

Rozdział XIII
Nadzór regionalnego dyrektora ochrony środowiska
nad obszarami Natura 2000

Martyna Walas*

Supervision of the regional director for the environmental protection
over Natura 2000 sites

All forms of nature conservation should be further protected by properly exercised supervision and control to ensure the highest standard of protection. This need is bigger especially in the case of Natura 2000 sites, as this form is intended to cover the areas of valuable wildlife for the whole European Union. The Polish legislature was going to impose tasks from this area on the regional director for the environmental protection. It "was going to impose" because the current state of the law regulations do not provide any specific instruments to achieve this task. What's more, the legislature often leads to contradictions within the competence of several entities performing tasks related to environmental protection. This fact is certainly not conducive to the protection of nature, especially because it washes away the responsibility for supervision. The tasks imposed on this authority are more in the nature of tasks of social and organizational, and even materially – technical character. This situation only confirms the fact that the legislature has not still found the right place in the system of entities performing tasks concerning environmental protection for the regional director for the environmental protection.

Forma ochrony przyrody, jaką są obszary Natura 2000 została wprowadzona do polskiego systemu ochrony przyrody w celu realizacji obowiązków nałożonych przez dwie dyrektywy: dyrektywę Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory¹ oraz wcześniejszą dyrektywę Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 roku w sprawie ochrony dzikiego ptactwa², w wersji ujednoliconej jako dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z 30 listopada 2009 roku w sprawie ochrony dzikiego ptactwa³. Zgodnie z art. 4 dyrektywy siedliskowej celem obszarów Natura 2000 jest umożliwienie zachowania typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków wymienionych w załączniku I i II we właściwym stanie

* Mgr Martyna Walas - Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Dz. Urz. L 206/7 z 22.7.1992, s. 102; dalej jako: dyrektywa siedliskowa.

² Dz. Urz. L 103 z 25.4.1979, s. 1.

³ Dz. Urz. L 20 z 26.1.2010, s. 7; dalej jako: dyrektywa ptasia.

ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie, w jaki sposób został uregulowany nadzór nad obszarami Natura 2000. Pierwszą kwestią jest omówienie pokrótce, jak nadzór ten został uregulowany w powyższych dyrektywach. Po drugie, należy zastanowić się nad samym pojęciem nadzoru. Po trzecie, omówić należy kwestie związane z nałożeniem obowiązku nadzoru nad obszarami Natura 2000 w Polsce na regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Takie rozwiązanie nasuwa wiele wątpliwości, zarówno co do kwestii podmiotowych, jak i przedmiotowych. W związku z nieprecyzyjnymi często przepisami w praktyce może się pojawić problem, kto właściwie ma sprawować nadzór nad omawianymi obszarami, a po drugie, jakie właściwie kompetencje ma podmiot sprawujący nadzór w celu wykonywania tego zadania.

Jak przewidziano w art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, państwa członkowskie „tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych (...) lub gatunków (...) żyjących na tych terenach”. Natomiast ust. 2 tego przepisu stanowi, iż państwa członkowskie „podejmują wszelkie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy”.

Z przytoczonych przepisów widać, iż państwa winny podejmować wszelkie środki w celu jak najpełniejszej ochrony w ramach obszarów Natura 2000. Każde państwo wykonuje zadania z zakresu ochrony środowiska, w tym z zakresu ochrony przyrody, poprzez swoje organy. Zaś podziału tych zadań, ze względu na ich treść, można dokonać na⁴: zadania z zakresu ochrony pośredniej oraz zadania z zakresu ochrony bezpośredniej. Do pierwszej grupy zalicza się: zadania organizatorskie, zadania reglamentacyjno – zobowiązujące oraz zadania kontrolno – nadzorcze.

⁴ M. Górski, *Kompetencje nadzorcze organów ochrony środowiska*, [w:] J. Dobkowski (red.), *Problemy współczesnego ustrojstwa*, Olsztyn 2007, s. 462; M. Górski, *Zmiany w podziale kompetencji organów administracji publicznej w sprawach związanych z ochroną środowiska*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 104; M. Górski, *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 82; M. Górski, *Komentarz do Tytułu VII*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1247.

Do drugiej natomiast – zadania wykonywane w imieniu społeczności lokalnej oraz wykonanie zastępcze.

Jak podkreśla M. Górski zadania kontrolno – nadzorcze polegają na „badaniu stanu środowiska i przestrzegania obowiązków ochronnych nałożonych prawem na określone podmioty”⁵. Ich celem jest zatem egzekucja obowiązków określonych prawem⁶. Zadania te są niezmiernie istotne, gdyż gwarantują pewność i skuteczność prawa, „co ma istotne znaczenie także i dla postrzegania przez obywateli państwa i jego organów”⁷.

Jak widać, zadania o charakterze kontrolno – nadzorczym spełniają bardzo istotną funkcję. Bez zadań o takim charakterze prawdopodobnie pozostałe zadania nie byłyby często możliwe do zrealizowania. Zadania te gwarantują, że pozostałe zadania mogą być skutecznie realizowane, a jeśli tak nie jest, to istnieje możliwość zweryfikowania działań poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację.

Należy zastanowić się, co właściwie oznacza pojęcie nadzoru⁸. Pojęcie nadzoru jest w doktrynie różnie ujmowane, przede wszystkim w związku z tym, że różnie pojęciem tym posługuje się sam ustawodawca w wielu przepisach. Jak wskazywał J. Starościak „tam, gdzie w grę wchodzi prawo obserwacji plus prawo wydawania poleceń, będziemy mówili o nadzorze nad organami administracyjnymi. Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji, ale łączy się z czynnikiem kierowania przez wydawanie dyrektyw”⁹.

Co więcej, „organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia. On również w pewnym sensie współadministruje, odpowiada za wyniki działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi. (...) Odpowiedzialność jest ograniczona do tej dziedziny, w której zakresie skutkują środki nadzorcze. (...) Nadzór zawsze obejmuje także kontrolę. Natomiast wykonywanie kontroli nie musi się łączyć z możliwością stosowania środków władczych”¹⁰.

Co jest niezmiernie istotne „istotą nadzoru jest wyciąganie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego, które jest obserwowane przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonego, wybranego

⁵ M. Górski, *Zmiany w podziale...*, s. 82.

⁶ M. Górski, *Kompetencje nadzorcze...*, s. 463.

⁷ Tamże, s. 463; B. Jastrzębski, *Wolność obywatelska w działaniu instytucji państwa*, [w:] E. Ura, *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 159; B. Jastrzębski, *Obywatel a demokratyczne państwo prawa*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko – Biala 2003, s. 274.

⁸ Szer. na ten temat m. in.: A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław 1984; R. Sowiński, *O definiowaniu nadzoru w prawie administracyjnym i prawie gospodarczym publicznym*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Księga jubileuszowa z okazji 15 – lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, Szczecin 2004; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.

⁹ J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356.

¹⁰ Tenże, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 346.

kryterium nadzoru, czyli wzorca, z którym porównuje się dane zachowanie. Te konsekwencje organ nadzorczy wyprowadza, stosując środki nadzoru, którymi są możliwości władczego i jednostronnego oddziaływania na czynności organu nadzorowanego¹¹.

Trafnie zauważa J. Jagielski, że „elementem kształtującym generalny wymiar funkcji nadzoru i stanowiącym jej wyróżnik w stosunku do kontroli jest przewidziana prawem możliwość podejmowania w ramach określonego układu organizacyjnego przez dany podmiot (nadzorujący) nie tylko sprawdzania i oceniania innego podmiotu (nadzorowanego), ale także prawo stosowania wiążącej ingerencji w jego działalność (stan) w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku, zgodnym z przyjętymi punktami odniesienia”¹².

Obowiązek prowadzenia nadzoru nad stanem ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunkowych w ramach obszarów Natura 2000 został nałożony na państwa w art. 11 dyrektywy siedliskowej. Oczywiście dyrektywa nie przewiduje konkretnych form tego nadzoru, pozostawiając to uznaniu państw członkowskich.

Ustawodawca polski uregulował zarówno funkcjonowanie, jak i nadzór nad obszarami Natura 2000 ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody¹³. Podstawowym przepisem w zakresie nadzoru na obszarach Natura 2000 jest art. 27a ust. 2, który stanowi, iż „Nadzór nad obszarem Natura 2000 lub proponowanym obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty, znajdującym się na liście (...) sprawuje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska lub na obszarach morskich – dyrektor urzędu morskiego, z zastrzeżeniem art. 32 ust. 5”. Należy zauważyć, iż ustawodawca nie precyzuje w tym miejscu, ani w żadnym innym w ustawie o ochronie przyrody, na czym ten nadzór miałby polegać. W wyniku analizy poszczególnych przepisów tej ustawy, można wyodrębnić zadania regionalnego dyrektora ochrony środowiska o charakterze „kontrolno – nadzorczym”, o czym w późniejszej części opracowania.

Co do podmiotowego charakteru nadzoru nad obszarami Natura 2000 należy wspomnieć, iż zgodnie z art. 32 ust. 5 „w przypadku 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”. To powierzenie nadzoru dyrektorowi parku narodowego związane jest z faktem, iż zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody „zadania regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego wykonuje dyrektor tego parku”. Trudno sobie zatem wyobrazić sytuację, w której na terenie parku narodowego wszelkie zadania są wykonywane przez dyrektora tego parku poza zadaniami z zakresu

¹¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 149.

¹² J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, s. 33.

¹³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.; dalej jako: ustawa o ochronie przyrody.

nadzoru nad obszarami Natura 2000. Byłoby to rozwiązanie powodujące wiele wątpliwości co do podziału zadań między dyrektorem parku narodowego a regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz ich odpowiedzialności w zakresie sprawowania nadzoru.

Sytuacja jest dość jasna, jeśli obszar Natura 2000 znajduje się w całości na terenie parku narodowego. Wątpliwości natomiast pojawiają się co do części obszaru, który jest poza parkiem narodowym. Ustawodawca wspomina bowiem tylko o obszarze „w granicach parku”. Wydaje się jednak niemożliwością, aby nie był to także dyrektor parku narodowego. Jeśli nadzór ten miałby sprawować regionalny dyrektor ochrony środowiska, doszłoby do sytuacji, w którym nadzór nad tym samym obszarem sprawowałyby jednocześnie dwa podmioty¹⁴.

Poważnych wątpliwości nasuwa art. 32 ust. 4, zgodnie z którym wobec terenów zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, na których znajduje się obszar Natura 2000, zadania z zakresu ochrony przyrody wykonuje samodzielnie właściwy miejscowo nadleśniczy, zgodnie z ustaleniami planu urządzenia lasu. Ustawodawca ogólnie nie tylko stanowi tutaj o „zadaniach z zakresu ochrony przyrody”, jednak nie używa już pojęcia „sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000”. Jest to o tyle dwuznaczne, iż zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach¹⁵ „nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu oraz odpowiada za stan lasu”. Samodzielność została także przyznana przez ustawodawcę w ustawie o ochronie przyrody.

Kolejny problem pojawia się w związku z art. 32 ustawy o ochronie przyrody, który stanowi, iż „Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000”. Ustawodawca jednak przy nałożeniu na Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska tego zadania, doprecyzował, na czym ów nadzór miałby polegać. Jest to mianowicie, prowadzenie ewidencji danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ochrony obszarów Natura 2000. Nadzór ten obejmuje, zgodnie z ust. 2 tego przepisu, wydawanie zaleceń i wytycznych w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000; określenie zakresu i żądanie informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania obszarów oraz kontrola realizacji ustaleń planów ochrony i planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000. Wspomniany problem dotyczy porównania treści powyższego przepisu z treścią art. 32 ust. 3, który stanowi, iż „regionalny dyrektor ochrony środowiska koordynuje funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania”. O ile co do zakresu kompetencji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska nie ma więk-

¹⁴ Podobnie: D. Lebowa, *Wybrane aspekty sieci Natura 2000 w prawie polskim*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno – społeczne*, Rzeszów 2010, s. 149.

¹⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.

szych wątpliwości, o tyle zakres kompetencji regionalnego dyrektora ochrony środowiska pozostawiono bez doprecyzowania w tym zakresie¹⁶.

Zgodnie z art. 131 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁷ do zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska należy ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000 i innymi formami ochrony przyrody, na zasadach i w zakresie określonych ustawą o ochronie przyrody. Ustawa o ochronie przyrody wymienia liczne zadania regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie obszarów Natura 2000, jednak milczy co do „koordynacji funkcjonowania” tych obszarów.

Ustawodawca nie określa, jakie działania mają być koordynowane¹⁸. Wątpliwości co do omawianej „koordynacji” są spotęgowane w związku z faktem, iż na pewnych obszarach Natura 2000 nadzór może być sprawowany przez wspomnianego dyrektora parku narodowego oraz nadleśniczego, którym ustawa o ochronie przyrody zagwarantowała samodzielność w sprawowaniu swych zadań. Dochodzi tutaj niewątpliwie do dualizmu wśród podmiotów odpowiedzialnych za zadania z zakresu ochrony przyrody, w tym za nadzór nad funkcjonowaniem tych podmiotów¹⁹. Dla pełnej ochrony oraz w związku z surowszym reżimem prawnym²⁰ w przypadku nakładających się na siebie form ochrony przyrody wydaje się, że przyjęć należy, iż to regionalny dyrektor ochrony środowiska będzie miał „ostatnie zdanie” w razie sprzecznych stanowisk podmiotów sprawujących nadzór nad obszarem Natura 2000. Powodem tego jest fakt, iż „sprawą podstawową jest to, że sieć Natura 2000 jest tworzona w interesie ochrony przyrody europejskiej”²¹. Można tu więc mówić nie jako o domniemaniu mocniejszej ochrony poprzez ustanowienie obszaru Natura 2000, mimo iż sam ustawodawca nie przyznaje takiego charakteru tej formie ochrony przyrody.

Jak wspomniano, ustawodawca powierzył regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska w kilku przepisach zadania o charakterze „kontrolno – nadzorczym”. Autor użył tutaj cudzysłowu, gdyż zadania, jakie zostały nałożone na regionalnego dyrektora ochrony środowiska jako na sprawującego zarząd nad obszarami Natura 2000 nie mają charakteru zadań kontrolno – nadzorczych w rozumieniu przedstawionym przez

M. Górskiego. Zadania te można podzielić na trzy grupy. Po pierwsze są to kompetencje związane z tworzeniem projektów planu zadań ochronnych oraz planu ochrony dla obszarów Natura 2000. Po drugie, są to zadania zobowiązujące – reglamentujące. Po trzecie, są to zadania o charakterze sprawozdawczo – informacyjnym.

W zakresie pierwszej grupy obowiązków, co do projektu planu zadań ochronnych to, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, jest on sporządzany na okres 10 lat. Pierwszy projekt powinien być sporządzony w ciągu 6 lat od zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków. Projekt takiego planu może zostać sporządzony także dla obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, umieszczonych na liście proponowanych obszarów. Można zatem mówić o projektach planów obligatoryjnych oraz fakultatywnych²². Sporządzający projekt planu zadań ochronnych ma obowiązek zapewnienia możliwości udziału w pracach związanych ze sporządzeniem tego planu po pierwsze zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie obszaru Natura 2000, a po drugie, udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonym przez ustawę o udostępnianiu informacji. Jak się wskazuje obowiązkowi te mają ewidentnie odmienny charakter i cel²³.

Plan zadań ochronnych zostaje ustanowiony przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia. Może dojść zatem do sytuacji, w której sporządzającym projekt planu będzie podmiot inny niż regionalny dyrektor ochrony środowiska, jednak ustanowienie planu należy do niego. Może się tu z pewnością pojawić konieczność skorzystania z omawianej wcześniej funkcji koordynującej, ponieważ może dojść do różnicy zdań między podmiotem sporządzającym i podmiotem ustanawiającym plan zadań ochronnych. Sytuacja się komplikuje, gdy obszar Natura 2000 położony jest na terenie więcej niż jednego województwa. Plan taki będzie ustalany, zgodnie z art. 28 ust. 8, w takiej samej formie, jednak wspólnie przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, na których obszarze działania znajdują się części tego obszaru. Funkcja koordynująca funkcjonowanie obszarów Natura 2000 przejawia się także w obowiązku uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 lub jego części pokrywającego się w całości lub w części z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa. Uzgodnienie takie następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie do ministra

¹⁶ A. Habuda, *Organy ochrony przyrody a obszary Natura 2000*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, Rzeszów 2012, s. 489.

¹⁷ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.; dalej jako: ustawa o udostępnianiu informacji.

¹⁸ D. Lebowa, *Wybrane aspekty...*, s. 147.

¹⁹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 177.

²⁰ Sytuacja taka ma miejsce, gdy formy ochrony przyrody nakładają się na siebie; A. Habuda, *Organy ochrony...*, s. 490; W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 195.

²¹ W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 195.

²² D. Jakubowska, *Ochrona różnorodności biologicznej*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo...*, s. 507; D. Strus, *Funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na podstawie przepisów prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej*, [w:] M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 314.

²³ W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 205.

właściwego do spraw środowiska. Jak się słusznie wskazuje²⁴, uzgodnienie jest najdalej idącą formą współdziałania pomiędzy podmiotami administrującymi, w której muszą one osiągnąć porozumienie co do treści przyjmowanych rozwiązań.

Drugim rodzajem projektu jest projekt planu ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części, który jest sporządzany również przez sprawującego nadzór nad obszarem. Plan ten jest ustanawiany, zgodnie z art. 29 ust. 3, przez ministra właściwego do spraw środowiska na okres 20 lat, w formie rozporządzenia. Jest to zatem akt prawa powszechnie obowiązującego. Również tutaj ustawodawca przewidział obowiązek zapewnienia możliwości udziału w pracach związanych ze sporządzaniem tego projektu dla prowadzących działalność w obrębie obszaru, jak i społeczeństwu. Projekt planu ochrony dla obszaru Natura 2000 wymaga także zaopiniowania przez dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, jeśli obszar ten obejmuje obszar zarządzany przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, oraz dyrektora urzędu morskiego, jeśli obszar obejmuje obszar morski. Należy zauważyć, iż jaką formę współdziałania podmiotów administrujących przewidziano tutaj już nie uzgodnienie, a jedynie niewiążącą opinię²⁵.

Drugą grupę zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska w związku ze sprawowaniem nadzoru nad obszarami Natura 2000 stanowią zadania o charakterze zobowiązująco – reglamentującym. Do zadań tych należy zaliczyć wydawanie zezwoleń na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony, przewidziane w art. 34 ustawy o ochronie przyrody, oraz wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przewidziane w ustawie o dostępie do informacji.

Zgodnie z art. 33 ustawy o ochronie przyrody co do zasady zabronione jest podejmowanie na obszarach Natura 2000 działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele tych obszarów. Przepis ten jest łagodzony art. 34, w którym ustawodawca przewidział taką możliwość, jednak na ściśle określonych warunkach. Po pierwsze, muszą przemawiać za tym „konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym”. Po drugie, brak musi być rozwiązań alternatywnych. Kolejnym warunkiem na wydanie zezwolenia na realizację planu działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony jest obowiązek zapewnienia wykonania kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Kolejne obostrzenie przewidziane jest, jeśli znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych. Zezwolenie na takie działanie może być wydane wyłącznie w celu: ochrony zdrowia i życia ludzi; zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego; uzyskania korzystnych następstw

²⁴ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie ...*, s. 161.

²⁵ W. Radecki, *Ustawa o ochronie ...*, s. 210.

o pierwszorzędnym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego oraz celu wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej²⁶.

Decydując się na wydanie zezwolenia na realizację planu lub działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, regionalny dyrektor ochrony środowiska nadzoruje, monitoruje i odpowiada w konsekwencji za wykonanie kompensacji przyrodniczej. Nałożone są na niego wtedy także dodatkowe obowiązki o charakterze informacyjnym. Jeśli chodzi o przewidziany w art. 35 ust. 3 nadzór nad wykonaniem kompensacji przyrodniczej, to ponownie ustawodawca nie przewidział żadnych instrumentów prawnych pozwalających realizować to zadanie. Co więcej brak jest możliwości cofnięcia omawianego zezwolenia, co sprawia, iż nie można tutaj mówić o nadzorze, ale jedynie o kontroli²⁷.

Jeśli chodzi zaś o wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, to stwierdzić należy, iż regionalny dyrektor ochrony środowiska pełni tutaj ewidentnie rolę dominującą, gdyż albo sam wydaje decyzje, albo uzgadnia decyzje wydane przez inny organ. Jego swoboda jest tutaj ograniczona faktem, iż żadne przedsięwzięcie wymagające decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie może być realizowane, jeżeli może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 200 i nie zachodzą przesłanki z art. 34 ustawy o ochronie przyrody²⁸.

Ostatnią grupę zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska stanowią zadania o charakterze sprawozdawczym – informacyjnym. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma art. 31, który stanowi, iż „sprawując nadzór na obszarach Natura 2000 sporządza i przekazuje Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, co 6 lat w odniesieniu do specjalnego obszaru ochrony siedlisk oraz co 3 lat w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony ptaków, ocenę realizacji ochrony tego obszaru, zawierającą informacje dotyczące podejmowanych działań ochronnych oraz wpływu tych działań na stan ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, a także wyniki monitorowania i nadzoru tych działań”. Obowiązek sprawozdawczy nałożony został na państwa członkowskie w art. 17 dyrektywy siedliskowej, natomiast obowiązek monitorowania jak już wspomniano wyrażony został w art. 11 tego aktu, który stanowi, iż państwa członkowskie „prowadzą nadzór nad stanem ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków (...) ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym”.

²⁶ Szerzej: D. Strus, *Funkcjonowanie obszarów...*, s. 315 – 317.

²⁷ Tak słusznie: K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie ...*, s. 195 – 196.

²⁸ Szerzej: A. Habuda, *Organy ochrony ...*, s. 489; W. Radecki, *Ustawa o ochronie ...*, s. 227 – 228.

Przepis art. 31 ustawy o ochronie przyrody koresponduje ze wspomnianymi już kompetencjami Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie nadzorowania funkcjonowania obszarów Natura 2000. Jak się podkreśla, „monitoring oznaczający długotrwałe i systematyczne obserwacje jest konieczny do osiągnięcia celów ochronnych oraz przy badaniu trendów zachodzących w przyrodzie”²⁹. Natomiast dane uzyskane w wyniku obserwacji w terenie wpływają na ocenę stanu środowiska, są pomocne w procesach decyzyjnych oraz są konieczne do sporządzenia raportów przekazywanych Komisji Europejskiej³⁰.

Drugą kompetencją o charakterze sprawozdawczym – informacyjnym jest wspomniane już obowiązki informacyjne wynikające z art. 34 ustawy o ochronie przyrody, a związane z kompensacją przyrodniczą.

Konsekwencją między innymi powyższych obowiązków sprawozdawczych – informacyjnych jest obowiązek nałożony na regionalnego dyrektora ochrony środowiska w art. 114 ustawy o ochronie przyrody, który zobowiązuje go do gromadzenia dokumentacji dotyczącej zasobów, tworów i składników przyrody, a w szczególności cennych ze względów naukowych tworów przyrody, stanowisk chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, a także ich siedlisk oraz siedlisk przyrodniczych. Po drugie, organ ten jest zobowiązany do prowadzenia rejestru form ochrony przyrody położonych w całości lub w części na obszarze jego działania. Jak się podkreśla³¹, brak tutaj ponownie racjonalności ze strony ustawodawcy, ponieważ praktycznie takie same obowiązki, co do rejestru form ochrony przyrody, nałożył na Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Porównując przedstawione kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie obszarów Natura 2000 do definicji nadzoru przedstawionych w początkowej części opracowania, ciężko dopatrzyć się w art. 27a i następnych dotyczących zadań tego organu cech nadzoru rozumianego w sposób tradycyjny. Ustawodawca nie zapewnił regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska instrumentów, które dawałyby możliwości wykonywania takiego nadzoru. Niewątpliwie organ ten spełnia w pewnym sensie funkcję koordynującą funkcjonowanie obszarów Natura 2000, jednak zadania te mają raczej charakter społeczno – organizatorski, a czasem nawet materialno – techniczny³². Regulacje wprowadzone przez ustawodawcę są niewątpliwie niewystarczające, a co gorsza czasami wzajemnie sprzeczne³³.

²⁹ W. Radecki, *Ustawa o ochronie ...*, s. 213.

³⁰ D. Wróblewska, *Monitoring sieci Natura 2000*, Aura 2005, nr 7, s. 17 – 19.

³¹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie ...*, s. 496.

³² D. Strus, *Pozycja ustrojowa i wybrane kompetencje w zakresie ochrony przyrody Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w regionalnych dyrektorów ochrony środowiska*, [w:] M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno – prawne*, Warszawa 2011.

³³ D. Lebowa, *Wybrane aspekty...*, s. 147.

Kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska potwierdzają tylko wątpliwości, jakie pojawiają się od momentu pojawienia się tego organu w polskim systemie organów ochrony środowiska³⁴. Niewątpliwie wobec obszarów Natura 2000 Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalny dyrektor ochrony środowiska odgrywają obecnie największą rolę³⁵. Taki w końcu zamiar miał ustawodawca, wprowadzając ten organ do systemu prawa polskiego w 2008 roku. Wydaje się jednak, iż zupełnie brak konkretnych instrumentów, które zapewniłyby należyłą kontrolę, ale i nadzór we właściwym tego słowa znaczeniu nad tymi formami ochrony przyrody.

Wydaje się słuszny zamiar ustawodawcy, iż chciał w dalszym ciągu specjalizować organy zajmujące się sprawami z zakresu ochrony środowiska, w tym przyrody, jednak jak widać, nadal nie znajduje jeszcze odpowiedniej pozycji dla organu, jakim jest regionalny dyrektor ochrony środowiska.

³⁴ Szer.: M. Walas, *Spójność kompetencji regionalnego dyrektora ochrony środowiska*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Ocena modelu...*, s. 166 – 183.

³⁵ A. Habuda, *Organy ochrony...*, s. 490.