

ANNA HAŁADYJ

DZIAŁANIA FAKTYCZNE
W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA
NA PRZYKŁADZIE USPOŁECZNIANIA PLANÓW
ZADAŃ OCHRONNYCH DLA OBSZARU NATURA 2000

WSTĘP

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej pociągnęło za sobą konieczność wyznaczenia obszarów przynależnych do Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000, której podstawy wyznaczenia stanowią przepisy Dyrektywy 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa¹ oraz Dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory², implementowane przez ustawę o ochronie przyrody³. Ustawa ta pod pojęciem obszaru Natura 2000 rozumie obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty [Unii], utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych, lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty [Unii] (art. 5 pkt 2b). Lista, nazwa oraz położenie obszarów specjalnej ochrony ptaków w Polsce zostały okreś-

Dr ANNA HAŁADYJ – Katedra Prawa Zarządzania Środowiskiem, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: ahaladyj@kul.pl

¹ Wersja skonsolidowana dyrektywy EWG 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. o ochronie dziko żyjących ptaków, Dz. Urz. L 20 z 26.01.2010, s. 7-25.

² Dz. U. L 206 z 22.07.1992, s. 7.

³ Tekst jedn.: Dz. U. 2009, Nr 151, poz. 1220 ze zm. [dalej cyt.: u.o.p.].

lone w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków⁴, zaś specjalne obszary ochrony (siedliskowe) zostały zgłoszone Komisji Europejskiej i oczekują na zatwierdzenie.

Jednym z zasadniczych założeń funkcjonowania sieci Natura 2000 – po wyznaczeniu sieci chronionych obszarów – jest właściwe gospodarowanie na tych obszarach.

1. ZASADY GOSPODAROWANIA NA OBSZARACH NATURA 2000

Zasady gospodarowania na obszarach Natura 2000 można podzielić na ogólne (dotyczące wszystkich obszarów) i szczegółowe (dostosowane do wymogów ochronnych każdego obszaru). Ogólne zasady postępowania (w tym gospodarowania) zostały zapisane w art. 33 ustawy o ochronie przyrody i ze względu na swą specyfikę nie będą przedmiotem dalszych rozważań. Natomiast szczegółowe zasady gospodarowania są oparte na art. 36 u.o.p., zgodnie z którym na obszarach Natura 2000 nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie zagrażają one zachowaniu siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin lub zwierząt, ani nie wpływają w sposób istotny negatywnie na gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. Punkt wyjścia dla określenia dozwolonych sposobów gospodarowania stanowią postanowienia planów ochrony lub planów zadań ochronnych. Istotą tego rodzaju planów jest określenie stanu przyrody, identyfikacja zagrożeń i problemów⁵. Plany te przesadzają o strategii działań podejmowanych na bieżąco i na przyszłość, jednak zawsze zgodnie z reżimem prawnym danego obszaru⁶. Jak wynika z art. 18 u.o.p., plany ochrony sporządza się i realizuje dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych. Natomiast obowiązek sporządzenia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 wynika z art. 28 u.o.p., a planu ochrony dla tego obszaru – z art. 29 u.o.p. Realizacja tych planów służy

⁴ Dz. U. 2011, Nr 25, poz. 133.

⁵ B. I w a ń s k a, *Koncepcja zintegrowanych planów ochrony dla parków narodowych i obszarów Natura 2000*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 3, s. 100.

⁶ W. R a d e c k i, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 122.

osiąganiu określonych w dyrektywie ptasiej i siedliskowej obowiązków podjęcia określonych działań, umożliwiających zachowanie lub odtworzenie we właściwym stanie ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków. Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej: „Dla specjalnych obszarów ochrony 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, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach”.

Stosownie do postanowień art. 28 u.o.p., plany zadań ochronnych ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, regionalny dyrektor ochrony środowiska, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. Plan zadań ochronnych powstaje na podstawie dostępnej wiedzy o siedliskach i gatunkach oraz rozpoznania terenowego umożliwiającego ocenę stanu ich ochrony. Szczegółowy sposób przygotowania projektu planu zadań ochronnych określa Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000⁷. Zgodnie z § 3 p. 5 i 6 rozporządzenia, w projekcie planu zadań określa się:

5) ustalenie celów działań ochronnych do osiągnięcia w okresie, na jaki jest sporządzany plan zadań ochronnych, umożliwiające monitoring i weryfikację ich osiągnięcia, z uwzględnieniem:

- a) konieczności utrzymania właściwego stanu ochrony, likwidacji, ograniczenia istniejących lub potencjalnych zagrożeń dla przedmiotu ochrony lub zapobieżenia im – jeżeli obecny stan przedmiotów ochrony w obszarze został oceniony jako właściwy,
- b) potrzeby osiągnięcia właściwego stanu ochrony, konieczności likwidacji, ograniczenia istniejących lub potencjalnych zagrożeń odpowiedzialnych za niewłaściwy stan ochrony przedmiotu ochrony lub zapobieżenia im – jeżeli obecny stan przedmiotów ochrony w obszarze został oceniony jako niezadowolający lub zły,

⁷ Dz. U. 2010, Nr 34, poz. 186.

- c) konieczności uzupełnienia stanu wiedzy o przedmiocie ochrony i konieczności likwidacji, ograniczenia zagrożeń dla przedmiotu ochrony lub zapobieżenia im – jeżeli stan ochrony przedmiotu ochrony nie jest możliwy do oceny.
- 6) ustalenie działań ochronnych wynikających z ustalonych celów działań ochronnych, w tym wskazanie:
 - a) działań ochronnych zapewniających monitoring osiągnięcia celów działań ochronnych, a zwłaszcza monitoring przyjętych parametrów stanu ochrony przedmiotów ochrony,
 - b) zakresu prac przewidzianych do realizacji,
 - c) terenu lub miejsca realizacji,
 - d) terminu oraz częstotliwości realizacji,
 - e) podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie i monitoring,
 - f) szacowanych kosztów realizacji działań,
 - g) technicznych uwarunkowań realizacji działań,
 - h) podmiotów, których współdziałanie przy realizacji działań ochronnych jest niezbędne.

Zgodnie z art. 28 ust. 10 u.o.p., plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 zawiera:

- 1) opis granic obszaru i mapę obszaru Natura 2000;
- 2) identyfikację istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk będących przedmiotami ochrony;
- 3) cele działań ochronnych;
- 4) określenie działań ochronnych ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania, w tym w szczególności działań dotyczących:
 - a) ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk,
 - b) monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów, o których mowa w pkt 3,
 - c) uzupełnienia stanu wiedzy o przedmiotach ochrony i uwarunkowaniach ich ochrony.

Wprawdzie plan zadań ochronnych nie zawiera bezpośrednich odwołań do sposobów gospodarowania na gruntach objętych obszarem Natura 2000, lecz z istoty celów ochrony na obszarach Natura 2000 (wynikających z ogólnej normy wyrażonej w cytowanym art. 36 u.o.p.) wynika, że do nich właśnie w swej istocie będzie odnosił się każdy plan zadań ochronnych.

Natomiast plan ochrony dla obszaru Natura 2000 jest ustanawiany w drodze rozporządzenia, przez Ministra Środowiska na okres 20 lat (art. 29 ust. 3 u.o.p.). Tryb i zakres sporządzania planu ochrony został określony w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000⁸. Plan ochrony sporządzany jest na podstawie inwentaryzacji, badań i ekspertyz, zapewniających uzyskanie dobrego rozpoznania przedmiotów ochrony i uwarunkowań ich ochrony. Zgodnie z § 3 p. 8 tego rozporządzenia, w projekcie planu ochrony można ustalić m.in. działania ochronne zapewniające utrzymanie lub odtworzenie właściwego stanu przedmiotów ochrony, likwidację, ograniczenie zidentyfikowanych zagrożeń lub zapobieżenie im, oraz zachowanie lub poprawę integralności obszaru i roli, jaką dany obszar pełni dla spójności sieci Natura 2000, przez:

a) działania ochrony czynnej, które powinny być wykonane dla przedmiotów ochrony,

b) działania, które powinny być wykonane w celu odtworzenia lub przywrócenia w obszarze gatunków lub siedlisk przyrodniczych mających znaczenie dla Unii,

c) działania, które są potrzebne dla utrzymania, odtworzenia lub poprawy funkcjonowania korytarzy ekologicznych łączących obszar z obszarami sąsiednimi,

d) zaplanowanie rozmieszczenia obiektów i urządzeń służących celom ochrony obszaru, z wskazaniem ich lokalizacji,

e) działania, które należy podjąć w ramach gospodarki prowadzonej w obszarze, zwłaszcza z zakresu gospodarowania wodami, zachowania lub odtworzenia możliwości wędrówki organizmów wodnych, zalesiania, kształtowania przestrzeni produkcyjnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej,

f) działania pożądanego dla zrównoważonego rozwoju obszaru bazujących na wykorzystaniu zasobów krajobrazu i przyrody obszaru, a nieprzeszkadzających osiaganiu, utrzymywaniu lub odtwarzaniu właściwego stanu przedmiotów ochrony, zwłaszcza działań dotyczących zabudowy lub lokalizacji infrastruktury technicznej, komunikacyjnej, turystycznej lub edukacyjnej.

Ustalając zaś działania ochronne, należy w szczególności wskazać:

- 1) obszar lub miejsce realizacji;
- 2) termin oraz częstotliwość realizacji;

⁸ Dz. U. 2010, Nr 64, poz. 401.

- 3) podmiot odpowiedzialny za wykonanie i monitoring;
- 4) obligatoryjność lub fakultatywność działania, uwzględniając konieczność osiągnięcia celów ochrony obszaru.

Plan ochrony zgodnie z art. 29 ust. 8 u.o.p. powinien zawierać m.in.:

- 3) określenie warunków utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000, zachowania integralności obszaru Natura 2000 oraz spójności sieci obszarów Natura 2000, odnoszących się w szczególności do:

- c) zagospodarowania obszarów morskich,
- d) gospodarowania wodami,
- e) gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej,

- 5) określenie działań ochronnych dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000, ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację; wraz z określeniem sposobów monitoringu realizacji zadań ochronnych oraz ich skutków i określeniem sposobów monitoringu stanu ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk, będących przedmiotami ochrony (art. 29 ust. 8 p. 7-8 u.o.p.).

Plany ochrony/zadań ochronnych są więc ujęte w prawie krajowym, jako określające możliwości i zakazy podejmowania wyznaczonych działań, *de facto* jednak istota dyrektywy siedliskowej polega na zapewnieniu/utrzymaniu dotychczasowych form działalności gospodarczej koniecznej dla właściwego poziomu ochrony danego obszaru⁹, tym samym więc analogiczne podejście (niezależnie od zastosowanej terminologii – w j. angielskim są to *management plans*) będzie odzwierciedlone także w tych planach. Potwierdza to fakt, że zakres działań ochronnych, o których mowa w art. 28 ust. 10 p. 4 u.o.p., odnosi się do ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk, a jest adresowany do podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania, czyli właścicieli i użytkowników gruntów. Natomiast w planie ochrony (art. 29 ust. 8 p. 5 u.o.p.) określa się działania ochronne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000, ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, do których to działań należeć mogą – zgodnie z art. 29 ust. 9 p. 5 – gospodarka rolna, leśna i rybacka.

⁹ W *Sejmie o bioróżnorodności*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 2, s. 32.

Oznacza to, że wprowadzenie planów ochrony/zadań ochronnych dokonuje się w celu określenia sposobu dozwolonego gospodarowania na nieruchomościach gruntowych objętych tym planem. Tym samym należy uznać, że tą drogą dokonuje się ograniczenie sposobu dysponowania taką nieruchomością, ponieważ w tradycyjnym ujęciu na prawo własności składa się triada uprawnień właściciela, do których należą: uprawnienie do korzystania z rzeczy z wyłączeniem innych osób; uprawnienie do rozporządzania rzeczą oraz uprawnienie do posiadania rzeczy. Faktyczne korzystanie z rzeczy, przysługujące właścicielowi, obejmuje przede wszystkim czynności związane z władaniem rzeczą – jej posiadaniem, pobieraniem pożytków, które ona przynosi, możliwością jej zniszczenia lub przetworzenia. Wszystkie te uprawnienia mogą być więc ograniczone poprzez postanowienia planu¹⁰, gdyż w jego treści wskazuje się numery działek ewidencyjnych, na których mają być realizowane określone działania ochronne¹¹, a same plany stanowią podstawę do wprowadzania zmian w studium i planach zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie szczegółowe sposoby gospodarowania na obszarach objętych planem będą zapewne dość zróżnicowane i zależne od przedmiotu ochrony (obszar ptasi lub siedliskowy, rodzaj siedliska itp.), jednakże, biorąc pod uwagę rodzaje aktywności, które mogą być objęte programem rolnośrodowiskowym, można założyć, że działania na nieruchomościach gruntowych objętych planem będą mogły dotyczyć: 1) rolnictwa zrównoważonego; 2) rolnictwa ekologicznego; 3) utrzymania łąk ekstensywnych; 4) utrzymania pastwisk ekstensywnych; 5) ochrony gleb i wód; 6) tworzenia stref buforowych; 7) ochrony lokalnych ras zwierząt (wniosek z § 1 p. 2 w zw. z § 9 ust. 1 p. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich¹²), a zaniechania będą ściśle związane z ustaleniami planu, związanymi z danymi określonymi w standardowym formularzu danych¹³.

¹⁰ D. Trzcinka, *Natura 2000 a ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010, s. 151.

¹¹ Por. Zarządzenie Nr 36/10 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Murawy w Haćkach (PLH200015), <http://bip.rdos.eu/Information.aspx?iid=13774>

¹² Dz. U. 2004, Nr 174, poz. 1809.

¹³ Por. sprawę melioracji torfowiska Kamień PLH060067, http://lublin.gazeta.pl/lublin/1,48724,9723331,Rolnik_zniszczył_Nature_2000__Czy_tylko_on_jest_winny_.html

2. UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W PRZYJMOWANIU PLANÓW ZADAŃ OCHRONNYCH

Wielość tych obowiązków sprawia, że wymagają one sprawnej realizacji oraz monitorowania. Aby to osiągnąć, należy włączyć przyszłych adresatów postanowień planu we wspólne ustalanie sposobów i zasad prowadzenia działań ochronnych tak, aby zagwarantować faktyczne ich wykonanie. Zgodnie z art. 28 ust. 4 oraz 29 ust. 6 u.o.p., plany zadań ochronnych i plany ochrony są **przyjmowane** w procedurze z udziałem społecznym, na zasadach określonych w dziale III rozdziale 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁴. Ustawa ta w art. 39-43 reguluje m.in. kwestie udziału „każdego” w postępowaniu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, przewidując możliwość składania uwag i wniosków w ściśle sformalizowanym trybie, obejmującym cztery elementy: 1) pozyskanie wiedzy o projektowanym dokumencie poprzez podanie do publicznej wiadomości; 2) możliwość zapoznania się z dokumentacją sprawy; 3) złożenie uwag i wniosków oraz 4) uzyskanie informacji i tym, w jaki sposób zostały rozpatrzone i wzięte pod uwagę zgłoszone uwagi i wnioski. Tym samym u.u.i.ś. reguluje wyłącznie kwestie proceduralne, nie przewiduje ani wczesnego włączania społeczeństwa w tworzenie projektu dokumentu, ani powtarzalności procedury z udziałem społecznym, sprowadza więc udział społeczeństwa do spełnienia wymogu prawa unijnego, nie zaś faktycznego uspołeczniania.

3. UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W TWORZENIU PLANÓW ZADAŃ OCHRONNYCH – MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA DZIAŁAŃ FAKTYCZNYCH

Odmienne niż u.u.i.ś., ustawa o ochronie przyrody odróżnia udział społeczeństwa w przyjmowaniu planu od udziału społeczeństwa w jego tworzeniu. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 3 u.o.p.: „Sporządzający projekt planu zadań ochronnych, o którym mowa w ust. 1, umożliwi zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodni-

¹⁴ Dz. U. 2008, Nr 199, poz. 1227 ze zm. [dalej cyt.: u.u.i.ś.].

czych i siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, udział w pracach związanych ze sporządzaniem tego projektu”. A zgodnie z art. 28 ust. 4 u.o.p.: „Sporządzający projekt planu zadań ochronnych, o którym mowa w ust. 1, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu”.

Identyczne zasady odnoszą się do planów ochrony (art. 29 ust. 5 i 6 u.o.p.). Co ciekawe, takiego rozróżnienia nie wprowadzono do procedury tworzenia planów ochrony i zadań ochronnych dla pozostałych obszarowych form ochrony przyrody.

Jednocześnie zaś zarówno u.o.p., jak i u.u.i.ś. nie zawierają żadnych przepisów odnośnie do sposobów włączania społeczeństwa w tworzenie takich planów. Oznacza to, że organy administracji są zmuszone do wykorzystywania w tym zakresie działań faktycznych, głównie wielostronnych¹⁵, nazywanych też działaniami o charakterze kooperatywnym. Kooperację tę można rozumieć, jako czynne wypełnianie obowiązków czy zadań przez określone podmioty. Ma ona miejsce, gdy wypełnienie tego zadania przez jeden lub samodzielnie działające podmioty jest niemożliwe, albo o wiele trudniejsze¹⁶, co idealnie wpisuje się w istotę zarządzania obszarami Natura 2000. Kooperacja jest możliwa na dwóch poziomach – horyzontalnym oraz wertykalnym, gdzie spotykają się siły społeczne i państwowe¹⁷, a także w relacji indywidualnej lub kolektywnej (która przewiduje występowanie po jednej stronie co najmniej kilku podmiotów, ale także sytuację, w której w procesie decyzyjnym biorą udział przedstawiciele organizacji ekologicznych, podmioty zasięgające informacji czy grupy osób reprezentujących własne interesy)¹⁸.

¹⁵ A. B ł a ś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 339.

¹⁶ C. G u s y, *Kooperation als staatlicher Steuerungsmodus*, „Zeitschrift für Umweltrecht“ 2001, z. 1, s. 4.

¹⁷ H.-W. R e n g e l i n g, *Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht*, *Osnabrücker Rechtswissenschaftliche Abhandlungen*, Bd. XV, Köln–Berlin–Bonn–München 1988, s. 58 n. oraz M. G r ü t e r, *Umweltrecht und Kooperationsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland*, *Umwelt- und Technikrecht*, Bd. X, Düsseldorf 1990, s. 5.

¹⁸ E.-H. R i t t e r, *Das kooperative Staat*, „Archiv des Öffentlichen Rechts“ 1979, Bd. 104, s. 396.

Natomiast kategoria działań faktycznych obejmuje dopuszczalne i nieważne działania administracji publicznej uzupełniające działania prawne tej administracji. Od działań prawnych różnią się one tym, że w ogóle nie są określone prawem lub są określone w sposób niewyczerpujący, pomijający takie elementy owych działań, jak warunki ich podejmowania, treść, formę i tryb, zasady kontroli prawidłowości¹⁹. Są one jednak podejmowane zawsze na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Co istotne, choć działania faktyczne w założeniu nie są nakierowane na wywołanie skutków prawnych, lecz faktycznych, to jednak kształtują sytuację prawną obywatela i wywołują skutki prawne bezpośrednio²⁰ lub pośrednio, a ich efektem mogą być: akt administracyjny (np. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach) lub umowa cywilna czy umowa publiczna (administracyjna), a także – akt planowania, w tym plan zadań ochronnych/plan ochrony²¹. Jak podnoszono wcześniej, sposób prowadzenia gospodarki wodnej, zalesiania, kształtowania przestrzeni produkcyjnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej na obszarze Natura 2000, powinien być określony na etapie projektowania i tworzenia planu ochrony/zadań ochronnych. W związku z tym organ administracji musi podjąć działania mieszczące się w formach działań faktycznych w stosowaniu prawa, do których należą m.in.: ustalenie przez organ administracyjny niektórych celów i działań (zbieranie informacji, sporządzanie prognoz, zbieranie propozycji zainteresowanych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych itp.) oraz ustalenie przez organ administracji niektórych sytuacji faktycznych (zbieranie informacji, ocena zebranych informacji oraz podjęcie wiążącego ustalenia)²². Jest to punkt wyjścia do realizacji dyspozycji normy art. 28 ust. 3 i 29 ust. 5 u.o.p., z której wynika, że organ administracji ma

¹⁹ B ł a ś, *Prawne formy działania administracji*, s. 331.

²⁰ A. B ł a ś, *Czynności faktyczne organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 514.

²¹ Charakter prawny planu zadań ochronnych w zasadzie kwalifikuje go jako akt wewnętrzny (akt polityki), de facto jednak wywołuje skutki na zewnątrz struktury administracji w zakresie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości objętych tym planem, zarówno wprost, jak i poprzez obowiązek uwzględnienia jego postanowień w studium, por. art. 28 ust. 10 p. 5 i 29 ust. 8 p. 4 u.o.p., zob.: D. T r z c i ń s k a, *Natura 2000 a ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010, s. 151. Na temat aktów polityki zob. więcej: J. J e ż e w s k i, *Prawna determinacja aktów planowania przestrzennego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 257.

²² B ł a ś, *Prawne formy działania administracji*, s. 331.

umożliwić zainteresowanym podmiotom udział w pracach nad planem. Normę tę, jak się wydaje, należy jednak rozumieć szerzej, „umożliwienie uczestnictwa” według wykładni gramatycznej będzie oznaczało zaledwie dopuszczenie do udziału w pracach nad treścią planu osób zainteresowanych. Pojawia się jednak pytanie, skąd osoby takie miałyby powziąć wiedzę o przystąpieniu do tworzenia planu i czy podanie do publicznej wiadomości jest wystarczająco skuteczną metodą zawiadamiania społeczeństwa o działaniach podejmowanych w sprawach dotyczących ich żywotnych interesów²³. Dlatego należy jednak założyć podjęcie przez organy administracji dodatkowej aktywności w ramach działań faktycznych o charakterze dodatkowych działań informacyjnych. Ze względu na fakt, że działania te mają znaczny wpływ na sposób gospodarowania nieruchomościami (a tym samym na prawo własności), należy przyjąć metodę imiennego informowania przyszłych adresatów planu o fakcie przystąpienia do jego tworzenia²⁴, choć rodzi to kolejne pytanie o sposób klasyfikacji, kogo uznać za adresata takiego planu. W odniesieniu do oceny przyszłych adresatów norm, należy zaproponować określenie ich grona w sposób maksymalnie szeroki. Co do zasady będą nimi właściciele/użytkownicy wieczności gruntów objętych planem, lecz pojęcie to trzeba poddać szerszej interpretacji. Przede wszystkim uznać należy, że adresatami są nie tylko osoby będące właścicielami lub użytkownikami gruntów położonych na obszarze Natura 2000, ale także nieruchomości mieszczących się w zasięgu oddziaływania tych środków ochronnych (np. gruntów sąsiadujących²⁵ z obszarem Natura 2000 czy położonych w dole rzeki)²⁶. Za takie podmioty *per analogiae* należy uznać także wieloletniego posiadacza

²³ Tamże.

²⁴ Potwierdzeniem takiego ujęcia są np. dobre praktyki wypracowane przez Europäischer Biotopverbund Natura 2000 – <http://www.stmugv.bayern.de/umwelt/naturschutz/natura2000/management.htm>. Omówione szczegółowo przez A. Haładyj w e-szkoleniu *Ochrona obszarów Natura 2000 i gospodarowania na nich w świetle obowiązującego prawa*, <http://natura2000.org.pl/e-szkolenia/e6-ochrona-obszarow-natura-2000-i-gospodarowanie-na-nich-w-swietle-obowiazujacego-prawa/udzial-spoleczenstwa-w-ustanawianiu-planow-ochrony-przyklady-dobrych-praktyk>

²⁵ „Pojęcie działka sąsiednia jest rozumiane jako działka położona w pobliskim, okolicznym sąsiedztwie działki, na której ma być realizowane zamierzenie inwestycyjne, i obejmuje ono zarówno działki bezpośrednio przylegające do działki podlegającej zainwestowaniu, jak działki ościenne”. Por. Kol. Odwo. 2434/04/A.

²⁶ Por. orzecznictwo w zakresie określania stron w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, np. WSA w Kielcach, II SA/Ke 361/09, WSA w Łodzi II SA/Łd 301/08.

samoistnego nieruchomości sąsiedniej²⁷ oraz władającego nieruchomością, posiadającego inne prawa rzeczowe, swoim zakresem zbliżone do prawa własności²⁸. Tak szerokie definiowanie podmiotów mogących być adresatami planu zadań ochronnych, jest szczególnie istotne w kontekście skomplikowanych stosunków rolnych w Polsce.

Drugą kwestią jest sposób dokonywania wspólnych ustaleń co do przyszłych działań ochronnych, co pozwala przejść do analizy sposobów i metod uspołeczniania projektowanych planów. Pomocne w tym zakresie jest omówienie przykładów dobrych praktyk w tym zakresie, aby w dalszej części opracowania na ich podstawie wskazać wymagania, jakim musi sprostać proces umożliwienia zainteresowanym udziału w pracach nad tworzeniem planu, by uznać go za spełniający wymogi szerokiego uspołecznienia.

W Niemczech, podobnie jak w Polsce, po wyznaczeniu obszarów ptasich i siedliskowych rozpoczęto proces przygotowywania planów ochrony. Europäische Biotopverbund Natura 2000 (Europejski Związek Biotopów Natura 2000) przyjął i wdraża koncepcję przygotowania planów ochrony przy okrągłym stole²⁹. Przed rozpoczęciem spotkań wypracowano schemat określający: kto i na jakich zasadach bierze w nich udział, jakie uprawnienia mają uczestnicy i jak zapadają rozstrzygnięcia, a także uzgodniono kwestie proceduralne – liczbę rund spotkań, ich charakter i konsekwencje oraz podmioty zobowiązane (uprawnione) do podjęcia końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Celem takich działań jest wczesne i intensywne włączenie wszystkich zainteresowanych w tworzenie planu, ponieważ jest ono niezbędne dla zaakceptowania środków ochrony i ich efektywnego wdrażania.

Udział w okrągłym stole mogą wziąć właściciele i użytkownicy gruntów, władze gmin, powiatów, związki komunalne oraz organizacje ochrony przyrody, a także wyspecjalizowane organy administracji publicznej (np. administracji leśnej). Zasadniczo każdy właściciel gruntu może wziąć udział w obradach, ale im większa grupa uczestników, tym trudniejsza staje się dyskusja; w celu osiągnięcia optymalnej współpracy, zakłada się ograniczenie udziału zainteresowanych, np. poprzez wybór przedstawicieli lub organizację grup tematycznych.

²⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie, IV SA/Wa 916/06.

²⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 września 2005 r., II SA/Bd 758/04.

²⁹ <http://www.stmugv.bayern.de/umwelt/naturschutz/natura2000/management.htm>

Uspołecznianie wygląda następująco: projekty planów ochrony są przygotowane przez fachowców, a następnie stają się podstawą dyskusji podczas jawnych obrad okrągłego stołu. Zasadniczo celem okrągłego stołu jest znalezienie ustaleń spełniających wymogi prawa, przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów społecznych i gospodarczych właścicieli i użytkowników gruntów. Okrągły stół jest organizowany przez właściwe władze, które ustalają terminy i porządek obrad, zapraszają i informują uczestników, przygotowują dokumentację. Dodatkowo podczas dużych spotkań można powołać moderatora, np. współpracownika władz. Zasadniczo zakłada się organizację jednego okrągłego stołu dla każdego obszaru Natura 2000, ale w przypadku dużych albo szczególnie skomplikowanych obszarów zasadne jest podzielenie obrad, tak by więcej zagadnień można było omówić z większą liczbą uczestników. I na odwrót – w ramach jednego okrągłego stołu można omówić plany kilku obszarów, jeśli są one małe, a ich struktury – podobne.

Pierwsze spotkanie powinno zostać wyznaczone po sporządzeniu inwentaryzacji przyrodniczej i przygotowaniu map, obejmujących planowany obszar. Do zainteresowanych powinny wówczas trafić informacje o podstawach prawnych i celach ochrony w ramach sieci Natura 2000 oraz o przyszłych obradach okrągłego stołu. Zanim rozpoczną się obrady, organizuje się spotkanie informacyjne w celu wyjaśnienia pytań i wątpliwości. Zainteresowanych informuje się imiennie i pisemnie. Następnie dokonuje się wyboru przedstawicieli, którzy wypracowują takie postanowienia planu ochrony, które – realizując cele, dla których powołany został obszar Natura 2000 – jednocześnie są łatwiejsze do zaakceptowania przez właścicieli i użytkowników gruntów, np. dotyczące prowadzenia gospodarki rolnej, leśnej czy rybackiej. Zaletą okrągłego stołu jest możliwość dyskusji władz i uczestników na tym samym poziomie, dzięki czemu uzasadnione (merytoryczne) uwagi i wskazówki są brane pod uwagę. Okrągły stół umożliwia dyskusję i wypracowanie najlepszych rozwiązań, nie mogą one jednak być podejmowane większością głosów – ostatecznie decyzję podejmuje właściwe władze.

Innym przykładem szerokiego uspołeczniania jest pierwszy przyjęty w Polsce plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Murawy w Haćkach³⁰, przyjęty zarządzeniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku 20 grudnia 2010 r.³¹ W tworzenie planu zadań ochronnych

³⁰ <http://www.rdos.eu/hacki-plany.shtml>

³¹ Zarządzenie Nr 36/10 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Murawy w Haćkach (PLH200015).

zostały zaangażowane różne osoby reprezentujące organy administracji³², organizacje reprezentujące rolników³³ i organizacje ekologiczne³⁴ oraz specjaliści³⁵. Stworzono Zespół Lokalnej Współpracy i określono organizację procesu komunikacji z różnymi grupami interesu. W skład Zespołu Lokalnej Współpracy weszły osoby i podmioty, które prowadzą i są zainteresowane prowadzeniem działalności w obrębie obszaru Natura 2000 Murawy w Haćkach. Zespół Lokalnej Współpracy prowadził prace nad opracowaniem projektu planu zadań ochronnych dla przedmiotowego obszaru podczas cyklu spotkań dyskusyjnych, pod przewodnictwem Koordynatora Projektu Planu. Ustalono harmonogram prac, ilość spotkań oraz sposób komunikacji ze społeczeństwem (w tym: foldery, materiały informacyjne i seminarium). Wszelkie materiały dotyczące przebiegu i postępów prac nad planem zadań ochronnych publikowane były sukcesywnie na stronie internetowej RDOŚ w Białymstoku, przez którą można było zgłaszać uwagi oraz wnioski podczas całego procesu planistycznego. Do wszystkich właścicieli gruntów prywatnych rozesłano także informację o pracach nad planem zadań ochronnych, korzystając z poczty. Tych z właścicieli gruntów, którzy wyrazili taką wolę, informowano następnie pocztą tradycyjną lub elektroniczną o przebiegu prac i o kolejnych spotkaniach dyskusyjnych.

4. PRZESŁANKI I SKUTKI PRAWNE WYKORZYSTANIA DZIAŁAŃ FAKTYCZNYCH W PROCESIE USPOŁECZNIANIA PLANÓW ZADAŃ OCHRONNYCH

Powyższe omówienie pokazuje, że tworzenie i przyjmowanie planów zadań ochronnych w drodze szerokiego społecznienia może wywołać pozytywne efekty, jednakże o tyle, o ile zapewnione są pewne warunki brzegowe. Jak

³² Nadleśnictwo Bielsk; Urząd Gminy Bielsk Podlaski, Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim, Wojewódzki Zarząd Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku; Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku, Agencja Nieruchomości Rolnych w Suwałkach.

³³ Powiatowy Zespół Doradztwa Rolniczego w Bielsku Podlaskim, Podlaska Izba Rolnicza w Białymstoku.

³⁴ Organizacje ekologiczne: Towarzystwo Ochrony Siedlisk „ProHabitat”; Towarzystwo „Haj”.

³⁵ Wydział Biologii Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Biologii Uniwersytetu w Białymstoku, Białowieska Stacja Geobotaniczna Uniwersytetu Warszawskiego.

się wydaje, należą do nich przede wszystkim wcześniejsze ustalenia dotyczące przygotowania i prowadzenia samego procesu szerokiego uspołeczniania. Do podstawowych trzeba zaliczyć następujące założenia:

- inicjatywa szerokiego uspołeczniania powinna wyjść od władz;
- niezbędne jest przygotowanie dokumentacji (np. inwentaryzacji przyrodniczej) i wczesne powiadomienie potencjalnie zainteresowanych uczestników;
- konieczne jest spotkanie informacyjne poprzedzające obrady;
- przed rozpoczęciem obrad należy: uzgodnić kwestie proceduralne – powołać mediatora mającego zarówno wiedzę techniczną, jak i umiejętność prowadzenia dialogu (*soft skills*), odgórnie ustalić sposób wyboru reprezentantów stron oraz liczbę rund spotkań i ich tematykę; powołać komitet monitorujący wdrażanie ustaleń okrągłego stołu;
- potrzebne jest ustalenie, że obrady będą prowadzone bez publiczności (by nie dopuścić do usztywnienia stanowisk);
- konieczne jest pouczenie zainteresowanych o skutkach ustaleń dla społeczności lokalnej i organizacji pozarządowych biorących udział w obradach;
- przyjęcie planu następuje aktem władczym (rozporządzenie MŚ lub zarządzenie RDOŚ), który jednak powinien uwzględniać ustalenia wypracowane we współpracy z zainteresowanymi³⁶.

Najistotniejszy z punktu widzenia skuteczności działań faktycznych podejmowanych przez organ administracji, wydaje się ostatni punkt, związany ze sposobem gwarantowania, że wypracowane przez strony ustalenia rzeczywiście znajdą odzwierciedlenie w przyjętym przez władze publiczne rozstrzygnięciu. Pomocne w tym zakresie jest przyjęcie koncepcji porozumienia administracyjnego. Zdaniem Z. Niewiadomskiego przyrzeczenie administracyjne jest oświadczeniem woli organu administracji publicznej, w którym ten organ zobowiązuje się do konkretnego zachowania się w przyszłości – czyli wydania zarządzenia o określonej treści. Według J. Zimmermanna przyrzeczenie administracyjne polega na zobowiązaniu się do dokonania pewnej czynności przez organ administracji, a na straży jego dotrzymania stoi zasada ochrony zaufania obywateli do państwa³⁷. Jako alternatywę można przyjąć zastąpienie aktu władczego (zarządzenia) konsensualną formą działania administracji publicznej (umowa administracyjna), co jest już praktykowane w innych kra-

³⁶ Całość za: A. H a ł a d y j, *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska na przykładzie Okrągłego Stołu dla Rospudy*, [w:] *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, red. H. Lisicka, Wrocław 2010, s. 133 n.

³⁷ J. Z i m m e r m a n n, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 353.

jach UE³⁸, lecz wymagałoby znacznych zmian w prawodawstwie oraz może budzić wątpliwości co do należytego zabezpieczenia interesów tych uczestników, których oczekiwania i postulaty nie zostałyby uwzględnione.

PODSUMOWANIE

Podsumowując należy podkreślić, że w doktrynie docenia się rolę działań kooperatywnych o powtarzalnym charakterze dotyczących rodzajowo jednorodnych dziedzin, które stają się dzięki tej powtarzalności elementem polityki administracyjnej państwa³⁹. Wynika z tego przyjęcie względnie stałego kierunku działania, wiązki celów wyrażonych zadaniami oraz względnie stałych środków i sposobów ich osiągnięcia z jednej strony, oraz świadomego oddziaływania obywateli i ich grup na administrację publiczną – z drugiej. Wyrazem takiego przekonania jest także projekt realizowany aktualnie przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, zmierzający do wypracowania dobrych praktyk i wsparcia procesów uspołeczniania planów zadań ochronnych⁴⁰. Potwierdza to, że obszar imperium administracyjnego, czyli działań o charakterze władczym, zmniejsza się na rzecz instytucji o charakterze mediacyjnym, ugodowym, porozumiewawczym, arbitrażowym, umownym, czyli na rzecz instytucji, które zakładają rodzaj równowagi sił między organem administracji a obywatelem w miejsce jednostronności i dominacji⁴¹, co ma ten skutek, że formy władcze i niewładcze działania administracji nie są traktowane jako rywalizujące ze sobą, lecz jako komplementarne, składające się na możliwość osiągnięcia efektywności administracji publicznej⁴². Takie ujęcie doskonale

³⁸ Por. zwłaszcza: W. R a d e c k i, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i na Słowacji. Studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2010, passim.

³⁹ K. K ł o s o w s k a, J. Ł u k a s i e w i c z, *Rola nieformalnych porozumień w procesie alternatywnych sposobów rozstrzygnięcia sporów*, [w:] *Arbitraż i mediacja. Praktyczne aspekty stosowania przepisów. Materiały z Konferencji Naukowej, Iwonicz Zdrój, 18-20 października 2007 r.*, Rzeszów 2007, s. 179.

⁴⁰ Szczegóły na http://www.gdos.gov.pl/ProjectCategories/viewProject/8/2/0/Plany_zadan_ochronnych

⁴¹ T. G ó r z y ń s k a, *Poszukiwanie konsensusu w miejsce jednostronności, czyli administracja inaczej*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe, 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 371.

⁴² K ł o s o w s k a, Ł u k a s i e w i c z, *Rola nieformalnych porozumień w procesie alternatywnych sposobów rozstrzygnięcia sporów*, s. 174.

odzwierciedla regulację prawną przyjętą w u.o.p., zgodnie z którą plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 przyjmuje w drodze zarządzenia organ odpowiedzialny za monitorowanie obszaru Natura 2000, lecz sama treść tego zarządzenia powstaje we współpracy z samymi zainteresowanymi, tj. podmiotami objętymi skutkami oddziaływania planu.

BIBLIOGRAFIA

- B ł a ś A., Prawne formy działania administracji publicznej, [w:] Prawo administracyjne, red. J. Boć, Wrocław 2001.
- B ł a ś A., Czynności faktyczne organów administracji publicznej, [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- G ó r z y ń s k a T., Poszukiwanie konsensusu w miejsce jednostronności, czyli administracja inaczej, [w:] Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe, 23-25 września 2002 r., Warszawa 2003.
- G r ü t e r M., Umweltrecht und Kooperationsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland, „Umwelt- und Technikrecht”, Bd. X, Düsseldorf 1990.
- G u s y C., Kooperation als staatlicher Steuerungsmodus, „Zeitschrift für Umweltrecht“ 2001, z. 1.
- H a ł a d y j A., Partycypacja społeczna w ochronie środowiska na przykładzie Okrąglego Stołu dla Rospudy, [w:] Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska, red. H. Lisicka, Wrocław 2010.
- I w a ń s k a B., Koncepcja zintegrowanych planów ochrony dla parków narodowych i obszarów Natura 2000, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 3.
- J e ż e w s k i J., Prawna determinacja aktów planowania przestrzennego, [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009.
- K ł o s o w s k a K., Ł u k a s i e w i c z J., Rola nieformalnych porozumień w procesie alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów, [w:] Arbitraż i mediacja. Praktyczne aspekty stosowania przepisów. Materiały z Konferencji Naukowej, Iwonicz Zdrój, 18-20 października 2007 r., Rzeszów 2007.
- R a d e c k i W., Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i na Słowacji. Studium prawnoporównawcze, Warszawa 2010.
- R a d e c k i W., Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa 2008.
- R e n g e l i n g H.-W., Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, Osnabrücker Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. XV, Köln–Berlin–Bonn–München 1988.

- R i t t e r E.-H., Das kooperative Staat, „Archiv des Öffentlichen Rechts“ 1979, Bd. 104.
- T r z c i ń s k a D., Natura 2000 a ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości, [w:] Wybrane problemy prawa ochrony środowiska, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010.
- W Sejmie o bioróżnorodności*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 2.
- Z i m m e r m a n n J., Prawo administracyjne, Kraków 2006.

ACTUAL ACTIONS IN THE LAW OF ENVIRONMENTAL PROTECTION
ON THE EXAMPLE OF SOCIALIZING THE PLANS
OF PROTECTION OBJECTIVES FOR THE NATURA 2000 AREAS

S u m m a r y

The creation of the Natura 2000 network of protected areas in Poland results in the necessity of establishing plans of protection objectives and plans of protection for them as basic instruments serving the ways of administering these areas. Both the procedure of establishing them and the legal consequences of their binding force concern the owners and the holders of the lands and influence the form of farming, forestry and fishing. The basic instrument making it possible to efficiently carry out those plans is their broad socialization that assumes the shape of cooperative actual actions that requires defining the minimum terms of both their efficiency and congruity with the law.

Translated by Tadeusz Karłowicz

Słowa kluczowe: działania faktyczne, udział społeczeństwa, plan zadań ochronnych, Natura 2000.

Key words: actual actions, participation of the society, plan of protective objectives, Natura 2000.