



Opinia

w sprawie inwestycji służących celom narciarskim w parkach narodowych

Góry, ze względu na rzeźbę terenu, są miejscem szczególnie istotnym do uprawiania narciarstwa zjazdowego. W związku z zachodzącą zmianą klimatu, wyższe położenia górskie stają się dodatkowo jedynymi miejscami ze stabilną pokrywą śniegową. Równocześnie wyższe pasma górskie są w Polsce w znacznej części objęte ochroną, m.in. w parkach narodowych. Nieuchronny jest zatem konflikt interesów między ochroną przyrody, a inwestorami infrastruktury narciarskiej. Wobec kilku rozważanych obecnie wniosków o zgodę na inwestycje w nową infrastrukturę narciarską w górskich parkach narodowych, Komisja ds. Ochrony Ekosystemów PROP przedstawia następującą opinię:

1. Postępująca zmiana klimatu będzie powodować skrócenie okresu zalegania pokrywy śniegowej lub jej zupełny brak, nawet w górach. Budzi to wątpliwości co do celowości rozbudowy infrastruktury narciarskiej w warunkach Polski, ale także stwarza dodatkowe ryzyko środowiskowe związane z lokalizacją takiej infrastruktury. W obliczu zmiany klimatu i wobec braku śniegu, posiadacze takiej infrastruktury nieuchronnie będą starać się sięgać po deficytowe zasoby środowiskowe – wodę do sztucznego naśnieżania lub śnieg pobierany z innych lokalizacji (także w obszarze chronionym). Tereny narciarskie w wyższych położeniach podlegać będą zwiększonej presji narciarskiej, wobec braku śniegu na innych terenach. Te dodatkowe ryzyka muszą być uwzględniane we wszystkich ocenach oddziaływania na środowisko i na obszary chronione.

Równocześnie zmiana klimatu jest poważnym zagrożeniem dla obszarów chronionej przyrody.

Obiekty narciarskie co do zasady nie są inwestycjami celu publicznego¹. Nawet gdyby w wyjątkowych sytuacjach próbować dostrzegać pierwiastek publiczny w powstaniu lub rozbudowie niektórych obiektów tego typu, to i tak, wobec powyższych uwarunkowań wynikających ze zmiany klimatu, trudno byłoby go uznać za interes publiczny nadrzędny wobec potrzeb ochrony obszarów chronionej przyrody.

2. Parki narodowe, zajmujące tylko ok. 1% powierzchni Polski, wymagają szczególnie starannej i rygorystycznej ochrony. Ustawodawca w tym celu świadomie zawęził możliwość udzielania odstępstw od zakazów obowiązujących w parkach. Z art. 15 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody (u.o.p.) wynika, że Minister może, pod określonymi warunkami, zezwolić na odstępstwo od zakazów obowiązujących w parku narodowym w celu realizacji inwestycji, tylko wtedy, gdy są to inwestycje należące do jednej z trzech grup: inwestycje *liniowe celu publicznego*, inwestycje *związane z ochroną ludności przed powodzią i suszą*, inwestycje *w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na obszarze parku narodowego*. W przypadku inwestycji przewidzianych do realizacji w ramach przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których przeprowadzono ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, takie odstępstwo

¹ Por. orzecznictwo sądów administracyjnych: II SA/Kr 1010/2000, II SA/Kr 1010/2000, IV SA/Wa 672/08.

może być udzielone tylko jako uzgodnienie warunków środowiskowych w procedurze decyzji środowiskowej (art. 15 ust. 9 u.o.p.), z czego wynika, że nie może być uzupełnione po uzyskaniu decyzji środowiskowej. Inwestycje w infrastrukturę narciarską nie znajdują się w katalogu inwestycji umożliwiających wydanie odstępstwa. W szczególności wyciąg narciarski i trasa zjazdowa nie są, pomimo swego kształtu, *inwestycjami liniowymi celu publicznego*.

W opinii Komisji, z zasady racjonalnego prawodawcy i z konstrukcji art. 15 ust. 3 u.o.p. wynika, że upoważnienie z pkt 1 tego artykułu, pozwalające na wydanie zezwolenia na odstępstwa uzasadnione *celami edukacyjnymi, kulturowymi, turystycznymi, rekreacyjnymi lub sportowymi lub celami kultu religijnego*, dotyczy czynności bezpośrednio realizujących wymienione cele, a nie inwestycji realizujących je pośrednio. W tym trybie można wydać np. zezwolenie na organizację zawodów sportowych, imprezy edukacyjnej lub turystycznej, aktu kultu religijnego. Przepis z art. 15 ust. 3 pkt 1 u.o.p. nie upoważnia natomiast do wydania zezwolenia na odstępstwa służące realizacji inwestycji; choćby nawet te inwestycje miały po zrealizowaniu służyć *celom edukacyjnym, kulturowym, turystycznym, rekreacyjnym, sportowym lub celom kultu religijnego* – bowiem cele inwestycyjne ustawodawca ujął w innym punkcie i obwarował innymi warunkami.

Udzielenie zezwolenia z art. 15 ust. 3 u.o.p. wymaga oceny skutków odstępstwa dla przyrody parku narodowego (w pkt 1 wymagane jest bowiem potwierdzenie braku negatywnych oddziaływań, zaś w pkt 2 – ich kompensacja). Skutki te powinny obejmować także kumulację oddziaływań odstępstwa z innymi przedsięwzięciami i presjami na park narodowy. Nie wynika to wprost z litery ustawy, ale z celowościowej interpretacji przepisu. W szczególności oddziaływanie nowych aktywności narciarskich może się kumulować w czasie i w przestrzeni z oddziaływaniem obecnego ruchu turystycznego, rekreacji i aktywności sportowych realizowanych w parku, a także ze skutkami zmiany klimatu.

Organ udzielający odstępstwa zobowiązany jest do zbadania skutków odstępstwa dla przyrody parku narodowego z uwzględnieniem zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.).

- Przykładem przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie infrastruktury narciarskiej, które nie spełnia powyższych warunków jest „Budowa stacji narciarskiej Nosal”, na terenie Tatrzańskiego Parku Narodowego. Zauważając potencjalne znaczenie przedsięwzięcia dla rozwoju sportu, wskazujemy jednak na uwarunkowania ogólne wymienione wyżej. Ponadto w ocenie oddziaływania na środowisko ujawnione zostały na tyle liczne i cenne elementy przyrody narażone na oddziaływanie przedsięwzięcia, że w żadnym razie nie można uznać tej inwestycji za pozbawioną ryzyka negatywnego wpływu na przyrodę parku narodowego. Po analizie sprawy uważamy, że w tym przypadku wymogi ochrony przyrody Tatrzańskiego Parku Narodowego nie są możliwe do pogodzenia z realizacją przedsięwzięcia, a ryzyko dla przyrody przeważa nad potencjalnymi korzyściami dla rozwoju sportu narciarskiego.

W zasięgu oddziaływania potencjalnej stacji narciarskiej Nosal, w toku postępowania środowiskowego, wykazano m.in.:

- występowanie lasu reprezentującego unikatową, typową dla Tatr, a nienotowaną w innych miejscach w Polsce formę buczyny (rozważana jest klasyfikacja tego typu lasu jako nienotowanego do tej pory w Polsce siedliska przyrodniczego 91K0 lasy

iliryjskie z *Fagus sylvatica* (*Aremonio-Fagion*), przy czym 1,2 ha tego lasu miałyby być zniszczone w celu realizacji przedsięwzięcia;

- terytorium łęgowe dzięcioła białostrzybnego, gatunku będącego przedmiotem ochrony obszaru Natura 2000, występującego w Tatrach w skrajnie małej liczebności (1 do 5 par); miejsca żerowania dzięcioła trójpalczastego i włośчатки – przy czym siedliska ptaków zostałyby uszczuplone w związku z wycinką drzew²;
- ok. 1,8 ha bogatych florystycznie (m.in. 20 gatunków roślin chronionych) zbiorowisk nieleśnych w typie siedliska przyrodniczego 6520 górskie łąki konietlicowe – których dynamika w warunkach potencjalnej presji narciarskiej nie jest pewna;
- stanowiska obuwika, reprezentujące łącznie 4.7% populacji tego gatunku w Tatrach;
- gniazdowanie na południowych urwiskach Nosala pary sokoła wędrownego (populacja w TPN szacowana na 1–3 par) – w dotychczasowej dobrej praktyce ochrony w TPN zwykle miejsca łęgowe tego gatunku starannie zabezpieczano, z zamykaniem szlaków turystycznych w sąsiedztwie;
- gniazdowanie orła przedniego zakończone utratą łęgu na etapie piskląt – co powinno być przesłanką do zabezpieczenia miejsca przed antropopresją, dla umożliwienia powtarzania łęgów w tym wybranym przez ptaki miejscu;
- występowanie niedźwiedzia, rysia i wilka – przy czym znaczne zwiększenie liczby osób odwiedzających projektowaną stację narciarską najprawdopodobniej wymusiłoby zmianę wykorzystania przestrzeni przez te gatunki. W szczególności, możliwe jest gawrowanie niedźwiedzia w regionie przedsięwzięcia, co z uwagi na ochronę strefową gatunku mogłoby skutkować potrzebą całkowitego wyłączenia ośrodka w całym sezonie zimowym.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (np. C-304/05) oddziaływania i ryzyka o podobnej skali i charakterze były oceniane jako znacząco negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000.

Wątpliwe wydają się także możliwości zaopatrzenia tej inwestycji w wodę niezbędną do sztucznego naśnieżania, na co wskazuje pomijanie w raporcie wielu istniejących danych o przepływach Potoku Olczyskiego oraz przyjętych dla niego przepływów minimalnych. W postępowaniu o decyzję środowiskową dla tego przedsięwzięcia nie uzgodniono odstępstw od zakazów obowiązujących w parku narodowym. Dotychczasowy przebieg postępowania o wydanie decyzji środowiskowej w tej sprawie budzi także inne kontrowersje.

Zwracamy uwagę, że wnioskodawcą budowy stacji narciarskiej Nosal jest Tatrzański Park Narodowy, co wydaje się wykraczać poza ustawowe zadania i kompetencje parku narodowego i jego dyrektora.

dr hab., prof. UW Wiktor Kotowski
przewodniczący KOE PROP
[podpisano elektronicznie]

Do wiadomości:

- Ministerstwo Klimatu i Środowiska
- a/a

² Por. analogiczna sprawa C-304/05 “Santa Caterina Valfurva”.