

## 5.4. Skarga na naruszenie *Konwencji Berneńskiej*

### 5.4.1. Wprowadzenie

Celem *Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk*, sporządzonej w Bernie dnia 19 września 1979 r.<sup>26</sup> jest ochrona

---

<sup>26</sup> Dz. U. z 1996 r., Nr 58, poz. 263 z późn. zm.; tzw. *Konwencja Berneńska*

gatunków dzikiej fauny i flory oraz ich siedlisk naturalnych, zwłaszcza tych gatunków i siedlisk, których ochrona wymaga współdziałania kilku państw. *Konwencja* ma również na celu wspieranie współdziałania w tym zakresie. Szczególny nacisk położono na ochronę gatunków zagrożonych i ginących, włączając w to gatunki wędrowne.

*Konwencja Berneńska* zawiera nie tylko ogólne zobowiązania w zakresie ochrony siedlisk dzikiej flory i fauny, ale także postanowienia szczegółowe w zakresie ochrony ścisłej<sup>27</sup>. W efekcie procedury dotyczące ochrony fauny, flory i ich siedlisk w procesie inwestycyjnym ustanawiane są na poziomie prawa krajowego<sup>28</sup>. Natomiast w zakresie ochrony ścisłej zakazy ustanowione *Konwencją* są na tyle precyzyjne i jasne, że nadają się do bezpośredniego stosowania; dotyczy to zwłaszcza zakazów niszczenia okazów gatunków dzikiej flory z Załącznika I oraz zakazów względem okazów gatunków zwierząt z Załącznika II – zakazane jest tutaj m. in. umyślne uszkodzanie lub niszczenie miejsc rozrodu lub odpoczynku oraz umyślne niepokojenie dzikich zwierząt, zwłaszcza w okresie rozrodu, wychowu młodych lub snu zimowego, jeżeli takie postępowanie będzie miało znaczące skutki w odniesieniu do celów *Konwencji*.

Odstępstwa od tych zakazów (zarówno w odniesieniu do fauny, jak i flory) mogą być stosowane jedynie, jeżeli nie istnieje inne zadowalające rozwiązanie, a stosowanie wyjątku nie będzie miało ujemnego wpływu na przetrwanie danej populacji.

#### **Wyjątki można stosować z następujących powodów:**

- w celu ochrony flory i fauny;
- w celu zapobieżenia poważnym szkodom w uprawach, pogłowiu żywego inwentarza, lasach, gospodarstwach rybnych, wodach i innych formach własności;
- w celu ochrony zdrowia publicznego i bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa ruchu powietrznego oraz dla innych nadrzędnych interesów publicznych;
- ze względu na potrzeby prac badawczych i dydaktycznych, ponowne zasiedlanie, reintrodukcję i hodowlę;

<sup>27</sup> Ścisłe chronione gatunki flory zostały wymienione w Załączniku I *Konwencji*, ściśle chronione gatunki fauny – w Załączniku II, natomiast inne chronione gatunki fauny – w Załączniku III.

<sup>28</sup> Ustanawiając te procedury, prawodawca krajowy musi jednocześnie zapewnić wdrożenie postanowień *dyrektywy siedliskowej*, odnoszących się do ochrony fauny, flory i ich siedlisk.

- w celu zezwolenia, w ściśle kontrolowanych warunkach, wybiórczo i w ograniczonym stopniu, na pozyskiwanie, przetrzymywanie lub inne rozsądne wykorzystywanie niewielkiej liczby niektórych dzikich zwierząt i roślin.

Ponieważ *Dyrektywa Siedliskowa* stanowi jedno z narzędzi wdrażania postanowień *Konwencji Berneńskiej* na terenie Unii Europejskiej, mechanizmy egzekwowania postanowień tej *Konwencji* służyć mogą jednocześnie dla realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000 – zwłaszcza że organy *Konwencji Berneńskiej* niejednokrotnie angażują się w procesy inwestycyjne istotne z punktu widzenia tej *Konwencji*. Za takie procesy można uznać te, w których:

- na skutek niepodjęcia przez państwo-stronę odpowiednich środków ustawodawczych i administracyjnych nie zapewniono ochrony siedlisk dzikiej flory i fauny (w szczególności gatunków z Załączników I i II) oraz ochrony zagrożonych siedlisk naturalnych,
- w procesie planowania inwestycji nie uwzględniono potrzeby ochrony siedlisk dzikiej flory i fauny (w szczególności gatunków z załącznika I i II) oraz ochrony zagrożonych siedlisk naturalnych,
- nie uwzględniono konieczności ochrony obszarów ważnych dla gatunków wędrownych, wymienionych w załącznikach II i III, które są odpowiednio usytuowane na szlakach wędrówek i spełniają rolę terenów zimowania, odpoczynku, żerowania, rozmnażania lub pierzenia.

Podobnie, jak w przypadku pozostałych międzynarodowych środków prawnych, podstawowym źródłem wiedzy o potencjalnych naruszeniach *Konwencji* są **indywidualne skargi wnoszone przez osoby fizyczne lub organizacje ekologiczne.**

#### 5.4.2. Kto może złożyć skargę?

**Skargę na naruszenie *Konwencji Berneńskiej* może złożyć:**

- osoba fizyczna,
- osoba prawna (w tym organizacja pozarządowa),
- inne państwo będące stroną tej *Konwencji*.

### **Skarga może zostać złożona w przypadku, gdy:**

- planowane przedsięwzięcie może szkodliwie oddziaływać na gatunki i siedliska chronione w ramach *Konwencji Berneńskiej* (dotyczy to również projektów w bardzo wczesnym stadium realizacji),
- państwo-strona nie podejmuje odpowiednich środków legislacyjnych lub administracyjnych w celu zapewnienia ochrony gatunkom i siedliskom chronionym *Konwencją*.

### **5.4.3. Jakie wymagania musi spełniać skarga?**

**Oprócz konieczności zachowania formy pisemnej brak jest szczególnych wymogów formalnych dopuszczalności skargi. Jednak, aby zapewnić jej szanse powodzenia, powinna zawierać:**

- podanie imienia, nazwiska lub nazwy skarżącego, jego adresu do korespondencji, a także numeru telefonu, faksu lub adresu e-mail;
- wskazanie państwa-strony lub państw-stron, których skarga dotyczy;
- szczegółowe wskazanie powodów wniesienia skargi (w tym opis stanu faktycznego);
- wskazanie gatunków lub siedlisk, których dotyczy skarga;
- określenie potencjalnych negatywnych efektów naruszenia w odniesieniu do tych gatunków i siedlisk;
- wskazanie, czy gatunki lub siedliska objęte skargą są chronione również w oparciu o inne akty prawa międzynarodowego lub w ramach obszarów Natura 2000;
- wskazanie, czy w odniesieniu do przedmiotu skargi toczą się lub zostały zakończone procedury na szczeblu krajowym i międzynarodowym;
- wszystkie inne niezbędne informacje, jak np. mapy czy opinie ekspertów;
- datę i podpis.

Dla przyspieszenia postępowania zaleca się tutaj skorzystanie z formularza zamieszczonego na stronie internetowej [http://www.coe.int/t/dg4/culture-heritage/nature/Bern/On-lineform\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/culture-heritage/nature/Bern/On-lineform_en.pdf) oraz wypełnienie go w języku angielskim lub francuskim, jako językach urzędowych Stałego Komitetu.

Wypełniony formularz lub pismo zawierające skargę należy wysłać pocztą (równocześnie – ale nie zamiast – można przesłać ją e-mailem) na adres:

**Carolina LASEN DIAZ**

**Biological Diversity Unit**

**Directorate of Culture and Cultural and Natural Heritage**

**Council of Europe**

F-67075 Strasbourg Cedex, France

E-mail: carolina.lasen-diaz@coe.int

#### 5.4.4. Co się dzieje z wniesioną skargą?

Wszystkie pisma zawierające skargę, a skierowane do Stałego Komitetu *Konwencji Berneńskiej*, jego Przewodniczącego oraz Sekretariatu *Konwencji Berneńskiej* są analizowane przez Sekretariat. Decyduje on, czy zażądać od skarżącego dalszych informacji oraz czy skarga jest wystarczająco poważna, aby konieczne było wszczęcie procedury na szczeblu międzynarodowym.

#### 5.4.5. Co się dzieje, jeżeli skarga zostanie uznana za zasadną?

W sytuacji, gdy Sekretariat uzna za zasadne wszczęcie postępowania, przesyła skargę państwu-stronie, wzywa ją do przedstawienia wyjaśnień i, w razie konieczności, dalszych informacji. O podjętych działaniach Sekretariat informuje Biuro Stałego Komitetu. Państwo-strona musi przedstawić Sekretariatowi swoje wyjaśnienia **w terminie czterech miesięcy**, jednakże konsekwencje uchybienia temu terminowi nie zostały określone. W świetle tych wyjaśnień, Sekretariat w porozumieniu z Biurem podejmuje decyzję, czy istnieją podstawy do wprowadzenia skargi do porządku obrad następnego posiedzenia Stałego Komitetu.

O wprowadzeniu skargi do porządku posiedzenia państwo-strona oraz zainteresowani są informowani co najmniej **na dwa miesiące przed datą posiedzenia**. Co istotne, **organizacja ekologiczna może wziąć udział w takim posiedzeniu na prawach obserwatora**. Natomiast w okresie pomiędzy posiedzeniami Stałego Komitetu, w celu przyspieszenia rozwiązania trudnych i pilnych spraw Biuro – za zgodą zainteresowanych państw-stron – może zdecydować o przeprowadzeniu oceny na miejscu.

**Po skierowaniu sprawy na posiedzenie Stałego Komitetu, Sekretariat albo (za zgodą Przewodniczącego lub państwa-strony) zainteresowany obserwator przedstawia skargę i może zaproponować:**

- **przyjęcie stosownej rekomendacji,**
- **przeprowadzenie oceny na miejscu albo**
- **otwarcie akt sprawy.**

Jeżeli chodzi o rekomendacje, to są one jawne. Przekazuje się je państwom-stronom do realizacji, przy czym państwa **przynajmniej raz w roku powinny złożyć sprawozdanie** z wdrażania rekomendacji.

Z kolei ocena na miejscu dokonywana jest przez specjalną delegację, w skład której wchodzi członkowie Sekretariatu *Konwencji* oraz niezależni eksperci. Delegacja taka spotyka się ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, a także przeprowadza własną oceną zagrożeń dla danego gatunku lub siedliska. Co istotne, **zainteresowane organizacje ekologiczne powinny za pośrednictwem krajowego Ministerstwa Środowiska złożyć oficjalny wniosek o spotkanie z delegacją *Konwencji*.**

**Otwarcie akt sprawy oznacza natomiast, że Biuro obejmie sprawę stałym monitoringiem.** Dla państwa-strony oznacza to konieczność przedkładania co najmniej raz do roku sprawozdania na temat stanu sprawy. W większości wypadków, państwa zostają zobowiązane do przedkładania takich sprawozdań dwa razy do roku – przed wiosennym i jesiennym posiedzeniem Biura. Niestety, rządy państw-stron nie zawsze wywiązują się z tego obowiązku, co opóźnia rozwiązywanie konkretnych spraw (np. sprawa jest omawiana dopiero na następnym posiedzeniu Stałego Komitetu). Dla utrzymania porządku obrad posiedzenia Stałego Komitetu niezwykle istotne są zatem sprawozdania (informujące o rozwoju zaskarżonej sytuacji i zawierające aktualizacje wcześniej podanych informacji) sporządzane przez organizacje pozarządowe (sprawozdania te mogą również wymusić na państwie-stronie złożenie własnego sprawozdania).

Zgodnie z *Konwencją Berneńską*, **decyzje Stałego Komitetu podejmowane są w drodze konsensusu.** Skutkiem tego otwarcie akt sprawy, czy przyjęcie rekomendacji, może zostać z łatwością zablokowane. Istnieje co prawda możliwość podjęcia stosownego rozstrzygnięcia w drodze głosowania **większością 2/3 głosów**, jednak sposób ten jest stosowany jedynie w wyjątkowych sytuacjach.

Co do **zamknięcia akt sprawy**, to po zbadaniu przez eksperta sprawozdania złożonego przez państwo-stronę lub po przeprowadzeniu oceny na miejscu Stały Komitet rozstrzyga, czy problem związany z naruszeniem *Konwencji Berneńskiej* został rozwiązany.

O zamknięciu akt sprawy decyduje się, podobnie jak o ich otwarciu, w drodze konsensusu, a w szczególnych wypadkach w drodze głosowania.

**Rozwiązanie sprawy za pomocą instrumentów przewidzianych *Konwencją Berneńską* trwa co najmniej rok.** W tym czasie nie wolno zapominać o aktywnym uczestniczeniu w postępowaniu, m. in. poprzez przesyłanie sprawozdań co do aktualnego stanu sprawy, udział w posiedzeniach Stałego Komitetu, czy lobbing wśród państw-stron w celu przyjęcia projektu rekomendacji.

**Przykład: skarga do Sekretariatu *Konwencji Berneńskiej* w sprawie drogi ekspresowej „Via Baltica”.**

W 2003 r., po otrzymaniu skarg od Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków, WWF i Polskiej Zielonej Sieci, zostaje do Polski oddelegowany ekspert Stałego Komitetu *Konwencji Berneńskiej* prof. Eckhart Kuijken, w celu zbadania sprawy na miejscu. Jego raport z wizyty na zagrożonych obszarach chronionych i ze spotkań z przedstawicielami polskiego rządu oraz ekologicznych organizacji pozarządowych potwierdził, że planowana droga ekspresowa może szkodliwie oddziaływać na gatunki i siedliska chronione w ramach *Konwencji Berneńskiej* oraz zawierał projekt rekomendacji dla polskiego rządu<sup>29</sup>.

W grudniu 2003 r. Stały Komitet *Konwencji Berneńskiej* wydaje oficjalne rekomendacje dla polskiego rządu, aby przeprowadzić strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko drogi „Via Baltica”<sup>30</sup>. Ma ona zawierać analizę alternatywnych tras w celu uniknięcia zagrożenia dla Puszczy Knyszyńskiej, Bagien Biebrzańskich, Puszczy Augustowskiej, jak również oddziaływania na Narwiański Park Narodowy i Wigierski Park Narodowy. Na podstawie wyników oceny strategicznej ma być podjęta oficjalna decyzja o przebiegu „Via Baltica” przez Polskę północno-wschodnią. Główne zastrzeżenia, stojące u podstawy tych rekomendacji, dotyczyły nieprzestrzegania przez Polskę art. 4 *Konwencji*, który mówi o tym, że państwa-strony *Konwencji* „w swo-

<sup>29</sup> <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1331038&SecMode=1&DocId=1441298&Usage=2>

<sup>30</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1488505&Site=DG4-Nature&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

jej polityce planowania i rozwoju powinny mieć na względzie wymagania zachowania terenów chronionych (...), by uniknąć lub zminimalizować tak jak to tylko możliwe jakąkolwiek degradację takich terenów”.

Autorzy skargi – polskie organizacje ekologiczne wraz z Królewskim Towarzystwem Ochrony Ptaków z Wielkiej Brytanii (RSPB) – składały regularnie dwa razy do roku raporty aktualizujące informacje na temat realizacji przez polskie władze rekomendacji Komitetu. Podobnie, polski rząd składał co roku sprawozdanie w tym zakresie. Reprezentanci zarówno organizacji pozarządowych jak i polskich władz mieli okazję prezentowania swego stanowiska podczas posiedzeń Stałego Komitetu *Konwencji* w Strasburgu.

W wyniku rekomendacji Stałego Komitetu *Konwencji Berneńskiej* została przeprowadzona Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko drogi „Via Baltica”, z której wynikało, że najmniej szkodliwą dla środowiska przyrodniczego trasą dla tej międzynarodowej drogi będzie alternatywny przebieg przez Łomżę (sugerowany przez organizacje pozarządowe) zamiast przez Białystok i cenne obszary chronione północno-wschodniej Polski.

Ostatecznie, oficjalna decyzja o zmianie przebiegu „Via Baltica” z zakwestionowanego przez obrońców przyrody na trasę rekomendowaną w wyniku strategicznej oceny została podjęta przez Radę Ministrów jesienią 2009 r.