

Wstęp

Następstwem harmonizacji prawa polskiego z *acquis*, lub szerzej – polskiej kultury prawnej z kulturą prawną Unii Europejskiej¹ jest europeizacja prawa polskiego, będąca – w znaczeniu generalnym – nie tyle opisem określonego stanu rzeczy, ile pojęciem dynamicznym, wyrażającym proces i ciągły rozwój².

Bezpośrednim skutkiem „specjalnego trybu scalania”³ systemów prawnych państw członkowskich jest przenikanie do krajowego porządku prawnego norm i przepisów prawa UE (wcześniej prawa wspólnotowego⁴), jak również recepcja nowych terminów i pojęć. Jednym z nich jest pojęcie nadrzędnego interesu publicznego charakterystyczne dla aktów normatywnych prawa administracyjnego i gospodarczego publicznego, które znalazło się w przepisach wymienionych dziedzin prawa w wyniku wdrożenia Dyrektywy Rady z 21.5.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (92/43/EWG)⁵, Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (2000/60/WE)⁶ oraz Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (2006/123/WE)⁷.

Dyrektywa Siedliskowa wraz z Dyrektywą Rady z 2.4.1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (79/409/EWG)⁸ ustanowiły wymóg wprowadzania obszarów Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000, które – obok parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków

¹ R. Tokarczyk, Problemy harmonizacji polskiej kultury prawnej z kulturą prawną Unii Europejskiej, [w:] L. Leszczyński (red.), Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Lublin 2005, s. 11–27.

² J. Jagielski, Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego), [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), Europeizacja polskiego prawa administracyjnego, Wrocław 2005, s. 36.

³ P. Czechowski, Standardy harmonizacji prawa, [w:] E. Piontek (red.), Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2003, s. 70.

⁴ Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony, tj. od 1.12.2009 r. należy stosować termin „unijny” zamiast „wspólnotowy”, jakkolwiek dla określenia aktów prawnych, które zaczęły obowiązywać przed Traktatem z Lizbony będziemy posługiwali się również tym drugim pojęciem.

⁵ Dz.Urz. WE L 206 z 22.7.1992 r., s. 7 ze zm.; dalej jako: Dyrektywa Siedliskowa lub Dyrektywa 92/43/EWG.

⁶ Dz.Urz. UE L 327 z 22.12.2000 r., s. 1 ze zm.; dalej jako: Ramowa Dyrektywa Wodna lub Dyrektywa 2000/60/WE.

⁷ Dz.Urz. UE L 376 z 27.12.2006 r., s. 36; dalej jako: Dyrektywa Usługowa lub Dyrektywa 2006/123/WE.

⁸ Dz.Urz. WE L 103 z 25.4.1979 r., s. 1 ze zm. Po zmianach obowiązuje jako Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.11.2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (2009/147/WE), Dz.Urz. UE L 20 z 26.1.2010 r., s. 7; dalej jako: Dyrektywa Ptasia lub Dyrektywa 2009/147/WE.

krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych i ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów – stanowią formy ochrony przyrody właściwe dla polskiego systemu prawa (przewidziane w ustawie z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody⁹).

Natura 2000 stanowi rezultat wieloletnich prac, których przedmiotem było stworzenie wielkoobszarowych systemów ochrony bioróżnorodności¹⁰ i jest ona złożoną oraz swoistą prawną formą ochrony przyrody¹¹. Z jednej bowiem strony dopuszczono możliwość prowadzenia działalności gospodarczej (inwestycyjnej) na obszarach tworzących Europejską Sieć Ekologiczną, ale pod warunkiem powstrzymania się od działań mogących znacząco negatywnie na nią oddziaływać. Wynika to z faktu, iż Natura 2000 zlokalizowana jest w znacznej mierze na obszarach już zagospodarowanych, co determinuje jej charakter i kierunkuje raczej na zrównoważanie rozwoju na terenach objętych jej zasięgiem, niż na klasycznie pojęte funkcje ochronne¹². Z drugiej natomiast strony wprowadzono wyjątki od ścisłej ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków wyznaczonych w ramach obszarów Europejskiej Sieci Ekologicznej uzasadnionych występowaniem interesu publicznego nadrzędnego względem ekologicznych celów funkcjonowania Sieci – nadrzędnego interesu publicznego.

Zakres przedmiotowy niniejszej monografii obejmuje analizę pojęcia nadrzędnego interesu publicznego ze szczególnym uwzględnieniem tej kategorii prawnej na gruncie przepisów prawa ochrony przyrody. Jest to dlatego istotne, że UE podejmuje działania zmierzające do maksymalizacji efektywności ochrony środowiska (którego składnik stanowi przyroda), ale równocześnie – wraz z rozwojem technicznym, technologicznym oraz wzrostem potrzeb obywateli UE – zwiększa się konieczność wymiaru inwestycji. Właściwe zrozumienie pojęcia nadrzędnego interesu publicznego może być kluczem do powodzenia inwestycji, ale i zachowania bioróżnorodności we właściwym stanie.

U podstaw pracy leży założenie, że nie istnieje możliwość zbudowania obiektywnie trwałej (niezmiennej) definicji analizowanej kategorii prawnej. Zabieg taki byłby z góry skazany na niepowodzenie – wskazują na to ustalenia badaczy zajmujących się analizą jurydyczną pojęcia interesu publicznego (społecznego)¹³. Jest bowiem nadrzędny interes publiczny – podobnie jak np. słuszny interes obywateli, ważny interes strony, ważny interes państwowy, niepowetowana szkoda materialna, czy interes publiczny właśnie – poję-

⁹ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.

¹⁰ P. Korzeniowski, Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne, Warszawa 2012, s. 168.

¹¹ Szerzej na temat jej specyfiki: A. Habuda, Obszary Natura 2000 w prawie polskim, Warszawa 2013, s. 256–259.

¹² A. Boltromiuk, M. Zagórski, Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny, Warszawa 2011, s. 3.

¹³ Zob. E. Modliński, Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym. Praca czytana w 1929 r. na posiedzeniu sekcji studiów nad techniką ustawową Polskiego Instytutu Prawa Administracyjnego im. Kazimierza Wielkiego, Warszawa 1932, *passim*; M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, *passim*; J. Blicharz, Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej, AUW 2004, Nr LX, *passim*.

ciem niedookreślonym, tworzącym wypowiedź normatywną „nie zawierającą dostatecznie ostrego ustalenia”¹⁴.

Stanowi to wyraz celowego zabiegu prawodawczego motywowanego kilkoma przyczynami. Po pierwsze skoro rzeczywistość nie jest statyczna, mamy bowiem do czynienia z ciągłym rozwojem i zmianą stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych, przeto prawodawstwo musi posługiwać się pojęciami nieostrymi, które umożliwiają adaptację wykładni treści owych pojęć do zmiany sytuacji gospodarczej, ekonomicznej czy politycznej. Po drugie ciężar ustalenia zakresu pojęciowego wypowiedzi nieoznaczonych przeniesiony został celowo przez ustawodawcę na organy (sądy) stosujące prawo, ponieważ ich określenie następuje w konkretnych, zindywidualizowanych przypadkach w ramach wykładni operatywnej. Po trzecie pojęcia nieostre są kategoriami normatywnymi, immanentnymi elementami porządku prawnego¹⁵. I wreszcie istotny jest wymiar czysto pragmatyczny, bowiem „używanie przez ustawodawcę zwrotów, zawierających pełne oceny, byłoby nieraz niemożliwe, a w wielu przypadkach wywoływałoby zbyteczne utrudnienie operowania tekstami, które by się stawały nieczytelne: byłyby one długie i zakłócone, wymagające obszernych opisów”¹⁶.

Jednakże wyliczone wyżej specyficzne cechy tych pojęć nie wyłączają możliwości redukcji ich nieostrości. Celem monografii jest więc wskazanie takich elementów wchodzących w zakres znaczeniowy nadrzędnego interesu publicznego, o których można powiedzieć, iż stanowią jego przesłanki. Stąd też w ramach tego celu mieści się weryfikacja założenia, zgodnie z którym istnieje możliwość stworzenia uniwersalnego, jakkolwiek otwartego katalogu elementów nadrzędnego interesu publicznego, który mógłby być wykorzystywany przy uzasadnianiu odstępstw od ochrony obszarów Natura 2000.

Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 bardzo silnie determinuje działania i funkcjonowanie różnych podmiotów na szczeblu krajowym, regionalnym oraz lokalnym, w szczególności „samorządów, firm, rolników i osób prywatnych. Wszystkie te grupy muszą liczyć się z poważnym wpływem sieci Natura 2000 na ich plany i działania gospodarcze”¹⁷. Ponadto przewidziana w jej ramach ochrona przyrody wykracza poza tradycyjny podział na ochronę obszarową i gatunkową¹⁸ – chroni bowiem nie tyle całe obszary, ile dane gatunki oraz siedliska. W piśmiennictwie dostrzega się specyficzny status prawny obszarów Natura 2000 odbiegający od tradycyjnie pojmowanych obszarów specjalnych¹⁹. Co więcej, prowadzenie szeroko pojętej działalności gospodarczej (w tym inwestycyjnej) na ob-

¹⁴ S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, Kraków 1961, s. 41.

¹⁵ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu*, s. 49–53.

¹⁶ S. Grzybowski, *Struktura i treść przepisów odsyłających do zasad współżycia społecznego*, *Studia Cywilistyczne* 1965, Nr 4, s. 26.

¹⁷ K. Kosecki, *Komunikacja społeczna w tworzeniu sieci Natura 2000*, [w:] A. Kalinowska (red.), *Różnorodność biologiczna w wielu odsłonach*, Warszawa 2010, s. 261.

¹⁸ W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2010, s. 235.

¹⁹ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 652–680.

szarach objętych ochroną Natura 2000 nie jest bezwzględnie wyłączone, ale uzależnione od kumulatywnego ziszczenia się kilku przesłanek, w tym istnienia właśnie nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za realizacją inwestycji mogącej negatywnie oddziaływać na Europejską Sieć Ekologiczną.

Wybór tematu monografii znajduje uzasadnienie w tym, że pojęcie nadrzędnego interesu publicznego odgrywa fundamentalną rolę z punktu widzenia interesów inwestorów (tak publicznych jak i prywatnych), ale i ochrony bioróżnorodności²⁰. Gospodarowanie i użytkowanie terenów tworzących Sieć Natura 2000 to m.in. „godzenie często sprzecznych interesów środowiskowych, ekonomicznych i społecznych, stanowiących filary zrównoważonego rozwoju”²¹. Ustalenie przez właściwe organy administracji publicznej, czy w danym stanie faktycznym rzeczywiście istnieje nadrzędny interes publiczny może przesądzać o realizacji określonego planu lub przedsięwzięcia często kosztem znaczącego naruszenia Europejskiej Sieci Ekologicznej. Ale i przeciwnie – badanie, po którym istnienia tego interesu (lub – interesów) nie stwierdzą organy administracyjne skutkować będzie koniecznością odstąpienia od realizacji projektu i wówczas wchodzące w skład Natury 2000 gatunki oraz siedliska pozostaną w nienaruszonym stanie. Jednakże mimo tak kluczowego statusu nadrzędnego interesu publicznego, do tej pory nie poświęcono mu – poza kilkoma artykułami naukowymi koncentrującymi się raczej na jego wybranych aspektach – bardziej obszernej, a zwłaszcza kompleksowej analizy.

Warto nadmienić, iż zgodnie z ostatnimi danymi Komisji Europejskiej z 2011 r. istnieje ponad 26 000 obszarów Natura 2000 zajmujących blisko 950 000 km² powierzchni terytorium UE (jej części lądowej oraz morskiej)²², zaś w Polsce wyznaczono już ponad 6 mln ha obejmujących obszary Sieci, tj. blisko 20% terytorium kraju.

Prowadzenie inwestycji w takich warunkach podlega znaczącym ograniczeniom wynikającym z konieczności ochrony bioróżnorodności, z kolei ochrona środowiska (w tym ochrona przyrody) wymaga większej uwagi ze strony właściwych organów. W tym kontekście nadrzędny interes publiczny odgrywa rolę pierwszoplanową, stanowiąc narzędzie racjonalizowanego hierarchizowania często konkurujących ze sobą wartości oraz interesów.

W pracy wykorzystano zróżnicowane metody badawcze. W pierwszej kolejności poddano analizie przepisy dyrektyw, ze szczególnym uwzględnieniem umiejscowienia w ich systematyce kategorii prawnej nadrzędnego interesu publicznego. W powyższym badaniu zastosowano więc metodę dogmatyczno-prawną.

W ramach analizy przepisów prawa powszechnie obowiązującego posłużono się kilkoma rodzajami wykładni. Mając na uwadze, iż kluczowym aspektem pracy było dążenie do maksymalnej redukcji nieostrości pojęcia nadrzędnego interesu publicznego, wyko-

²⁰ Jak wskazuje *M. Zakrzewska*, „działalność inwestycyjno-budowlana jest sferą zadań administracji, która wywołuje szczególnie często konflikty”, w tym konflikty ze środowiskiem naturalnym. *M. Zakrzewska*, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010, s. 168.

²¹ *A. Bołtromiuk*, *Natura 2000 – the Opportunities and Dilemmas of the Rural Development within European Ecological Network. Natura 2000 – możliwości i dylematy rozwoju obszarów większych objętych siecią ekologiczną, Problemy ekorozwoju – Problems of Sustainable Development 2012, Nr 1, s. 118.*

²² Dane Komisji Europejskiej, <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/docs/n2000.pdf>, s. 9.

rzystano wykładnię gramatyczną służącą interpretacji określonych zwrotów językowych. Należy podkreślić, iż w przypadku interpretacji aktów prawnych UE dominującą rolę odgrywa wykładnia celowościowa, ponieważ jej stosowanie „wiąże się z osłabieniem roli reguł językowych (co wynika m.in. z wielojęzyczności tekstów i trudności w ujednoczeniu znaczeń, z faktu wielofunkcyjności skali integracji i harmonizacji prawa czy z obecności formy regulacji w postaci kształtowania się »polityk wspólnotowych«). Wzmacnia to dynamiczny aspekt wykładni oraz pozwala wykraczać poza klasyczne reguły pozasystemowe”²³. Wobec tego posłużono się także i tą metodą ustalania treści norm i przepisów, albowiem analiza jurydyczna omawianego pojęcia nie mogła abstrahować od celu, w jakim kategoria ta została wprowadzona do systemu prawa.

Ponadto, skoro uwzględniano umiejscowienie nadrzędnego interesu publicznego w treściach aktów prawnych, niezbędne było zastosowanie wykładni systemowej wewnętrznej. Nieodzowna okazała się także metoda teoretyczno-prawna, bowiem samo badanie tekstów prawnych byłoby zdecydowanie niewystarczające. Wynika to z faktu, iż w celu określenia nadrzędnego interesu publicznego należało uwzględnić judykaturę sądów (głównie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Sądu I Instancji jak i krajowych sądów administracyjnych), opinie Komisji Europejskiej oraz dokonać analizy poglądów doktryny wykraczających poza ścisłe ramy tych tekstów.

Ważne miejsce w pracy zajmuje omówienie pojęć mieszczących się w zakresie semantycznym nadrzędnego interesu publicznego. Ich badanie przeprowadzono biorąc pod uwagę nie tylko analizę deskrypcjonistyczną, tj. kto i kiedy posługiwał się określonymi terminami (pojęciami), lecz również umiarkowanie rekonstrukcjonistyczną, a zatem formułującą definicje regulujące, w niewielkim stopniu rozbieżne z rdzeniem stanowiącym znaczenie dotychczas rozpowszechnione²⁴.

Metoda historyczna wykorzystana została przy ukazaniu rodowodu nadrzędnego interesu publicznego, ale i jego ewolucji. Warto w tym miejscu przywołać niezwykle trafny pogląd, zgodnie z którym „współczesny badacz prawa musi korzystać z doświadczenia historycznego w dwojaki sposób. Po pierwsze, zobowiązany jest znać historię rozwoju używanych w danej gałęzi prawa pojęć. (...) Po wtóre, sięgając do tej wiedzy, sam musi mieć świadomość miejsca, w jakim znajduje się on i dziedzina prawa, którą bada, a to z kolei nie tylko kieruje jego zainteresowania do potrzeb ujawnianych w określonym czasie, ale powoduje także konieczność konfrontowania współczesnych trendów społecznych z możliwościami i celami zastanej siatki pojęciowej badanej dziedziny prawa tak, aby, o ile jest to konieczne, zmienić znaczenie słów, wprowadzić nowe pojęcia czy też zrezygnować z używania zastanych pojęć, odpowiednio nie tylko do wymagań narzuczanych przez rozwój społeczny czy gospodarczy, ale także odpowiednio do roli jaką ta gałąź prawa (administracyjnego – przyp. – *J.Ch.*) spełnia na gruncie nauk prawnych”²⁵.

²³ L. Leszczyński, Wykładnia celowościowo-funkcjonalna przepisów prawa administracyjnego, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 4, Wykładnia w prawie administracyjnym, Warszawa 2012, s. 267–268.

²⁴ Z. Ziemiński, O aparaturze pojęciowej dotyczącej sytuacji prawnych, PiP 1985, Nr 3, s. 33.

²⁵ I. Zachariasz, O znaczeniu doświadczenia historycznego dla jakości prawa administracyjnego, [w:] D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Sulawko-Karetko (red.), Jakość prawa administracyjnego, Warszawa 2012, s. 91.

Dodatkowo w pracy oparto się na wnioskowaniu indukcyjnym. Oznacza to, iż analiza szczegółowych przypadków powołania się przez organy administracji publicznej na kategorię nadrzędnego interesu publicznego pozwoliła wskazać generalne elementy tego pojęcia.

Analiza pojęcia nadrzędnego interesu publicznego przeprowadzona została w oparciu o orzecznictwo, źródła prawa Unii Europejskiej i krajowe akty prawne – dyrektywy oraz implementujące je ustawy. Ponadto – tam, gdzie omawiano nadrzędny interes publiczny jako kategorię prawa europejskiego – konieczne było uwzględnienie innych źródeł prawa pochodnego, takich jak rozporządzenia czy decyzje. Jeśli natomiast przedmiot rozważań stanowiły pojęcia prawa europejskiego (zdrowie publiczne czy bezpieczeństwo publiczne będące elementami analizowanej klauzuli) nie można było pominąć prawa traktatowego.

Praca podzielona została na dziesięć rozdziałów oraz konkluzje podsumowujące.

Rozdział pierwszy ukazuje genezę pojęcia nadrzędnego interesu publicznego obejmującą wypracowaną przez judykaturę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej koncepcję wymogów imperatywnych jako wyjątków orzeczniczych od swobód gospodarczych UE. Wspomniany sąd do 1.12.2009 r., tj. do wejścia w życie Traktatu z Lizbony²⁶, funkcjonował pod nazwą Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Stąd też w przypadku orzecznictwa sprzed 2009 r. nazywany będzie w ten sposób, z kolei wyroki po tej dacie wydawał już Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Powyższe rozróżnienie znajdzie odzwierciedlenie przede wszystkim w przypisach, natomiast w głównej części pracy posłużono się określeniami: „Trybunał Sprawiedliwość” i względnie „Trybunał”, co miało na celu ujednoczenie terminologii. W rozdziale tym omówiono nadto ewolucję wymogów imperatywnych interesu publicznego, które – już jako nadrzędny interes publiczny – włączone zostały do aktów prawa pochodnego UE.

Przedmiotem rozdziału drugiego jest analiza normatywnych podstaw funkcjonowania Europejskiej Sieni Ekologicznej Natura 2000, tj. Dyrektywy Ptasiej oraz Dyrektywy Siedliskowej, ze szczególnym uwzględnieniem pojęcia nadrzędnego interesu publicznego jako kategorii uzasadniającej odstępstwa od ekologicznych celów wymienionych aktów prawnych. Także w tym rozdziale przedstawiono rodowód oraz rozwój tego pojęcia, ale już na gruncie interpretacji przepisów europejskiego prawa ochrony przyrody i przy uwzględnieniu specyfiki wykładni stosowanej przez Trybunał Sprawiedliwości.

Kolejne pięć rozdziałów (tj. rozdział trzeci do siódmego włącznie) dotyczą poszczególnych elementów nadrzędnego interesu publicznego. Pojęcie to występuje na gruncie Dyrektywy Siedliskowej w art. 6 ust. 4 oraz art. 16 ust. 1. Pierwszy z wymienionych przepisów wprowadza wyjątki od ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków wyznaczonych w ramach obszarów Europejskiej Sieni Ekologicznej i dotyczy dwóch typów sytuacji: 1) kiedy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania obszaru Natura 2000, ale które może na niego znacząco oddziaływać i nie istnieją rozwiązania alternatywne – wówczas, po zastosowaniu środków kompensujących, o których państwo członkowskie powiadomi Komisję Europejską – inwestycja będzie mogła być zrealizowana, jeśli za realizacją przemawiają powody o charakterze

²⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r., Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r., s. 1 ze zm.

zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesy mające charakter społeczny lub gospodarczy oraz

- 2) kiedy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania obszaru Natura 2000, ale które może na niego znacząco negatywnie oddziaływać przy czym dany obszar obejmuje priorytetowy typ siedliska przyrodniczego i/lub zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym i nie istnieją rozwiązania alternatywne – wówczas, po zastosowaniu środków kompensujących, o których państwo członkowskie powiadomi Komisję Europejską – realizacja inwestycji będzie uzasadniona wyłącznie przez wykazanie, iż przemawiają za nią względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję Europejską, inne powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego.

Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego zostało znacznie lepiej określone w drugiej części art. 6 ust. 4. Podobna konstrukcja – będąca poniekąd kompilacją tego przepisu – znalazła się w art. 16 ust. 1 Dyrektywy Siedliskowej, który przewiduje odstępstwa od ochrony gatunków usprawiedliwione między innymi interesem zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub innymi powodami o charakterze zasadniczym wynikającymi z nadrzędnego interesu publicznego, w tym powodami o charakterze społecznym lub gospodarczym oraz powodami związanymi z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska. Systematyka analizy elementów nadrzędnego interesu publicznego przyjęła formę analogiczną do kształtu regulacji wprowadzonej przez prawodawcę, z tym, że w pierwszej kolejności omówione zostały te elementy pojęcia, które wymieniono w przepisach Dyrektywy Siedliskowej *expressis verbis*. Rozdział trzeci poświęcony więc został zdrowiu ludzkiemu jako elementowi nadrzędnego interesu publicznego. Zdrowie ludzkie – podobnie jak bezpieczeństwo publiczne – stanowi pojęcie prawa europejskiego i jedną z traktatowych klauzul umożliwiających ograniczanie przez państwa członkowskie swobód gospodarczych UE. Problematyka ta wymagała szczegółowej analizy w kontekście poszczególnych swobód, biorąc pod uwagę fakt, iż zarówno zdrowie ludzkie jak i bezpieczeństwo publiczne to pojęcia nieostre. Następnie zostało wykazane, jakiego typu inwestycje naruszające obszary Natura 2000 mogą zostać usprawiedliwione poprzez odwołanie się do tego względu, tzn. jaki jest zakres znaczeniowy zdrowia ludzkiego jako elementu nadrzędnego interesu publicznego.

Analogiczny zabieg badawczy przeprowadzono w rozdziale czwartym poświęconym bezpieczeństwu publicznemu. Po omówieniu tego pojęcia w kontekście uregulowań prawa europejskiego odniesiono się do relacji bezpieczeństwo publiczne – porządek publiczny oraz na podstawie konkretnych spraw i orzecznictwa wskazano, czy bezpieczeństwo hydrologiczne, energetyczne oraz bezpieczeństwo ruchu drogowego mogą zostać uznane za względy bezpieczeństwa *sensu largo* wchodzącego w zakres nadrzędnego interesu publicznego.

Rozdział piąty odnosi się do zakresu znaczeniowego pojęcia korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska – kategorii charakterystycznej wyłącznie dla przepisów Dyrektywy Siedliskowej, przy czym do tej pory Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się na temat tego elementu nadrzędnego interesu publicznego zaledwie jeden

raz i to w trybie prejudycjalnym. Nie jest to zresztą przypadek odosobniony. Tego typu tendencja jest charakterystyczna dla orzecznictwa Trybunału dotyczącego przepisów tworzących podstawy funkcjonowania Europejskiej Sieci Ekologicznej. Wynika to z tego, że istnienie (lub brak) nadrzędnego interesu publicznego w danej sprawie jest jedną z kilku przesłanek uzasadniających stosowanie wyjątków od ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków jak również ochrony samych gatunków. Dlatego też w sytuacji, gdy brakuje analizy rozwiązań alternatywnych lub środków kompensujących Trybunał Sprawiedliwości stwierdza uchybienie prawa UE, nie wypowiadając się w przedmiocie pojęcia nadrzędnego interesu publicznego (w tym jego poszczególnych elementów). Natomiast nieomal nie zdarza się, aby państwa członkowskie występowały o interpretację zagadnienia wstępne (prejudykatu) będącego nadrzędnym interesem publicznym. Niemniej jednak w przywołanym rozdziale próbowano, na podstawie dostępnych dokumentów instytucji UE jak również zestawienia z klasycznie pojmowaną ochroną środowiska naturalnego, określić pojęcie korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska.

W rozdziale szóstym omówione zostały inne powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, które mogą usprawiedliwiać ingerencję w obszary ochrony Natura 2000 po spełnieniu dodatkowego warunku, a mianowicie wyrażenia opinii przez Komisję Europejską w trybie art. 6 ust. 4 Dyrektywy Siedliskowej. Komisja Europejska opublikowała dotychczas osiemnaście opinii, z czego tylko jedna była negatywna z punktu widzenia promotora inwestycji. Dokumenty te stanowią kluczowe źródła dla określenia pojęcia innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego. Trzeba jednak podchodzić do nich z ostrożnością pamiętając, iż ostateczna wykładnia omawianej kategorii należy do Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto w przeważającej większości opinii konieczność realizacji planów lub przedsięwzięć usprawiedliwiana była przez państwa członkowskie poprzez odniesienie się wielu często zróżnicowanych względów. Jednakże wartość tych dokumentów jest nie do przecenienia z punktu widzenia ustalenia możliwej treści elementów analizowanej klauzuli generalnej, albowiem pozwalają one na stworzenie rozbudowanego i równocześnie szczegółowego katalogu względów nadrzędnego interesu publicznego.

Jeżeli dany obszar Natura 2000 nie obejmuje typu siedliska przyrodniczego i/lub zamieszkanego przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, względy nadrzędnego interesu publicznego przemawiające za realizacją inwestycji zostały sprowadzone do przykładowego wskazania powodów o charakterze zasadniczym, w tym powodów społecznych lub gospodarczych. Są to więc elementy nadrzędnego interesu publicznego wyrażonego w pierwszej części art. 6 ust. 4 Dyrektywy 92/43/EWG. Ich analiza w ramach konkretnych przypadków przeprowadzona została w rozdziale siódmym. Ponadto porównano je z względami nadrzędnego interesu publicznego z pierwszej części tego przepisu, co pozwoliło – w obliczu braku orzecznictwa tak Trybunału Sprawiedliwości, jak i sądów krajowych w omawianym aspekcie – na wyprowadzenie generalnych wniosków w zakresie redukcji poziomu nieostrości kategorii nadrzędnego interesu publicznego.

Na rozdział ósmy składają się rozważania, w których centralne zagadnienie badawcze stanowi odpowiedź na pytanie: czy i w jakiej mierze pojęcie nadrzędnego interesu publicznego realizuje ideę zrównoważonego rozwoju? Jest to o tyle interesujące zagadnienie, iż rozkwit koncepcji ekorozwoju zbiegł się w czasie z przyjęciem Dyrektywy Siedliskowej, zaś

zgodnie z preambułą oraz częścią normatywną tego aktu prawnego, Dyrektywa 92/43/EWG przyczynić się ma do zachowania bioróżnorodności i urzeczywistnienia trwałego rozwoju. Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie wymagało analizy samej idei zrównoważonego rozwoju oraz konfrontacji jej założeń z nie tylko konstrukcją art. 6 ust. 4 Dyrektywy Siedliskowej, ale i właśnie pojęciem nadrzędnego interesu publicznego.

Harmonizowanie interesów to nie tylko ich hierarchizacja w konkretnych (zindywidualizowanych) przypadkach celem przypisania jednemu z nich statusu nadrzędności, ale jak najbardziej precyzyjne ich wyważanie. Analogiczna dyrektywa postępowania zawarta została w zasadzie ogólnej uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli wyrażonej w art. 7 polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego. Dotyczy ona bowiem ścierających się interesów grup społecznych w trakcie załatwiania (niektórych) spraw administracyjnych. Analiza postępowania przy stosowaniu prawa określonego w rzeczowej zasadzie ogólnej może być więc pożądana dla pełniejszego zrozumienia pojęcia nadrzędnego interesu publicznego. Wokół tej problematyki ogniskuje się rozdział dziewiąty.

Rozdział dziesiąty dotyczy pojęcia interesu publicznego (społecznego) w perspektywie nauk prawnych oraz ujęciu interdyscyplinarnym. Nie można bowiem dokonać pełnej analizy kategorii nadrzędnego interesu publicznego bez odniesienia się do pojęcia interesu publicznego. W rozdziale tym zawarto genezę oraz ewolucję drugiego z wymienionych pojęć nieostrych oraz zestawienia pojęcia interesu publicznego z nadrzędnym interesem publicznym. Pozwoliło to określić charakterystyczne cechy specyficzne dla kategorii nadrzędnego interesu publicznego.

O ile każdy z rozdziałów kończy się podsumowaniem, w którym formułowane są wnioski ogólne mające porządkować dotychczasowy wywód, o tyle całą monografię wieńczą generalne konkluzje dotyczące pojęcia nadrzędnego interesu publicznego. Zawierają one katalog interesów, które zostały lub mogą być uznane za uzasadniające odstępstwa od nie naruszalności obszarów Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 – elementów nadrzędnego interesu publicznego, jak również wskazują cechy konstytutywne analizowanej kategorii prawnej.

Niniejsza praca przygotowana została w oparciu o rozprawę doktorską, napisaną pod kierunkiem Pana Profesora *Waldemara Hoffa* w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie. Pragnę serdecznie podziękować i wyrazić najgłębszą wdzięczność mojemu Promotorowi, za opiekę merytoryczną oraz wszelką pomoc na jaką mogłem liczyć z Jego strony. Chcę podkreślić, że dotyczy to nie tylko okresu, w którym praca ta powstawała. Pragnę także wyrazić serdeczne podziękowania oraz wyrazy głębokiego szacunku Panu Profesorowi *Andrzejowi Kabatowi* oraz Panu Profesorowi *Stanisławowi Wrzosekowi*, recenzentom mojej pracy doktorskiej, za niezwykle cenne uwagi i życzliwą pomoc. Dziękuję również całej społeczności akademickiej Akademii Leona Koźmińskiego, od której otrzymałem i nieustannie otrzymuję wsparcie – władz Uczelni, kadry naukowo-dydaktycznej, pracowników administracyjnych oraz studentów.

Warszawa, grudzień 2014 r.

Jan Chmielewski