 (ang. *European Ecological Network*, dalej zwanej „ESE” bądź „Siecią”), istniejących w prawie Rzeczypospolitej Polskiej, pod względem praw podstawowych jednostki.

Normy dotyczące ESE mają swój rodowód w prawie Unii Europejskiej, stanowiąc transpozycję Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, zwanej też

Dyrektywą Ptasia¹, oraz Dyrektywy Rady nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zwanej również Dyrektywą Siedliskową².

Artykuł pisany jest z punktu widzenia jednostki (podmiotu prawa), w szczególności właściciela nieruchomości, którego sytuacji prawnej dotyczy obszar Natura 2000. Rozważania zawarte w artykule, z racji obranego punktu widzenia, będą koncentrować się na tych elementach ESE, które bezpośrednio dotyczą jednostki. W toku wywodu autor używać będzie orzecznictwa polskiego i europejskiego.

Omawiane w artykule zagadnienie jest istotne, albowiem łączna powierzchnia ESE (podany stan na styczeń 2011 r.) pokrywa 19,4% całego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³, co również jest widoczne na europejskiej witrynie internetowej Sieci, pod adresem <http://natura2000.eea.europa.eu>.

Teżą artykułu, która będzie podlegać formalnodogmatycznej i empirycznej weryfikacji w toku rozważań, jest twierdzenie, że polska regulacja ustawowa i podustawowa w zakresie ESE jest niezgodna z prawem do własności, poprzez odmówienie odszkodowania, oraz prawem do sądu — przez to, że czynności organów właściwych dla ESE w przedmiocie ustanowienia obszaru ESE nie poddają się sądowej weryfikacji⁴.

Rozwinięcie — podstawy prawne Sieci

Obszary Sieci są ustanawiane w prawie polskim na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵. Materii tych norm dotyczy również podstawowy „środowiskowy” akt prawny, czyli ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska⁶. Ustawa o ochronie przyrody zawiera trzy podstawowe typy obszarów Sieci, są to obszar specjalnej ochrony ptaków (oznaczany jako „OSO”, do którego odnosi się d.p., wedle art. 5 pkt 3 u.o.p.), specjalny obszar ochrony siedlisk („SOO”, który transponuje d.s., art. 5 pkt 19 u.o.p.) oraz obszar mający znaczenie dla Wspólnoty („OZW”, art. 5 pkt 2c u.o.p.). Każdy obszar jest formą ochrony przyrody w rozumieniu ustawy, przy czym obszar typu OZW, jako „projektowany”, jest formą przejściową dla specjalnego obszaru ochrony siedlisk (SOO), wedle art. 5 pkt 2c u.o.p. Tworzenie obszarów ESE odbywa się odmiennie w zależności od typu obszaru, przy czym

¹ Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7–25, dalej: „d.p.”

² Polskie wydanie specjalne Dz.U. rozdział 15, tom 02 P. 102–145, dalej: „d.s.”

³ Według Eurobarometru, zob. <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/docs/n2000.pdf> (dostęp: 30.01.2015).

⁴ Co do podobnej tezy na gruncie dawnego stanu prawnego zob. A. Lipiński, *Utworzenie obszaru Natura 2000 jako problem konstytucyjny*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo i polityka w ochronie środowiska*, Wrocław 2006, s. 89.

⁵ Dz.U. 2009, Nr 151, poz. 1220, dalej: „u.o.p.”

⁶ Dz.U. 2008, Nr 25, poz. 150, dalej: „p.o.ś.”

dla każdego z typów kryteria ustanowienia określa rozporządzenie ministra środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000, wydane na podstawie art. 26 u.o.p.⁷. Zarówno SOO, jak i OSO wymagają wydania rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska (art.27a ust. 1 u.o.p.), przy czym do chwili powstania niniejszego artykułu zostało wydane jedynie rozporządzenie dotyczące obszarów OSO⁸. Specjalne obszary ochrony siedlisk minister właściwy do spraw środowiska wyznacza po uzgodnieniu z Komisją Europejską w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia tego obszaru przez Komisję Europejską jako obszar mający znaczenie dla Wspólnoty (art. 27a ust. 4 u.o.p.), co nie dotyczy obszarów OSO.

Na podstawie art. 27 ust. 1 u.o.p. centralny organ administracji rządowej — Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ)⁹ ustala projekt listy obszarów siedliskowych ESE, który zostaje później przekazany Radzie Ministrów w celu wyrażenia zgody, po czym jest notyfikowany (wraz z listą obszarów „ptasich”) Komisji Europejskiej (art. 27 ust. 3 pkt 1 i 3 u.o.p.). Komisja wydaje decyzję wykonawczą (w rozumieniu art. 291 TFUE) w celu ostatecznego ustalenia listy obszarów siedlisk. Na podstawie art. 27a ust. 3 zmiana granic lub likwidacja obszaru specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk następuje, jeżeli jest to uzasadnione naturalnymi zmianami stwierdzonymi w wyniku monitoringu i nadzoru, o którym mowa w art. 31 u.o.p., oraz po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej. Charakter listy GDOŚ nie jest w u.o.p. bezpośrednio określony. Nie ma ona przydanego ustawą charakteru aktu prawa miejscowego, nie jest ona również wprowadzana formą rozporządzenia wykonawczego. Nie jest także notyfikowana gminom bądź zainteresowanym podmiotom prawa w toku jej ustalania. Nie ma ona ponadto — tym bardziej — statusu decyzji administracyjnej. Jest to więc akt o charakterze wewnętrznym, nienazwany, zawierający normy konkretne (skoro wskazuje kazuistycznie faktycznie projektowane obszary OZW), lecz nieposiadający adresata, a więc generalny. Nie ma ów akt statusu aktu prawa powszechnego¹⁰.

⁷ Dz.U. 2014 poz. 1713; zob. § 5 i 6 tego rozporządzenia. Kryteria mają charakter przyrodniczy i nie uwzględniają np. gęstości zaludnienia albo potrzeb lokalnych.

⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków, Dz.U. 2011, Nr 25, poz.133, z późn. zm.

⁹ Wymienione organy krajowe posługują się w obrocie skrótowcami „GDOŚ” i „RDOŚ” (z oznaczeniem właściwości miejscowej, np. „we Wrocławiu”), oznaczającymi generalnego dyrektora ochrony środowiska i właściwego regionalnego dyrektora. Autor używa tych skrótowców w niniejszym tekście w tym właśnie znaczeniu.

¹⁰ A. Habuda wskazuje, że lista jest „formą działań faktycznych, [...] omijającą takie elementy [...], jak warunki ich podejmowania, treść, formę i tryb ich podejmowania, **zasady kontroli ich**

Jednostka nie posiada wyraźnie przewidzianych ustawą uprawnień procesowych w procedurze ustanawiania obszaru ESE. U.o.p. zawiera jednak obowiązki dla jednostki, wiążące się z zaistnieniem danego obszaru Sieci. Ustawa o ochronie przyrody w art. 4 ust. 1 powtarza konstytucyjny obowiązek dbałości względem środowiska odnośnie do przyrody, nawiązując do art. 86 k.r.p.¹¹ Podstawowy ustawowy obowiązek jednostki, który wiąże się z obszarem ESE, został zaś uregulowany w art. 33 u.o.p. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu zabrania się, z zastrzeżeniem art. 34 u.o.p., 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 też pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 bądź jego powiązania z innymi obszarami.

Należy odnotować, że zakaz ów w myśl ust. 2 stosuje się odpowiednio do proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.p., a więc obszarów „potencjalnych” OZW ustalonych przez GDOŚ na wyżej wskazanej liście, do czasu zatwierdzenia przez Komisję Europejską jako obszary mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia ich jako specjalne obszary ochrony siedlisk.

Art. 34, 35 i 35a u.o.p. umożliwiają odstępianie od wydania decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 37 u.o.p., gdy przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych¹². Art. 36 ust. 1

prawidłowości [podkr. aut.]”, A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 59.

¹¹ Por. W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody — komentarz*, Warszawa 2012, s. 67, gdzie ów autor wskazuje, że przepis u.o.p. „nieco przypomina” normę konstytucyjną. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2008 r. o sygnaturze II OSK 651/2007 (Lex Polonica nr 1977983), uznano, że art. 4 ust. 1 u.o.p. ma charakter ogólny i nie można z niego wyprowadzać prymatu interesu publicznego nad prywatnym. NSA w tym orzeczeniu podniósł, że „ust. 1 [art. 4 u.o.p.] zawiera przepis o charakterze normy ogólnej, wymagającej konkretyzacji w przepisach konkretnie upoważniających, a już w żadnym razie nie można z jego treści wyprowadzać wniosku [...] o a priori założonym prymacie interesu publicznego nad prywatnym. Obowiązek dbałości organów administracji publicznej oraz innych podmiotów o przyrodę winien następować w granicach obowiązującego prawa, z poszanowaniem interesu indywidualnego”.

¹² U.o.p. nie tłumaczy pojęcia koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego. Mając na uwadze fakt, że u.o.p. w tym zakresie ściśle transponuje art. 6 ust. 4 d.s., a więc przydaje efektywności normie unijnej, należy poszukiwać znaczenia tego terminu w prawie UE. Innymi słowy, należy uznać ten termin za autonomiczne pojęcie prawa UE i wykorzystywać orzecznictwo TSUE w jego przedmiocie, przede wszystkim na gruncie d.s. Mimo że tekst art. 34 u.o.p. transponuje art. 6 ust. 4 d.s., przekład tego pojęcia różni się. W tekście art. 6 ust. 4 d.s. zamiast „wymogów nadrzędnego interesu publicznego” funkcjonuje pojęcie „powodów o charakterze zasadniczym wynika-

u.o.p. zaś ustanawia zwolnienie z zakazu, o którym mowa w art. 33 u.o.p., stanowi bowiem, że na obszarach Natura 2000, z zastrzeżeniem ust. 2 tego artykułu, nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000. W ust. 2 wskazuje się, że prowadzenie działalności, o której mowa w ust. 1, na obszarach Natura 2000 wchodzących w skład parków narodowych i rezerwatów przyrody, jest dozwolone wyłącznie w zakresie, w jakim nie narusza to zakazów obowiązujących na tych obszarach.

Art. 37–37d u.o.p. zawierają zaś procedurę orzekania decyzją administracyjną przez miejscowo właściwego RDOŚ (ewentualnie dyrektora właściwego urzędu morskiego). W myśl art. 37 ust. 1 u.o.p., jeżeli działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru ESE lub obszaru znajdującego się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.p., zostały podjęte bez uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 34 u.o.p., lub uzgodnienia lub decyzji, o których mowa w art. 35a u.o.p., regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich — dyrektor właściwego urzędu morskiego, wydaje decyzję, w której nakazuje, w zależności od potrzeb, ich natychmiastowe wstrzymanie lub podjęcie niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych¹³.

Istotnym doprecyzowaniem sytuacji prawnej właściciela nieruchomości, która znajduje się na obszarze ESE, jest art. 37c u.o.p. Przepis ten zastrzega w ust. 2, że jeżeli działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszaru znajdującego się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.p., zostały podjęte przez więcej niż jeden podmiot, odpowiedzialność tych podmiotów jest solidarna. Co więcej, jeżeli działania, o których mowa w ust. 1, zostały podjęte za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi, jest on obowiązany do prowadzenia działań zapobiegawczych lub działań naprawczych, a także do prowadzenia monitoringu solidarnie z podmiotem, który je podjął. Przez władającego powierzchnią ziemi rozumie się podmiot, o którym mowa w art. 3 pkt 44 p.o.ś. (tj. właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy — Prawo geodezyjne

jących z nadrzędnego interesu publicznego”, a „w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy”.

¹³ Według ust. 2, jeżeli działania na obszarze Natura 2000 zostały podjęte sprzecznie z ustaleniami planu zadań ochronnych lub planu ochrony, regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich — dyrektor właściwego urzędu morskiego, wydaje decyzję, o której mowa w ust. 1, chyba że podjęte działania realizowane są w ramach inwestycji celu publicznego. Jednakże, w przypadku działań, o których mowa w ust. 1 i 2, do których mają jednocześnie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. 2014 poz. 210), nie prowadzi się postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w ust. 1 art. 37 u.o.p.

i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem — podmiot ujawniony jako władający). W sytuacji ust. 2 właściciel lub ten inny podmiot również jest adresatem decyzji RDOŚ (art. 37c ust. 3 u.o.p.). Należy odnotować, że ust. 2 tego artykułu, w części „za zgodą lub wiedzą”, obejmuje hipotezę również te sytuacje, gdy właściciel ma wiedzę o naruszeniu, ale również sprzeciwia się działaniu naruszydciela (np. użytkownika wieczystego). Ust. 2 zaś nie czyni rozróżnienia względem takiego „strony podmiotowej” właściciela.

Interesującą kwestią jest rozciągnięcie ochrony prawnej właściwej dla obszaru ESE na proponowane obszary mające znaczenie dla Wspólnoty w myśl art. 33 ust. 2 u.o.p. Obszary proponowane formalnie nie posiadają statusu obszaru ESE aż do momentu zatwierdzenia ich przez Komisję (art. 5 pkt 2c u.o.p.), lecz właściwy RDOŚ jest władny egzekwować wobec nich normę zakazu, zawartą w art. 33 ust. 1 u.o.p.

Mimo że u.o.p. nie normuje — poza art. 36 ust. 3 u.o.p. — kwestii rozpoznania roszczeń jednostki z tytułu ustanowienia obszaru ESE, to jednak dla jednostki dostępne są również roszczenia z tytułu art. 129 p.o.ś., a więc tzw. szkód legalnych. W myśl tego artykułu (ust. 1), jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. Właściciel może również (ust. 2) żądać odszkodowania za poniesioną szkodę w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości; szkoda obejmuje także zmniejszenie wartości nieruchomości. Wedle ust. 3 tego artykułu roszczenia powyższe dostępne są również użytkownikowi wieczystemu, a roszczenie o odszkodowanie z ust. 2 także podmiotowi posiadającemu „prawa rzeczowe do nieruchomości”. Przepis ust. 3 nie wskazuje, które prawa rzeczowe do nieruchomości są obejmowane jego hipotezą (i w konsekwencji prawem do uzyskania odszkodowania), a więc — skoro własność i użytkowanie wieczyste zostały uregulowane w art. 129 p.o.ś. osobno — przepis obejmuje w tej części ograniczone prawa rzeczowe, ale nie dotyczy on praw względnych.

W art. 129 ust. 4 p.o.ś. uregulowano termin wystąpienia z roszczeniami opisanymi w tym artykule. Uprawnione podmioty (tj. właściciel, użytkownik wieczysty i uprawniony z ograniczonego prawa rzeczowego) mogą wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. W warunkach ESE oznacza to, że termin biegnie względem rozporządzenia „ptasiego” (przy- pis 8) względem obszarów OSO, a w stosunku do obszarów SOO, że *prima facie* momentem początkowym, w którym można wystąpić o odszkodowanie, jest moment wejścia w życie planu zadań ochronnych dla obszaru (akt prawa miejscowego w formie zarządzenia, wydawany przez RDOŚ, art. 28 u.o.p.) bądź planu ochrony (w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska,

art. 29 u.o.p.). Jednakże art. 129 p.o.ś. nie może być wykorzystany w ogóle względem obszarów typu OZW bądź ewentualnych innych postaci ochrony, gdyż nie występuje w stosunku do nich ani akt prawa miejscowego, ani rozporządzenie. Art. 129 p.o.ś. jako norma ogólna jest uzupełniany przez art. 130 ust. 1 pkt 1 p.o.ś., wskazujący, że poddanie danego obszaru ochronie na podstawie u.o.p. (a więc też ustanowienie obszaru ESE) jest ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska.

W art. 131–134 p.o.ś. utworzono procedurę wypłaty odszkodowań i wykupu nieruchomości. W przypadku ESE właściwy rzeczowo do orzeczenia i wypłaty odszkodowania będzie starosta, miejscowo właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Starosta orzekać będzie decyzją administracyjną, która nie jest zaskarżalna, lecz w wypadku niezadowolenia strony z decyzji albo upływu 3 miesięcy i dalszej beczynności organu można wnieść powództwo do sądu powszechnego. Przepis nie mówi wprost o właściwości miejscowej sądu powszechnego, więc należy odwoływać się do przepisów k.p.c. Wydaje się, że właściwą podstawą właściwości do powództw z art. 129 ust. 1, 2 lub 3 p.o.ś. na potrzeby ESE będzie art. 29 k.p.c. (a nie właściwość wyłączna z art. 38 k.p.c.) — z tego względu, że podstawą roszczenia, wywodzonego przez jednostkę przeciwko Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, nie jest prawo własności lub inne prawo rzeczowe do nieruchomości samo przez się, lecz uprawnienie ustawowe jednostki¹⁴ do uzyskania świadczenia z tytułu szkody legalnej, wynikające z p.o.ś.

Orzecznictwo SN, sądów powszechnych, administracyjnych, TK, ETPCz oraz TSUE

Zarówno przepisy o ochronie przyrody, jak również art. 129 i następne p.o.ś. są przedmiotem orzecznictwa SN, sądów powszechnych oraz sądownictwa administracyjnego. Z racji transponowania dyrektyw dotyczy ich również orzecznictwo trybunalskie. Autor jest zdania, że sięgnięcie do orzecznictwa jest niezbędne do ustalenia sytuacji prawnej jednostki dotkniętej obszarem ESE.

Sąd Najwyższy zważył na kanwie art. 131 ust. 2 p.o.ś., że stronie, której starosta nie przyznał w ogóle odszkodowania, tym bardziej przysługuje uprawnienie do skierowania sprawy na drogę sądową, tak jak temu podmiotowi, któremu przyznano odszkodowanie lub tej stronie, względem której upłynął termin

¹⁴ Co tyczy się również roszczeń o wykup nieruchomości lub jej części, *vide*, analogicznie, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 1983 r., sygn. III CRN 167/83, OSNC 1984/4/58, gdzie SN zauważył: „Właściwość miejscowa, wyłącznie przewidziana w art. 38 k.p.c. i jako taka eliminująca każdą inną właściwość (zarówno ogólną, jak i przemianą), odnosi się głównie do spraw o własność, a więc do powództw o pozytywne lub negatywne ustalenie tego prawa, zmierzających do jego realizacji przez właściciela, będącego już podmiotem tego prawa (według twierdzeń pozwu), a nie do powództw o przeniesienie prawa własności”.

trzymiesięczny bez wydania decyzji. SN dodał także, że postępowanie przed sądem powszechnym nie jest kontynuacją postępowania administracyjnego przed starostą — postępowanie toczy się *ex novo* i dlatego wydany w takiej sprawie wyrok nie podważa decyzji administracyjnej i tym samym nie dochodzi w tym wypadku do ingerencji sądownictwa powszechnego w sferę zastrzeżoną dla administracji¹⁵.

Sąd ten uznał również, że hipoteza art. 129 ust. 2 p.o.ś. nie obejmuje każdego ograniczenia korzystania z nieruchomości położonej w obszarze ograniczonego użytkowania, lecz tylko takie, które w związku utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania wynikają z zakresu ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości¹⁶, przy czym reżim odpowiedzialności p.o.ś. jest rozłączny względem k.c., oraz że to art. 129 p.o.ś. stanowi materialnoprawną podstawę roszczenia jednostki¹⁷. Odrębność art. 129 p.o.ś. nie wyłącza jednak możliwości skorzystania przez jednostkę z roszczeń opartych na innych podstawach prawnych (np. art. 435 k.c.), gdyby zaszyły ich przesłanki¹⁸.

Na potrzeby terminu dwuletniego, zawartego w art. 129 ust. 4 p.o.ś., SN uznał, że jest to termin prawa materialnego, który uważa się za zachowany przy zgłoszeniu roszczenia organowi w przeciągu dwóch lat (a nie dopiero przy wystąpieniu z procesowym roszczeniem na drodze sądowej), przy czym uprawnienie do uzyskania odszkodowania na podstawie p.o.ś. jest dodatkowo ograniczone dziesięcioletnim terminem przedawnienia prócz dwuletniego terminu zawitego. Termin ten może rozpocząć bieg na nowo, jeśli obszar zostanie zmodyfikowany¹⁹.

W orzecznictwie sądów powszechnych uznano, że szkodą podlegającą naprawieniu na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. jest także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z faktu, że jej właściciel będzie musiał znosić dopuszczalne

¹⁵ Uchwała SN Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2012 r., sygn. III CZP 49/12 (OSNC 2013/3/32, Biul. SN 2012/10/7, G.Pr. 2012/200/10. W ten sposób SN rozwiął wątpliwość wynikającą z brzmienia art. 132 ust. 2 p.o.ś., który mówi tylko o stronie „niezadowolonej z **przyznanego** odszkodowania [podkr. aut.]”.

¹⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. II CSK 367/08, LEX nr 508805.

¹⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. III CZP 128/09, LEX nr 578138.

¹⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2010 r., sygn. II CSK 602/09, LEX nr 585768.

¹⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2008 r., sygn. II CSK 216/08, LEX nr 577165 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2013 r., sygn. II CSK 578/12, LEX nr 1389001, a także wyrok tegoż Sądu z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. II CSK 161/13, LEX nr 1433722. Na marginesie należy odnotować wyrok SN z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. I CSK 645/12, LEX nr 1365594, gdzie Sąd określił termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. jako „termin przedawnienia”, z powołaniem się na wyrok w sprawie o sygn. II CSK 216/08. Mając na uwadze to, że w tym ostatnim wyroku SN zauważył, że termin jest zawity, orzeczenie z dnia 4 lipca 2013 r. należy uznać za wadliwe.

na tym obszarze immisje (np. hałas)²⁰. Dalej stwierdzono, że zawarte w art. 129 ust. 4 p.o.ś. sformułowanie „można wystąpić” jest bez wątpienia pojęciem szerszym od określenia „zgłaszać, dochodzić”, w rozumieniu zgłaszać roszczenie w postępowaniu sądowym²¹, a także, że sąd w postępowaniu cywilnym z mocy art. 131 ust. 1 p.o.ś. posiada kompetencję badania zasadności przyznanego przez organ administracji odszkodowania, a nie tylko kontroli prawidłowości określenia jego wysokości²².

Orzecznictwo sądowno-administracyjne wypowiedziało się natomiast na temat postępowania o ustanowienie obszaru ESE. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że ochrona obszaru ESE („projektowanego” na tym etapie) nie zaczyna się od zatwierdzenia listy w drodze decyzji wykonawczej przez KE, lecz już od momentu konsultacji społecznych obszaru — przy czym oznacza to samo zaproponowanie danego terenu do tworzonej listy GDOŚ²³. Co więcej, NSA określił charakter postępowania o ustanowienie obszaru ESE, orzekając, że postępowanie w sprawie utworzenia obszaru ESE nie jest postępowaniem administracyjnym, lecz swoistym procesem legislacyjnym, dążącym do wydania przez ministra właściwego do spraw środowiska rozporządzenia o ustanowieniu obszaru²⁴. Natomiast przy kontroli działań administracji, według NSA, powinny być uwzględniane „nieformalne”, tworzone przez organizacje przyrodnicze, listy obszarów, na których występują chronione przez ESE gatunki zwierząt (tzw. *Shadow List*)²⁵.

NSA wypowiedział się również na temat art. 33 u.o.p., wskazując, że ten przepis powinien być stosowany przez wszystkie organy orzekające, a także że brak publicznego ogłaszania projektowanych obszarów ESE wciągniętych na listę GDOŚ nie ma znaczenia prawnego²⁶. Sąd ów odniósł się poza tym do konstytucyjności listy projektowanych obszarów ESE pod kątem katalogu źródeł prawa z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, konstatując, że kwestionowanie wiążącego charakteru listy jest „nieporozumieniem”, przy czym uzasadnił jej wiążący charakter wymogami prawa Unii Europejskiej²⁷.

²⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 29 marca 2012 r., sygn. I ACa 775/11, LEX nr 1133347.

²¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. I ACa 1307/12, LEX nr 1294809.

²² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 6 czerwca 2013 r., sygn. I ACa 107/13, LEX nr 1335594.

²³ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. II OSK 146/12, a także wyrok z dnia 10 lipca 2012 r. o sygn. II OSK 708/11.

²⁴ Postanowienie NSA z dnia 20 sierpnia 2010 r., sygn. II OSK 1491/10. W efekcie sąd administracyjny nie ma jurysdykcji do kontroli prawidłowości ustanowienia obszaru ESE.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. II OSK 958/10.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., sygn. II OSK 2000/10.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 961/09.

W orzecznictwie innych sądów administracyjnych stwierdzono, że brak wiedzy właściciela nieruchomości o istnieniu obszaru ESE nie ma znaczenia prawnego, mimo że prawo własności na terenie chronionego przyrodniczo obszaru ulega bardzo dużemu ograniczeniu, a na podstawie art. 27 u.o.p. informowane są tylko miejscowo właściwe gminy²⁸. Dodano również, że obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko na podstawie 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 środowisko²⁹ w stosunku do obszaru Natura 2000 może dotyczyć również zdarzenia, które nie następuje w obszarze ESE, ale ma na niego wpływ³⁰.

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się natomiast na temat dopuszczalności kontroli konstytucyjności ustanowienia obszaru ESE, odmawiając gminom kompetencji do zaskarżenia rozporządzenia w sprawie ustanowienia obszarów ochrony ptaków³¹, a także wyłączając możliwość faktycznego kontrolowania przez siebie prawidłowości wyznaczenia obszaru ESE, albowiem nie jest Trybunał władny badać faktów³², będąc sądem nad prawem³³.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Kukkola przeciwko Finlandii*³⁴ oraz *Karin Andersson i inni przeciwko Szwecji*³⁵ wypowiadał się w sprawach, w których występował obszar ESE. W sprawie *Kukkola* Trybunał uznał (pkt 46), że ewentualna nadmierna (25 miesięcy) beczynność w postępowaniu o przyznanie odszkodowania z tytułu ustanowienia obszaru ESE i w konsekwencji wyłączenia jest niezgodna z art. 6 § 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (prawo do rzetelnego procesu sądowego). Natomiast w sprawie *Andersson* Trybunał zauważył (pkt 70), że w braku możliwości uzyskania na jakimkolwiek etapie postępowania pełnej sądowej kontroli poprawności (*a full judicial review*) działań i decyzji organów ochrony środowiska przez jednostki posiadające uprawnienia właścicielskie również oznacza naruszenie art. 6 § 1 Konwencji.

Wreszcie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (konkretnie — sam Trybunał Sprawiedliwości) uważa, że obszary zgłaszane do ESE przez państwa członkowskie podlegają ochronie już przy włączeniu obszaru do listy, która ma

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. IV SA/Wa 2218/13.

²⁹ Dz.U. 2013 poz. 1235 z późn. zm., dalej „u.o.ś.”; por. dział V i w szczególności art. 96 tej ustawy.

³⁰ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. II SA/Sz 327/10. Sprawa dotyczyła fermy norek, z której uciekały owe zwierzęta, oddziałując negatywnie na pobliskie obszary ESE.

³¹ Postanowienie TK z dnia 5 września 2005 r., sygn. Tw 17/05, OTK-B 2005/5/181.

³² Postanowienie TK z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. Tw 23/09, OTK-B 2010/3/140.

³³ Postanowienie TK z dnia 26 maja 2010 r., sygn. Tw 23/09, OTK-B 2010/3/141, z zażalenia na postanowienie opisane w przypisie 32.

³⁴ Sygn. sprawy 26890/95, wyrok z dnia 15 listopada 2005 r.; orzecznictwo ETPCz jest dostępne w bazie HUDOC Trybunału, pod adresem www.hudoc.echr.coe.int (dostęp: 30.01.2015).

³⁵ Sygn. sprawy 29878/09, wyrok z dnia 25 września 2014 r.

być przekazana KE, a państwa członkowskie są obowiązane do podjęcia odpowiednich środków ochronnych³⁶. Ochrona przysługuje również obszarowi niezgłoszonemu Komisji, ale mającemu takie właściwości, jak obszary zgłoszone³⁷. Co więcej, państwa członkowskie związane są ogólną zasadą prawa Unii Europejskiej, tj. zasadą ostrożności (*precautionary principle*) i — w polskim prawie na warunkach art. 33 ust. 3 u.o.p. — jeśli brakuje pewności niewystąpienia negatywnych skutków na przedmiotowy teren, związanych z ocenianym planem lub przedsięwzięciem, właściwe organy państwowe powinny odmówić udzielenia pozwolenia na ten plan lub przedsięwzięcie³⁸.

W niedawnym wyroku³⁹ TS potwierdził, że utrzymywanie obszaru ESE w wypadku nieodwracalnej utraty przez ów obszar jego właściwości ochronnych wiązałoby się z naruszeniem prawa własności jednostki, a państwa członkowskie są obowiązane powtórzyć procedurę kwalifikacji obszarów, zgłaszając poprawioną listę do Komisji, przy czym jedynie nieodwracalna utrata uzasadnia takie działanie.

Ponadto w orzecznictwie Sądu (*General Court*) zauważono, że TSUE nie uznaje możliwości stwierdzenia nieważności decyzji wykonawczej w zakresie listy Komisji, w części dotyczącej jakiegoś obszaru ESE. TSUE uznaje brak istnienia możliwości drogi sądowej na poziomie UE z racji „nierozłączności” poszczególnych obszarów ESE, jak również wyłącznie potwierdzającego (*merely confirmatory*) charakteru listy KE w wypadku, gdy obszar był już wciągnięty na poprzednią listę KE. Orzeczenie to wpływa również na treść art. 27a ust. 3 u.o.p., skoro ustawa krajowa nie przewiduje odrębnego postępowania do zmian albo likwidacji obszaru.

³⁶ Wyrok TS z dnia 14 września 2006 r. w sprawie C-244/05 *Bund Naturschutz in Bayern eV i inni przeciwko Freistaat Bayern*, pkt 44–46. Orzecznictwo TS jest dostępne na stronie eur-lex.europa.eu (dostęp: 30.01.2015).

³⁷ Wyrok TS z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie C-340/10 *Komisja Europejska przeciwko Republice Cypru*, pkt 43–49.

³⁸ Wyrok TS z dnia 7 września 2004 r. w sprawie o sygn. C-127/01 *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee oraz Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels przeciwko Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, pkt 53. Z zasady ostrożności wynika, że jeżeli zgodnie z najlepszymi dostępnymi informacjami, zaistnieją poważne wątpliwości, co do kwestii, czy nie wystąpi istotny, negatywny wpływ na ekosystem, to wątpliwość ta ma skutkować na korzyść ochrony (pkt 10). TS zauważa, że „pewność” ma miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia brakuje racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków (pkt 61).

³⁹ Wyrok Trybunału z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie C-301/12 *Cascina Tre Pini Ss przeciwko Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*, pkt 27–30.

Badania empiryczne

Uznając zagadnienie efektywności ochrony prawnej jednostki za istotne dla kształtu ESE, na potrzeby niniejszego artykułu autor przeprowadził na terenie właściwości Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, miejscowo właściwego dla Wrocławia, a później na terenie właściwości GDOŚ i wszystkich RDOŚ, badania empiryczne z wykorzystaniem uprawnień informacyjnych przyznanych podmiotowi prawa przez u.o.ś. w celu zbadania rzeczywistej treści norm reżimu odszkodowawczego dla ESE, poszukując potwierdzenia treści przepisu w normie bądź ewentualnych zmian.

Po pierwsze, wszystkim starostom działającym na terenie Dolnego Śląska i właściwym dla wydawania decyzji odszkodowawczych dotyczących szkód legalnych zadano pytanie: „Czy od czasu akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej procedura wydawania decyzji określona w art. 131 p.o.ś. wraz z towarzyszącym jej sądowym trybem dochodzenia roszczeń została użyta chociaż raz względem obszaru ESE, a jeśli tak, to jak często była wykorzystywana (wraz ze wskazaniem częstotliwości użycia drogi sądowej)?”. Otrzymano odpowiedź od starostw powiatowych w Lubaniu, Oleśnicy, Dzierżoniowie, Złotorzy, Wałbrzychu, Jaworze, Strzelinie, Środzie Śląskiej, Legnicy, Głogowie, Świdnicy, Jeleniej Górze, Polkowicach, Bolesławcu, Górze, Lubinie, Kamiennej Górze, Wrocławiu i mieście Wrocław, Ząbkowicach Śląskich i Miliczu⁴⁰. W efekcie badań ustalono, że nie wydano jakiegokolwiek decyzji odszkodowawczej od daty akcesji RP do UE we wszystkich obszarach właściwości wymienionych starostów, mimo że formy ochrony przyrody ESE występują na terenie Dolnego Śląska w znacznej ilości⁴¹.

Po drugie, zapytano RDOŚ we Wrocławiu, w trybie u.o.ś.⁴², o zagadnienie stosowania normy art. 129 ust. 4 p.o.ś., poprzez określenie momentu początkowego dla biegu dwuletniego terminu ustawowego tamże określonego. Organ zważył, że termin zaczyna swój bieg dopiero od momentu wejścia w życie krajowego aktu normatywnego — rozporządzenia wykonawczego albo aktu prawa miejscowego. Organ wyraźnie zwrócił uwagę na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2010 r. o sygn. I CSK 86/10, LEX nr 818554, gdzie Sąd wypowiedział się właśnie w tym duchu co do innej formy ochrony przyrody.

⁴⁰ Znakomita część starostw prowadziła postępowania administracyjne w formie i przy użyciu doręczeń elektronicznych, a z odpowiedziami można zapoznać się pod adresem <http://www.mediafire.com/?dim48823lare638>. Pozostałą, nieelektroniczną treść autor udostępnił po ewentualnej cyfryzacji na życzenie zainteresowanego Czytelnika.

⁴¹ Zob. wspomniana przeglądarka obszarów ESE, umieszczona pod adresem <http://natura2000.eea.europa.eu>.

⁴² Poszukiwano informacji o środowisku i jego ochronie w rozumieniu art. 8 i 9 u.o.ś. Zob. <http://www.mediafire.com/download.php?19vajka88idysz3>, jak również <http://www.mediafire.com/view/?9p3q0z1vr8g482b> na temat korespondencji z organami w sprawie. Pismo RDOŚ we Wrocławiu — sygnowane WSI.403.2.186.2012.MR.3 — przeczytać można pod adresem www.mediafire.com/view/?gm51v52gg2707x.

Po trzecie, poproszono wszystkich regionalnych dyrektorów ochrony środowiska działających na terenie kraju oraz Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o wypowiedzenie się na temat uzyskanego stanowiska RDOŚ we Wrocławiu, jak również o kwestię informowania (lub braku informowania) podmiotów prawa o ich potencjalnych roszczeniach odszkodowawczych, a także o ocenę, czy w każdym wypadku utworzenia obszaru ESE na nieruchomości podmiot majątkowo uprawniony uzyskuje roszczenie odszkodowawcze na gruncie art. 129 w zw. z art. 130 p.o.ś. Początkowe opinie RDOŚ właściwych miejscowo zmierzały w przeważającym stopniu do formalnego zakończenia postępowania. Stan taki trwał aż do momentu zaangażowania się w sprawę centralnego organu przełożonego nad terenowymi RDOŚ.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska — pismem z dnia 27 marca 2013 r., sygnowanym DIŚ-ZPI.403.2.2013.MaZak.6, przekazany również wszystkim RDOŚ — zuniformalizował opinie wszystkich RDOŚ, zauważając, że zgadza się ze stanowiskiem RDOŚ we Wrocławiu, a także, iż podmioty prawa nie są informowane indywidualnie o poddaniu ich formie ochrony przyrody, jaką jest ESE (co wynika z zasady fikcji prawnej znajomości prawa, z powołaniem się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., sygn. I CK 233/05, OSNC 2006/10/173, co według autora uprawdopodobnia tezę, że podmioty prawa nie wiedzą o swoim uprawnieniu⁴³) oraz że roszczenie odszkodowawcze nie powstanie w sytuacji, gdy nie wystąpi szkoda, w tym wartość nieruchomości nie ulegnie obniżeniu⁴⁴.

Organ przyznaje, że w zakresie potencjalnych obszarów ESE nie istnieje możliwość uzyskania, w obecnym stanie prawnym, odszkodowania z tytułu szkód legalnych.

Zakończenie — wnioski

Po przeprowadzeniu analizy stanu prawnego i dorobku orzeczniczego powyżej należy sformułować ocenę uzyskanego stanu rzeczy. Jak wynika z analizy prawa i orzecznictwa (zarówno krajowego, jak i ponadnarodowego), ESE jest dookreślana — a nawet poszerzana w ochronie — przez kolejne wyroki

⁴³ Co potwierdzają badania empiryczne, prowadzone przez zespół IRWiR PAN. Zob. A. Czarniecki, *Perspektywy rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 w opinii lokalnych przedsiębiorców*, [w:] A. Bołtomiuk (red.), *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych*, Warszawa 2011, s. 260.

⁴⁴ Stanowisko GDOŚ znajduje się od odczytu na www.mediafire.com/view/?z9yv1q7n46gp2nz. GDOŚ podniósł, że tryb dochodzenia roszczeń za szkody legalne, określony w art. 129 p.o.ś. w zw. z art. 130 p.o.ś., służy tylko odnośnie do obszarów ESE będących OSO lub SOO, a odnośnie do „obszarów ESE mających znaczenie dla Wspólnoty” roszczenie nie służy „ze względu na brak aktu prawa krajowego w tym zakresie”. Jak więc się wydaje, GDOŚ interpretuje art. 129 p.o.ś. w sposób ograniczający roszczenia tylko co do ostatecznych d.p. lub d.s., czyli „pełnoprawnych” obszarów ESE. GDOŚ potwierdza peremptoryjny efekt niewydania aktu prawa miejscowego względem roszczenia odszkodowawczego.

sądów krajowych (w szczególności wyroki sądów administracyjnych, orzekających o materialno-prawnej regulacji ESE w u.o.p.) oraz orzecznictwo TSUE. Kształt regulacji krajowej dotyczącej ESE w polskim prawie nie zawiera trybu odwoławczego w zakresie ustanowienia obszaru ESE. Postępowanie owo nie jest postępowaniem administracyjnym i sądy administracyjne nie mogą kontrolować jego zasadności (*vide* postanowienie NSA, sprawa II OSK 1491/10), jak również nie jest właściwy do tego Trybunał Konstytucyjny (*vide* postanowienie TK w sprawie o sygn. Tw 23/09).

Jednocześnie jednostka nie jest stroną w postępowaniu o ustanowienie obszaru ESE, a sam obszar jest tworzony na podstawie aktu niebędącego aktem prawa powszechnego (listy GDOŚ), przy czym ochrona może powstać wcześniej (*vide* wyrok NSA, sprawa II OSK 146/12). TSUE zaś odmawia dopuszczalności kontrolowania list na poziomie prawa UE (por. przypis 20), wskazując w najnowszym orzecznictwie, że obowiązek kontroli legalności i zasadności ustanowienia obszaru ESE spoczywa na państwach członkowskich, a prawa jednostki (w szczególności prawo podstawowe do własności) są ograniczane przez ustanowienie obszaru ESE (*vide* wyrok TS w sprawie *Cascina Tre Pini*).

Uprawnienia z tytułu szkód legalnych, które mają przysługiwać jednostce odnośnie do utworzenia obszaru ESE, są zablokowane w dochodzeniu brakiem aktu prawa powszechnego odnośnie do obszarów SOO. Obszary OSO („ptasie”) są opatrzone terminem dwuletnim, który jest zawity, lecz może zacząć ponowny bieg (por. wyrok SN, sprawa o sygn. II CSK 578/12).

Organy krajowe są świadome takiego stanu rzeczy (*vide* pismo GDOŚ o sygn. DIŚ-ZPI.403.2.2013.MaZak.6) i przyznają, że nie istnieje regulacja odszkodowawcza w stosunku do obszarów OZW oraz, że roszczenie w stosunku do obszaru SOO jest zablokowane bez rozporządzenia bądź aktu prawa miejscowego.

Podsumowanie

W tym stanie sprawy należy zauważyć, że wskutek braku możliwości skontrolowania poprawności ustanowienia obszaru ESE — zarówno przez sąd administracyjny, jak i TK bądź TSUE — jednostka znajduje się w obecnym stanie prawnym w warunkach odmówienia jakiegokolwiek drogi sądowej, a więc w sytuacji opisanej przez ETPCz w sprawie *Andersson*. Co więcej, braki w zapewnieniu ochrony sądowej prawa własności już przez samo implementowane prawo Unii zostały dostrzeżone w europejskiej doktrynie prawa⁴⁵, a także — względem polskiego stanu prawnego — w doktrynie polskiej⁴⁶. Uzasadnione

⁴⁵ Zob. J. Jans, H. Vedder, *European Environmental Law after Lisbon*, wyd. 4, Groningen 2012, s. 31 i 250.

⁴⁶ Por. M. Pchalek, *Komentarz — Prawo ochrony środowiska*, art. 129, Legalis 2011, ust. 22. Ten autor, również opowiadając się za materialnoprawnym charakterem określonego w art. 129

wątpliwości obecny stan prawny wzbudził w Rzeczniku Praw Obywatelskich, który pismem z dnia 12 września 2011 r., sygnowanym⁴⁷ RPO-286012-IV/98/ZA, zwrócił się do ministra środowiska o podjęcie działań względem uprawnień właścicielskich podmiotów prawa dotykanych przez efekty istnienia ESE. Jednakże nowelizacja u.o.p. bądź p.o.ś. w zgodzie z postulatami rzecznika nie została przeprowadzona⁴⁸.

W tym stanie rzeczy można stwierdzić, że teza pracy została udowodniona. Zaproponować należy więc na koniec, aby — na potrzeby doprowadzenia stanu prawnego na poziomie ustawy — do zgodności z normami wyższego rzędu poszerzyć art. 129 p.o.ś. o podstawę szczegółową, obejmującą utworzenie obszaru ESE, w tym również ten uszczerbek, który został już poniesiony przez właściciela nieruchomości (ewentualnie uprawnionego z innego tytułu). Termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. należałoby wydłużyć, np. do 4 lat, co sprawiłoby, że jednostka mogłaby „zorientować się” w swoim roszczeniu. W każdym zaś wypadku jednostka winna mieć możliwość uzyskania odszkodowania za szkody legalne z tytułu ESE i jak najpełniejszej kontroli sądowej.

Bibliografia

- Czarniecki A., *Perspektywy rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 w opinii lokalnych przedsiębiorców*, [w:] A. Bołtromiuk (red.), *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych*, Warszawa 2011, s. 241–264.
- Habuda A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013.
- Jans J., Vedder H., *European Environmental Law after Lisbon*, wyd. 4, Groningen 2012.
- Lipiński A., *Utworzenie obszaru Natura 2000 jako problem konstytucyjny*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo i polityka w ochronie środowiska*, Wrocław 2006, s. 89–104.
- Pchalek M. et al., *Komentarz — Prawo ochrony środowiska*, wydanie elektroniczne, System Informacji Prawnej Legalis, 2011.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody — komentarz*, Warszawa 2012.

ust. 4 p.o.ś., nazywa skutki „materialnoprawności” „katastrofalnymi” dla jednostki „z punktu widzenia prawa do słusznego odszkodowania oraz zasady pewności prawnej”.

⁴⁷ I opublikowanym na <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/1998/08/286012/1591525.pdf> (dostęp: 30.01.2015).

⁴⁸ A. Habuda w tej kwestii mówi o „mocnym ograniczeniu w wielu wypadkach” użyteczności instrumentów p.o.ś. i u.o.p. odnośnie do roszczeń jednostki (*op. cit.*, s. 67), jak również konkluduje, że prawodawca polski dołożył „dużą łyżkę dziegciu”, w niedostatecznym stopniu uwzględniając ochronę konstytucyjną praw jednostki (*op. cit.*, s. 259).

Natura 2000 in the Polish legal system with regard to the protection of individual rights

Summary

Due to the lack of any possibility of judicial review of the creation of a Natura 2000 area under Polish law, the individual concerned finds oneself in the situation depicted by the ECHR in *Andersson*, which, in turn, has been noted by the academia and the Polish Ombudsman, to no legislative changes — which mirrors the thesis of the paper. As the law stands, an individual cannot at times pursue any legal remedy, compensation included. The author postulates to amend Article 129 of the Polish Law on the Protection of Environment to enable individuals to claim legal losses incurred because of a Natura 2000 area and to, in any event, allow full judicial review and compensation.