

Ocena oddziaływania na obszary Natura 2000 przedsięwzięć realizowanych na cennych przyrodniczo terenach użytkowanych przez siły zbrojne – zarys problematyki

SIŁY ZBROJNE NA OBSZARACH NATURA 2000

Sergiusz Urban

I. Wprowadzenie

Prawo Unii Europejskiej zaleca szczególną ostrożność wobec planów i przedsięwzięć, które mogłyby w niekorzystny sposób wpłynąć na obszary należące do sieci Natura 2000. W celu weryfikacji, czy w danym przypadku zachodzi groźba wystąpienia takiego oddziaływania, dyrektywa 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory (tzw. dyrektywa siedliskowa/habitatowa¹) zobowiązuje do przeprowadzania specjalnej oceny oddziaływania, określanej także jako ocena habitatowa.² W niniejszym artykule zostaną omówione kwestie związane z prowadzeniem takiej oceny w stosunku do przedsięwzięć umiejscowionych na terenach użytkowanych przez formacje wojskowe. Problematyka ta ma istotne znaczenie z uwagi na fakt, że wykorzystywane przez wojsko tereny (poligony) charakteryzują się nierzadko wyjątkowymi walorami przyrodniczymi i mogą stanowić część europejskiej sieci Natura 2000,³ przykładem są proponowane do objęcia ochroną w ramach sieci Natura 2000 poligony wojskowe w Żaganii, Drawsku, w Biedrusku niedaleko Poznania czy też poligon Orzysz.⁴ Ta nowa tematyka nie jest szerzej obecna w polskich badaniach naukowych, niemniej jednak zaczyna się dostrzegać jej wymiar praktyczny: w 2005 roku zagadnienie wymogów wynikających z reżimu ochronnego sieci Natura 2000 w stosunku do obszarów użytkowanych przez wojsko zostało podniesione w trakcie obrad senackiej Komisji Ochrony Środowiska.⁵

II. Regulacja unijna

Dyrektywa 92/43/EWG nakazuje prewencyjną ocenę oddziaływania planów i przedsięwzięć, które mogłyby negatywnie oddziały-

wać na obszary należące do sieci Natura 2000⁶. Przepisy tego aktu prawnego nie zawierają klauzul derogacyjnych, które zwalniałyby z obowiązku prowadzenia oceny habitatowej określone grupy podmiotów (kryterium podmiotowe) lub też jakieś kategorie planów czy przedsięwzięć (kryterium przedmiotowe).⁷ W związku z powyższym istotne znaczenie ma ustalenie, czy obowiązek ten obejmuje także plany i przedsięwzięcia podejmowane przez administrację wojskową na terenach wykorzystywanych do celów militarnych, które w dodatku ze względu na wymogi bezpieczeństwa państwowego są często objęte szczególnym reżimem prawnym.

Szukając odpowiedzi na to pytanie należy przede wszystkim zauważyć, że dyrektywa 92/43/EWG nie funkcjonuje w oderwaniu od istniejącego w Unii Europejskiej systemu ocen oddziaływania na środowisko, w związku z czym zapisy dyrektyw regulujących funkcjonowanie ocen oddziaływania na środowisko planów i programów – tzw. ocen strategicznych⁸ i ocen oddziaływania na środowisko indywidualnych przedsięwzięć⁹ – mogą dostarczyć istotnych przesłanek interpretacyjnych.¹⁰

W odniesieniu do strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, w dyrektywie 2001/42/WE zamieszczony został art. 3 ust. 8 wyłączający stosowanie jej przepisów w odniesieniu do planów i przedsięwzięć służących obronności: „...nie podlegają niniejszej dyrektywie: – plany i programy, których jedynym celem jest służyć obronie narodowej lub obronie cywilnej...”. Ponieważ przepisy tej dyrektywy zostały tak skonstruowane, aby w pełni inkorporować wymogi wynikające z art. 6 dyrektywy siedliskowej,¹¹ można się zgodzić z opinią Komisji Europejskiej, że ich zakres się pokrywa. Prowadziłyby to zatem do konkluzji,

że plany i programy służące obronności państwa są wyłączone z obowiązku przeprowadzania oceny, o której mowa w artykule 6 dyrektywy 92/43/EWG.

Nieco inaczej wygląda sytuacja w stosunku do *przedsięwzięć* mających związek z obronnością państwa. Choć analogicznie do omówionych powyżej postanowień dyrektywy o strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, w artykule 1 ust. 4 dyrektywy 85/337/EWG z późn. zm., regulującej ocenę oddziaływania na środowisko indywidualnych przedsięwzięć, umożliwiono odstępianie od przeprowadzenia takiej oceny w stosunku do przedsięwzięć służących celom obrony narodowej, wyłączenie to zostało w 2003 roku poważnie ograniczone.¹² W miejsce dotychczasowego zapisu – „Dyrektywa niniejsza nie obejmuje przedsięwzięć służących obronie narodowej” – wprowadzono nowy: „Państwa członkowskie mogą zdecydować, na podstawie kolejnych spraw, jeżeli tak przewidziano na mocy prawa krajowego, o niezastosowaniu niniejszej dyrektywy do przedsięwzięć służących celom obrony narodowej, jeżeli uważają, że takie zastosowanie miałyby niekorzystny wpływ na te cele”. Oznacza to, że co do zasady są one objęte obowiązkiem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a wyłączenie przedsięwzięć tego typu spod oceny nie może być dokonane *a priori* i generalnie, ale musi być poprzedzone każdorazowo namysłem odpowiednich władz.¹³ Wydaje się więc, że brak w treści dyrektywy o ocenach oddziaływania na środowisko indywidualnych przedsięwzięć (dyrektywy 85/337/EWG) przesłanek do automatycznego wyłączenia tego rodzaju przedsięwzięć spod oceny wymaganej art. 6 dyrektywy „habitatowej”. Przesłanek takich nie dostarczają również wytyczne Komisji Europejskiej.

Taki stan rzeczy rodzi istotne wątpliwości interpretacyjne. Z jednej strony można się zastanawiać, czy intencją ustawodawcy unijnego było wprowadzenie postanowieniami dyrektywy „siedliskowej” szerszego zakresu przedmiotowego przedsięwzięć podlegających ocenom wpływu na środowisko, niż to przewidziano w funkcjonującej od połowy lat osiemdziesiątych dyrektywie 85/337/EWG.¹⁴ Z dru-

giej strony wydaje się jednak mało prawdopodobne, aby Wspólnota Europejska godziła się na pozostawienie poza jakąkolwiek prewencyjną kontrolą oddziaływania na środowisko przedsięwzięć podejmowanych na objętych siecią Natura 2000 obszarach poligonów wojskowych. Zagadnienie to jest istotne także w kontekście rozwiązania polegającego na włączeniu w prawie wewnętrznym państw członkowskich ocen habitatowych w system ocen oddziaływania na środowisko indywidualnych przedsięwzięć, jak to ma miejsce na przykład w Polsce. Być może dla ostatecznego rozstrzygnięcia tych wątpliwości konieczne będzie zajęcie stanowiska przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

1. Pojęcie przedsięwzięcia

W kontekście podejmowanych przez władze wojskowe zamierzeń, mogących oddziaływać na obszary należące do sieci Natura 2000, istotne znaczenie ma określenie zakresu przedmiotowego pojęcia *przedsięwzięcie*. Budziło ono kontrowersje, ponieważ w dyrektywie 92/43/EWG ustawodawca unijny nie zawarł jego definicji. Jedynym bezspornym kryterium identyfikacji *przedsięwzięcia* jest fakt przewidywanego wywierania istotnego negatywnego wpływu na obszary należące do sieci Natura 2000, „zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami”,¹⁵ bądź też brak takiego wpływu.

Opracowane przez Komisję Europejską wytyczne *Managing Natura 2000 sites. The provisions of art. 6 of the Habitats Directive 93/43/EEC* zalecają,¹⁶ aby pojęcie *przedsięwzięcie* rozumieć szeroko¹⁷, odsyłając jednocześnie do definicji zawartej w dyrektywie 85/337/EWG w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska.¹⁸ Oceną habitatową mogą zatem zostać objęte nie tylko prace budowlane, ale i planowane działania o odmiennym charakterze: „bardzo szeroka definicja (przedsięwzięcia – przyp. autora) nie jest ograniczona jedynie do wznoszenia budowli. Może na przykład uwzględniać znaczną intensyfikację działalności rolniczej, narażającą na zakłócenie lub zniszczenie półnaturalny charakter siedliska”.¹⁹

Wydaje się, że przesłanki te mogą spełniać przynajmniej niektóre z podejmowanych przez siły zbrojne działań, nie noszących znamion prac budowlanych. Przez analogię do przywołanej w wytycznych Komisji Europejskiej intensyfikacji działalności rolniczej, można by wskazać na przykład na intensyfikację ćwiczeń artyleryjskich na terenie poligonu, którego walory przyrodnicze uzasadniają objęcie go ochroną w ramach sieci Natura 2000.

Należy przy tym pamiętać, że kwalifikując dane zamierzenie do objęcia oceną habitatową niewłaściwe byłoby posługiwanie się wyłącznie kryterium wielkości. Oznacza to, że właściwy organ weryfikując, czy dane *przedsięwzięcie* będzie wymagać przeprowadzenia pełnej oceny habitatowej, nie może posługiwać się jedynie progami wielkości, określonymi w załącznikach I i II dyrektywy 85/337/EWG. Wytyczne Komisji Europejskiej przypominają, że także niewielkie przedsięwzięcia mogą w bardzo negatywny sposób wpływać na obszary należące do sieci Natura 2000 (a co za tym idzie, wymagać oceny habitatowej), jeżeli są to szczególnie wrażliwe ekosystemy.²⁰

2. Udział społeczeństwa w ocenie oddziaływania na obszary należące do sieci Natura 2000

Zgodnie z artykułem 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej „...właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na plan lub przedsięwzięcie (...) w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii społeczeństwa”. Ten dość zdawkowy zapis nie przesądza jednoznacznie, kiedy i z kim należy prowadzić konsultacje. Pewne wskazówki interpretacyjne zostały zamieszczone w przywołanych wyżej wytycznych Komisji Europejskiej: „Dyrektywa 92/43/EWG nie określa, kiedy należy taką opinię uzyskać. Jednakże konsultacje społeczne są zasadniczą cechą dyrektywy 85/337/EWG. Jest zatem jasne, że jeśli ocena wymagana w związku z artykułem 6 ust. 3 przybiera formę oceny, o której mowa w dyrektywie 85/337/EWG, przeprowadzenie konsultacji społecznych jest niezbędne.

W tym kontekście warto wspomnieć możliwe długoterminowe konsekwencje Konwencji z Aarhus, która podkreśla wagę przeprowa-

dzenia konsultacji społecznych w procesie podejmowania decyzji dotyczących ochrony środowiska. Konsultacje społeczne należy rozpatrywać w związku z postanowieniami dyrektywy 85/337/EWG oraz Konwencji z Aarhus”.²¹

Zwraca uwagę fakt, iż choć przepisy dyrektywy 93/43/EWG nie przewidują wyłączeń od wymogu konsultacji ze społeczeństwem, nakazują zarazem ich przeprowadzanie jedynie „w stosownych przypadkach”.²² Nie jest do końca jasne, a przywołane w artykule wytyczne Komisji Europejskiej tego nie precyzują, co ten wymóg dokładnie oznacza i jak duża uznaniowość została pozostawiona państwom członkowskim w tym zakresie.²³ Badając konieczność przeprowadzania udziału społecznego należy jednak w każdym przypadku uwzględnić kontekst, jakim są analogiczne postanowienia dyrektywy 85/337/EWG.²⁴

Nie ulega natomiast wątpliwości, że konsultacje społeczne należałoby przeprowadzić w oparciu o dokumentację opracowywaną w związku z wykonywaną dla planu lub przedsięwzięcia oceną oddziaływania na obszary Natura 2000: „Odpowiedni raport o oddziaływaniu powinien być przekazany do konsultacji z właściwymi organami ochrony środowiska i społeczeństwem”.²⁵ W sytuacji, gdyby konsultacje miały obejmować przedsięwzięcia podejmowane na terenach wojskowych, w wielu przypadkach zamkniętych ze względów wynikających z obronności, jak i wówczas, gdy dotyczyć będą działań z zakresu obronności państwa, poważne trudności będzie rodzić zagadnienie poufności danych, zamieszczonych w dokumentacji przedsięwzięcia opracowywanej na potrzeby oceny habitatowej.

III. Sytuacja w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Kwestie związane z reżimem ochronnym Natura 2000 na terenach wojskowych rodzą w państwach członkowskich Unii Europejskiej istotne problemy – zarówno interpretacyjne, jak i metodologiczne. Brak szerszej praktyki w odniesieniu do tworzenia planów ochronnych tych obszarów i prze-

prowadzania oceny oddziaływania planów oraz przedsięwzięć mogących na nie negatywnie oddziaływać. Do bardzo trudnych zagadnień należy między innymi pogodzenie wymogów bezpieczeństwa państwa i związanej z nimi potrzeby utajnienia pewnych danych z zapewnieniem udziału społeczeństwa w ocenach przeprowadzanych w związku z art. 6 dyrektywy habitatowej.

Wypracowaniu modelowych metod ochrony tych obszarów miały służyć finansowane ze środków unijnych (fundusz *Life – Nature*) projekty o charakterze pilotażowym, których do 2005 roku zrealizowano 28. Uzyskane w ich toku doświadczenia zostały przez Komisję Europejską zebrane w opracowaniu *Life, Natura 2000 and the military*²⁶. Niestety, dokument ten nie zawiera wskazówek, jak należy interpretować przepisy dyrektywy habitatowej w związku ze szczególnymi uwarunkowaniami realizacji planów i działań na terenach wojskowych, ale prezentuje jedynie, w oparciu o konkretne przykłady, zaproponowane w poszczególnych projektach podejście i wypracowane rozwiązania. Niemniej jednak bardzo interesująca jest zamieszczona w tym opracowaniu lista wątpliwości wyrażanych przez koła wojskowe w związku z obszarami Natura 2000 obejmującymi tereny użytkowane przez wojsko. Do najistotniejszych należy właśnie problematyka ujawniania informacji o charakterze poufnych oraz ewentualna odmowa ich udostępnienia, co w świetle postanowień dyrektywy habitatowej nie wydaje się być dozwolone.²⁷ Niestety, opisywane projekty są dopiero pierwszym krokiem służącym stworzeniu rozwiązań, które następnie będzie można powszechnie stosować, w związku z czym także publikacja *Life, Natura 2000 and the military* nie udziela na powyższe wątpliwości odpowiedzi. Lektura dokumentu wydaje się natomiast dowodzić, że w sytuacji braku wspólnotowych wytycznych odnoszących się do włączonych w sieć Natura 2000 obszarów pozostających w gestii sił zbrojnych, pierwszoplanową rolę odgrywają przepisy krajowe i, co niezwykle ważne, dobra wola władz wojskowych.

IV. Polskie przepisy dotyczące przedsięwzięć oddziałujących na obszary Natura 2000 – problemy prawne

1. Definicja przedsięwzięcia w ustawie Prawo ochrony środowiska

Polska regulacja prawna transponuje postanowienia artykułu 6 dyrektywy 92/43/EWG poprzez włączenie ich w istniejący system ocen oddziaływania na środowisko.²⁸ Ocena habitatowa może być przeprowadzana w związku z tym jedynie w ramach tego systemu. Niestety, ustawa Prawo ochrony środowiska, definiując w artykule 46 ust. 2 wspólne, kluczowe dla ocen oddziaływania na środowisko i oceny habitatowej pojęcie *przedsięwzięcia*, zawęziła je w stosunku do analogicznych postanowień dyrektywy 85/337/EWG²⁹. Obecnie obejmuje ono prawie wyłącznie działania polegające na podjęciu robót budowlanych, wymagające jednej z wymienionych w art. 46 ust. 4 i 4a ustawy Prawo ochrony środowiska decyzji lub zgłoszenia. Inne działania, nie wymagające takiej decyzji czy zgłoszenia, nie są w świetle ustawy Prawo ochrony środowiska *przedsięwzięciami*. Jako takie nie podlegają więc procedurze oceny oddziaływania na środowisko, także w zakresie wpływu na obszary Natura 2000. Poza zasięgiem oceny habitatowej pozostają zatem działania podejmowane na cennych przyrodniczo terenach, w tym na terenach użytkowanych przez wojsko, mogące przy tym znacząco oddziaływać na chronione tereny, o ile nie spełniają przesłanek *przedsięwzięcia* określonych w artykule 46 ust. 2.³⁰

2. Wyłączenie udziału społecznego w ocenach oddziaływania na środowisko przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych

Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych należy, zgodnie z art. 46a ust. 7 ustawy Prawo ochrony środowiska, do kompetencji wojewody: „Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest: 1) wojewoda – w przypadku (...) b. przedsięwzięć na terenach zamkniętych”. Choć co do zasady, w przypadku postę-

powań, w ramach których sporządzany jest raport o oddziaływaniu na środowisko, do obowiązków właściwego organu należy zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa,³¹ procedura ta – zgodnie z artykułem 37 ustawy Prawo ochrony środowiska – jest wyłączona w odniesieniu do przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych.³² Terenem takim jest, zgodnie z art. 3 pkt 15 ustawy Prawo budowlane,³³ teren o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określony przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych.³⁴ Terenem zamkniętym mogą być między innymi poligony wojskowe (w tym także cenne z punktu widzenia sieci Natura 2000 poligony w Biedrusku, Orzyszu, Drawsku i Żaganie),³⁵ co uniemożliwiałoby włączenie społeczeństwa w procedurę oceny oddziaływania podejmowanych tam przedsięwzięć na obszary Natura 2000. Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, nakazujący prowadzenie w trakcie oceny habitatowej konsultacji z zainteresowanym społeczeństwem, nie przewiduje analogicznego wyłączenia, choć można się zastanawiać, czy sformułowanie, którym się w nim posłużono („w stosownych przypadkach”), nie może być wykorzystane właśnie jako uzasadnienie dla wyłączenia udziału społeczeństwa w przypadku przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych. Nawet wówczas jednak sporne byłoby, czy dopuszczalna jest sytuacja, w której wyłączenie takie ma charakter generalny, niezależny od uwarunkowań związanych z konkretnym przedsięwzięciem.

Rysuje się tu jednak istotna trudność – gdyby do polskiej regulacji wprowadzić zapisy umożliwiające udział społeczeństwa w takich postępowaniach, mogłoby to prowadzić do konieczności udostępniania danych, których władze wojskowe pragnęłyby nie ujawniać. W raporcie o oddziaływaniu na środowisko realizowanego na takim terenie przedsięwzięcia należałoby więc zamieścić wiele informacji, które potencjalnie mogą mieć charakter niejawnny, jak na przykład mapy czy dane określające położenie obiektów zlokalizowanych na obszarach zamkniętych. Z drugiej strony, bez takich informacji raport o oddziaływaniu przedsięwzię-

cia na środowisko byłby zdecydowanie niekompletny. Póki co jednak, na straży tajemnicy stoi artykuł 2 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, zgodnie z którym stosowanie przepisów tej ustawy nie może skutkować naruszeniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.³⁶ Pod pojęciem tym rozumieć należy informacje, które „wymagają ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem, jako stanowiące tajemnicę państwową lub służbową, niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania, także w trakcie ich opracowywania”.³⁷ Dodatkowo, od 29 czerwca 2006 r. obowiązuje nowe brzmienie artykułu 20 ustawy Prawo ochrony środowiska, który został uzupełniony o zapis stanowiący, iż organ administracji nie udostępnia informacji, o których mowa w art. 19 (a więc między innymi wniosku o wydanie decyzji środowiskowej, raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a także treści decyzji środowiskowej), jeżeli dotyczą one „przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych, co do których nie prowadzi się postępowania z udziałem społeczeństwa, zgodnie z art. 37”.³⁸

Warto przy tym pamiętać, że choć w myśl przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska w stosunku do przedsięwzięć i dokumentów dotyczących bezpieczeństwa państwa i sfery obronności „procedury udziału społecznego i jawności informacji” podlegają wyłączeniu,³⁹ nie przewidziano jednak możliwości całkowitego pominięcia obowiązku przeprowadzania oceny ich oddziaływania na środowisko („...obowiązkiem OOS objęty jest np. program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych”.⁴⁰) Oznacza to, że polski ustawodawca wykroczył poza minimum wymagane prawem Unii Europejskiej, poszerzając zakres oceny „habitatowej” o dokumenty planistyczne związane z obronnością państwa.

3. Oddziaływanie skumulowane

W odniesieniu do terenów zamkniętych ze względu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa kraju, a takimi terenami są właśnie poligony, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych.⁴¹ Wszystko to dodatkowo utrudnia in-

westorowi planującemu podjęcie przedsięwzięcia w pobliżu objętego ochroną w ramach sieci Natura 2000 (lub proponowanego do objęcia taką ochroną) poligonu zweryfikowanie, czy wystąpi oddziaływanie skumulowane i w jakim wymiarze. Należy przy tym pamiętać, że na takich terenach zamkniętych mogłyby, obok chronionej w ramach sieci Natura 2000 przyrody, występować także instalacje jak choćby np. bazy paliw, urządzenia zmieniające stosunki wodne itp. Wymogi ochrony danych na temat prowadzonej na terenach zamkniętych działalności prowadzą do tego, że podejmowane tam przedsięwzięcia ani istniejące źródła oddziaływań na środowisko nie są wskazanym wyżej inwestorom znane, w związku z czym zweryfikowanie „powiązania z innymi przedsięwzięciami, w szczególności nakładania się oddziaływań”,⁴² co może być istotną przesłanką do określenia, czy konieczne będzie sporządzenie dla przedsięwzięcia raportu o oddziaływaniu na środowisko i przeprowadzenie pełnej procedury oceny oddziaływania na obszar należący do sieci Natura 2000, jest utrudnione.⁴³ Warto zaznaczyć także, że problem ten ma także szerszy wymiar i dotyczy niezgodnego, jak się wydaje, ze wspólnotową regulacją zawężenia weryfikacji oddziaływania skumulowanego w polskim prawie wyłącznie do terenu danego zakładu czy obiektu lub co najwyżej nieruchomości sąsiednich.⁴⁴

V. Podsumowanie

Analizując treść polskich przepisów, zidentyfikować można kilka kwestii, które na gruncie krajowym wydają się być ważne dla omawianej problematyki. Wprowadzone przez polskiego ustawodawcę rozwiązania dotyczące zlokalizowanych na terenach zamkniętych przedsięwzięć oddziałujących negatywnie na obszary należące do sieci Natura 2000, mogą w praktyce rodzić istotne komplikacje. Po pierwsze, wydaje się, że definicja *przedsięwzięcia* zastosowana w ustawie Prawo ochrony środowiska wydaje się być zbyt wąska w stosunku do intencji ustawodawcy unijnego i nie obejmować przynajmniej niektórych działań mogących charakteryzować się negatywnym od-

działywaniem na te tereny. Problem ten ma istotne znaczenie w kontekście poruszanych zagadnień, zwłaszcza zaś *przedsięwzięć nieinwestycyjnych* podejmowanych przez siły zbrojne na terenach poligonów o szczególnych walorach przyrodniczych.

Po drugie, bezwarunkowe wyłączenie w polskiej regulacji obowiązku zapewnienia udziału społeczeństwa w stosunku do przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych, wynikające z zastosowania instytucji ocen oddziaływania na środowisko na potrzeby oceny habitatowej, rodzi obawy co do poprawności transpozycji postanowień dyrektywy siedliskowej, która nie zawiera analogicznej derogacji (choć jej zapisy, co trzeba przyznać, nie są w tym zakresie szczególnie jednoznaczne). Ponieważ przepisy prawa wspólnotowego mają charakter nadrzędny w stosunku do regulacji wewnętrznych państw członkowskich, należałoby rozważyć *de lege ferenda*, czy w stosunku do przynajmniej niektórych przedsięwzięć podejmowanych na terenach zamkniętych, rodzących zarazem podejrzenie wywierania negatywnego wpływu na obszary Natura 2000, nie należałoby jednak przeprowadzać oceny habitatowej w sposób opisany w art. 6 ust. 3 i 6 ust. 4 dyrektywy habitatowej, a więc uwzględniający także udział społeczeństwa. Praktycznym wyzwaniem w takim postępowaniu byłoby pogodzenie wymogów, dla których dany obszar został uznany za zamknięty (obronność państwa), z koniecznością udostępnienia społeczeństwu informacji na temat planowanego przedsięwzięcia.

Kolejnym problemem jest także wymagane przepisami dyrektywy 92/43/EWG,⁴⁵ jak i dyrektywy 337/85/EWG,⁴⁶ zweryfikowanie oddziaływania skumulowanego, a więc łącznego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia wraz z innymi źródłami negatywnych oddziaływań, dla przedsięwzięć realizowanych „na zewnątrz” terenów zamkniętych, należących zarazem do sieci Natura 2000. Wydaje się, że ocena taka nie może być w pełni wiarygodna, jak długo informacje na temat źródeł oddziaływań na środowisko znajdujących się na terenach zamkniętych są dla cywilnego inwestora niedostępne

Wątpliwości co do sposobu, a nawet samej konieczności przeprowadzania ocen habitatowych przedsięwzięć lokalizowanych na terenach wojskowych, które zostały włączone do sieci Natura 2000, są zagadnieniem nowym. Nie doczekało się ono jeszcze szerszego omówienia w zagranicznej ani krajowej literaturze fachowej. Niemniej jednak rosnąca świadomość co do wymogów wynikających z przepisów prawa wspólnotowego powoduje, że wypracowanie modelowych rozwiązań staje się koniecznością chwili i wyzwaniem dla specjalistów zajmujących się problematyką ocen oddziaływania na środowisko oraz sieci ekologicznej Natura 2000.

Sergiusz Urban

¹ Dz.Urz. WE L z 22 lipca 1992 r., określana także jako dyrektywa habitatowa.

² Por. artykuł 6 ust. 3 i 6 ust. 4 dyrektywy 92/43/EWG.

³ „Większość terenów wojskowych, w szczególności tych wykorzystywanych do manewrów i ćwiczeń, charakteryzuje się znaczną, nawet wyjątkową, ilością naturalnych i półnaturalnych siedlisk i krajobrazów wraz z towarzyszącym im bogactwem dzikiej przyrody. Są to czasem najcenniejsze i najważniejsze dla bioróżnorodności w kraju siedliska. Poligony mogą zajmować tysiące, a nawet dziesiątki tysięcy hektarów, ale nie należy niedoceniać nawet tych mniejszych”, *Life, Natura 2000 and the military*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005, s. 1.

⁴ Por. P. Pawlaczyk, A. Kepel, R. Jaros, R. Dzięciółowski, P. Wylegała, A. Szubert, P. O. Sidło, *Propozycja optymalnej sieci obszarów Natura 2000 w Polsce – „Shadow List”*. Szczegółowa analiza wdrożenia Dyrektywy Siedliskowej. Syntetyczne ujęcie wdrożenia Dyrektywy Ptasiej, Warszawa 2004.

⁵ Por. zapis stenograficzny (1771) ze 140 posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska 30 i 31 maja 2005 r., <http://www.senat.gov.pl/k5/kom/kos/2005/140os.htm>

⁶ Por. art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG.

⁷ W istotny sposób różni to dyrektywę 92/43/EWG od postanowień dyrektywy 85/337/EWG z późn. zm., w której projekty służące celom obrony narodowej zostały spod obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko wyłączone (por. art. 1 ust. 4).

⁸ Dyrektywa Rady 2001/42/WE o ocenie oddziaływania na środowisko niektórych planów i programów, Dz.Urz. UE L 197 z 21.07.2001 r.

⁹ Dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska, Dz.Urz. UE L 175 z 5.7.1985 r.

¹⁰ Przy czym należy pamiętać o tym, że stosować je można jedynie pomocniczo, por. zastrzeżenie zgłoszone przez komentatorów przedmiotu: „...nie ma formalnego związku pomiędzy dyrektywą habitatową a dyrektywą o ocenach oddziaływania na środowisko (przedsięwzięcie – przyp. autora), a ocena habitatowa nie musi spełniać wszystkich wymagań określonych w dyrektywie OOS, o ile przedmiotem tej oceny jest przedsięwzięcie nie wymienione w załączniku I lub II do tej dyrektywy”, J. Jendrośka, M. Bar, *Aspekty prawne ocen środowiskowych w Polsce w świetle wymagań Unii Europejskiej – aktualne problemy*, II konferencja z cyklu „Instrumenty Zarządzania Ochroną środowiska” Kraków 2005, materiały konferencyjne, punkt 101, s. 27.

¹¹ Por. wytyczne Komisji Europejskiej *Commission's Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*, pkt 3.32, s. 12 i punkty 9.19–9.27, s. 51–53. Dokument zamieszczony na stronie <http://europa.eu.int/comm/environment/cia/sea-support.htm>

¹² Mocą dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE.

¹³ Co więcej, to odstępstwo w stosunku do zasadniczych postanowień Dyrektywy należy interpretować możliwie wąsko, co potwierdzone zostało przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, por. orzeczenie z 16 września 1999 r. w sprawie WWF vs Autonomie Provinz Bozen C-435/97, tzw. sprawa Bolzano, punkty 65, 66 i 67 orzeczenia.

¹⁴ Choć wprowadzone do niej w 2003 roku zmiany wskazują na dążenie do objęcia ocenami oddziaływania na środowisko coraz szerszego zakresu przedsięwzięć.

¹⁵ Por. art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG.

¹⁶ Por. *Managing Natura 2000 sites. The provisions of art. 6 of the Habitats Directive 93/43/EEC*, Luxembourg 2000, s. 32–33. Dalej także jako *Wytyczne*.

¹⁷ Jest to zgodne z ustaloną linią orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, por. np. sprawa C –431/92 Komisja Europejska vs Niemcom, tzw. sprawa *Grosskrotzenburg*, patrz też orzeczenie z 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 *Aanemersbedrijf PK Kraaijeveld Bv vs Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, tzw. sprawa *Dutch Dykes*. pkt 31 i 39.

¹⁸ „Wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji – inne interwencje w otoczeniu naturalne i krajobraz, włącznie z wydobyciem zasobów mineralnych”, art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337/EWG.

¹⁹ Por. *Managing Natura 2000 sites. The provisions of art. 6 of the Habitats Directive 93/43/EEC*, Luxembourg 2000, s. 32.

- ²⁰ Por. wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, przywołany w *Wytocznych*: „Nawet niewielki projekt może w istotny sposób oddziaływać na środowisko, jeśli jest realizowany w miejscu, w którym elementy środowiskowe, określone w artykule 3 (dyrektywy 85/337/EWG) – takie jak fauna i flora, są wrażliwe nawet na najmniejsze zmiany”, sprawa C-392/96, Komisja vs Irlandia, wyrok z 21 września 1999 r.
- ²¹ *Managing Natura 2000 sites. The provisions of art. 6 of the Habitats Directive 93/43/EEC*, Luxembourg 2000, s. 38, punkt *When is it appropriate to obtain the opinion of the general public?*
- ²² *Ang. if appropriate*, por. art. 6 ust. 3 dyrektywy 93/43/EWG.
- ²³ Brak precyzji utrudni z pewnością także ewentualne odwołanie się od postanowień organów administracji, odstępujących od konsultowania ze społeczeństwem przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000.
- ²⁴ Por. *Managing Natura 2000 sites. The provisions of art. 6 of the Habitats Directive 93/43/EEC*, Luxembourg 2000, s. 38, punkt *When is it appropriate to obtain the opinion of the general public?*
- ²⁵ *Assessment of plans and Project significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC*, European Commission Environment DG, 2001, s. 31.
- ²⁶ *Life, Natura 2000 and the military*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005.
- ²⁷ Por. *Life, Natura 2000 and the military*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005, tabela *What were the main concerns from the military concerning Natura 2000?*, s. 11.
- ²⁸ Choć w literaturze przedmiotu wyraża się przekonanie, że w sposób niedoskonały, por. J. Jendrośka, M. Bar, J. Jerzmański, M. Stoczkiewicz, *Opinia na temat ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3820,3820-A)*, I. Uwagi ogólne. *Natura 2000*, punkt 6, w: *Opinie i Ekspertyzy* nr 28, Wrocław 2005.
- ²⁹ *Wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji – inne interwencje w otoczenie naturalne i krajobraz, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych*, art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337/EWG.
- ³⁰ Por. J. Jendrośka, M. Bar, J. Jerzmański, M. Stoczkiewicz, *Opinia na temat ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3820,3820-A)*, I. Uwagi ogólne. *Natura 2000*, punkt 10, w: *Opinie i Ekspertyzy* nr 28, Wrocław 2005.
- ³¹ „Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego sporządzany jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko”, art. 53 ustawy Prawo ochrony środowiska.
- ³² „Do przedsięwzięcia realizowanego na terenach zamkniętych nie stosuje się przepisów art. 31–36; nie dotyczy to usytuowanych na terenach zamkniętych linii kolejowych, jeżeli informacjom o nich nie przyznano klauzuli tajności”.
- ³³ Ustawa Prawo budowlane z 7 lipca 1994 r. z późn. zm., tekst jednolity Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.
- ³⁴ Por. ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne z 17 maja 1989 r. z późn. zm., art. 2 pkt 9.
- ³⁵ Por. wydana w oparciu o delegację zawartą w art. 4 ust. 2a ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 z późn. zm.) Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 0-11/MON z 23 grudnia 2000 r. (niepublikowana), zgodnie z którą wszystkie tereny jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej są terenami zamkniętymi. Lista terenów zamkniętych jest w razie potrzeby weryfikowana przez Ministra Obrony Narodowej, modyfikacja taka miała miejsce 24 listopada 2005 r. (decyzja Nr 382/MON Ministra Obrony Narodowej z 24 listopada 2005 r. zmieniająca decyzję w sprawie ustalenia terenów zamkniętych w resorcie obrony narodowej, Dz.Urż. MON z 2005 r., nr 22, poz. 207). Lista nie jest publikowana.
- ³⁶ Ustawa o ochronie informacji niejawnych z 22 stycznia 1999 r. z późn. zm., Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711.
- ³⁷ Art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych z 22 stycznia 1999 r. z późn. zm.
- ³⁸ Art. 20 ust. 2 lit. d ustawy Prawo ochrony środowiska. Zmiana wprowadzona art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2006 r., nr 50, poz. 360.
- ³⁹ M. Behnke, A. Tyszecki, *Analiza systemu ocen oddziaływania na środowisko w obszarze planów i programów – dokumentów strategicznych*, Gdańsk 2002, s. 18.
- ⁴⁰ M. Behnke, A. Tyszecki, *Analiza systemu ocen oddziaływania na środowisko w obszarze planów i programów – dokumentów strategicznych*, Gdańsk 2002, s. 18.
- ⁴¹ Por. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, Dz.U. Nr 125, poz. 1309, patrz też: M. Borsa, *Gospodarka i polityka przestrzenna. Skrypt dla studentów Wyższej Szkoły Społeczno-Ekonomicznej w Warszawie. Część druga: Polityka przestrzenna*, Warszawa 2004.
- ⁴² Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do porządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko,

Dz.U. z 2004 r., nr 257, poz. 2573 z późn. zm.

⁴³ Por. *Assessment of plans and project significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC*, Luxembourg 2002, pkt 2.5 *In combination with other projects*, s. 13, pkt 3.1.3, Box 2 *Cumulative assessment*, s. 19.

⁴⁴ Por. paragraf 4 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na

środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, Dz. U. z 2004 r., nr 257, poz. 2573 z późn. zm. w zw. z załącznikiem III dyrektywy 85/337/EWG z późn. zm., a także art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG.

⁴⁵ Por. art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG.

⁴⁶ Por. załącznik III dyrektywy 85/337/EWG z późn. zm.