

Uzasadnienie

W związku z dyspozycją §5 ust. 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespółonej administracji rządowej (Dz. U. Nr 222, poz. 1754), Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie, pismem z dnia 27 maja 2014 roku, znak: WOPN-PK.0211.1.2014.BG wystąpił do Ministra Środowiska o dokonanie kontroli zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi, a także zasadami rzetelności, zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z dnia 29 kwietnia 2014 roku w sprawie planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Pojezierze Myśliborskie PLH320014, zwanego dalej zarządzeniem. Minister Środowiska po dokonaniu kontroli stwierdził uchybienia i pismem z dnia 15 lipca 2015 roku, znak: DP-074-118/24442/14/JJ wniósł o zmianę zarządzenia we własnym zakresie.

W szczególności, uwagi Ministra Środowiska dotyczyły następujących kwestii:

1. W załączniku nr 5 do zarządzenia, w odniesieniu do przedmiotów ochrony 3140 twardowodne oligo- i mezotrforiczne zbiorniki wodne z podwodnymi łakami ramienic, 3150 starorzecza i naturalne eutroficzne zbiorniki ze zbiorowiskami Nympheion Potamion, ustanowiono działanie ochronne polegające na poprzedzaniu przeznaczania dalszych terenów w obszarze Natura 2000 i jego bezpośrednim sąsiedztwie do zabudowy opracowaniem planu ochrony dla odpowiedniego fragmentu obszaru Natura 2000 i przyległych ekosystemów, ograniczeniu zabudowy i infrastruktury turystycznej, sportowej do terenów poza płatami siedlisk i innych użytków zielonych. Należy wskazać, że nie ma podstaw prawnych do ustanawiania działań ochronnych modyfikujących zagospodarowanie przestrzenne określonych gmin, w tym zobowiązujących do utrzymania obowiązujących postanowień dokumentów planistycznych. Ustawodawca w planie zadań ochronnych obszaru Natura 2000 przewidział możliwość ingerencji w planowanie przestrzenne ale wyłącznie poprzez ustanawianie określonych wskazań do zmian w istniejących dokumentach planistycznych i tylko w zakresie dotyczącym eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, jeżeli są one niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, o czym stanowi art. 28 ust. 10 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.). Dlatego też ustanawianie działań ochronnych ingerujący w zagospodarowanie przestrzenne należy uznać za niewłaściwe.

Sposób uwzględnienia uwagi: kwestionowane działanie zostało usunięte ale jego merytoryczną treść uwzględniono w załączniku nr 6.

2. W załączniku nr 5 do zarządzenia w działaniach ochronnych o nr 20-38 nałożono na placówki naukowe i organizacje pozarządowe następujące obowiązki: wyszukiwania, inwentaryzacji i oceny stanowisk sójki gruboskorupowej w obszarze, zlecenia ekspertyz, oceny efektów przeprowadzonych zabiegów, monitoringu stanu określonych siedlisk przyrodniczych. W przedstawionych działaniach ochronnych w sposób nieprawidłowy określono podmioty

odpowiedzialne za ich wykonanie. W myśl art. 28 ust. 10 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.) w planie zadań ochronnych należy określić podmioty odpowiedzialne za wykonanie ustalonych działań ochronnych. W przedstawionym przepisie nie wskazano zamkniętego katalogu podmiotów, na które mogą być nałożone obowiązki, wynikające z ww. ustawy. Nie oznacza to jednak zupełnej swobody w określaniu podmiotów zobowiązanych do realizacji działań wynikających z planu zadań ochronnych, ponieważ przy opracowywaniu tego dokumentu należy mieć również na uwadze inne unormowania powszechnie obowiązujące, w szczególności zasady i przepisy Konstytucji RP. Należy wskazać, iż zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, oraz wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2011 r. (sygn. I FSK 88/11), jedynie ustawa może normować prawa i obowiązki obywateli. Z kolei w planie zadań ochronnych - akcie prawa miejscowego, w działaniach ochronnych m.in. na właścicieli i użytkowników gruntów, innych użytkowników lasów, Spółkę Wodną Szczecinek, właścicieli lasów niepaństwowych, placówki naukowe i organizację pozarządową, spółki z o.o., będące podmiotami prywatnymi, nałożono określone obowiązki. Przedstawione rozwiązanie należy uznać za niezgodne z konstytucyjnymi unormowaniami. Ponadto, stanowi ono przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 28 ust. 10 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, z której nie wynika możliwość uregulowania w planie zadań ochronnych sytuacji prawnej podmiotów prywatnych, w tym ich obowiązków. Warto dodać, że na zasadach określonych w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, dopuszczalne jest nakładanie obowiązków na właścicieli lub posiadaczy obszaru ale wyłącznie na podstawie umowy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz w ściśle określonym zakresie oraz celu, m.in. dostosowania gospodarki rybackiej lub leśnej do wymogów ochrony obszaru Natura 2000.

Sposób uwzględnienia uwagi: we wszystkich wskazanych działaniach, usunięto z kolumny „Podmiot odpowiedzialny za wykonanie”, wszystkie wpisy dotyczące organizacji pozarządowych i placówek naukowych.

3. W załączniku nr 5 do zarządzenia ustanowiono działanie ochronne nr 6 polegające na zapewnieniu odprowadzania ścieków do szczelnych zbiorników bezodpływowych lub kanalizacji, niedopuszczania do stosowania oczyszczalni przydomowych w obiektach sąsiadujących z jeziorami. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) sprawy usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych należą do zadań własnych gminy, która sama decyduje o sposobie i terminie ich realizacji. Zobowiązanie gmin w działaniach ochronnych ustanowionych w planie zadań ochronnych obszaru Natura 2000 do wykonywania określonych zadań własnych ogranicza ich ustawowe kompetencje. Ponadto, takie zadania nie znajdują podstawy prawnej w upoważnieniu ustawowym określającym zakres działań ochronnych, ustalony w art. 28 ust. 10 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. W związku z powyższym przedstawione działania bezprawnie ingerują w prowadzoną przez gminę gospodarkę ściekową, określając sposób jej wykonywania.

Sposób uwzględnienia uwagi: usunięto kwestionowaną część działania nr 6, noszącego obecnie nr 5. Kwestie dotyczące gospodarki ściekowej są obecnie uwzględnione tylko w załączni-

ku dotyczącym zagrożeń i w załączniku nr 6.

4. W załączniku nr 5 do zarządzenia, dla przedmiotu ochrony 7230 górskie i nizinne torfowiska zasadowe o charakterze młak, turzycowisk i mechowisk, ustanowiono działanie ochronne nr 16 polegające na nietworzeniu nowych urządzeń melioracji szczegółowej oraz rezygnacji z odmulania istniejących w obrębie płątów mechowisk i ich bezpośrednim sąsiedztwie. Przedstawione działania faktycznie stanowią zakazy. W planie zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 nie powinno się zamieszczać zakazów określonego działania. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. zabrania się, co do zasady, podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w szczególności pogorszyć stan siedlisk, wpłynąć negatywnie na gatunki, pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązań z innymi obszarami. W związku z powyższym, należy stwierdzić, że ogólnie określone zakazy w obszarze Natura 2000 wynikają z mocy prawa. Ponadto, skoro w delegacji ustawowej do ustanowienia ww. aktów prawa miejscowego nie przewidziano możliwości ustanowienia w nich zakazów, to takie działanie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Warto dodać, że zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody możliwe jest dostosowanie działalności rybackiej do wymogów ochrony obszaru Natura 2000, w sposób i na zasadach określonych w tym przepisie. Jednak wyłączenia określonego jeziora z użytkowania rybackiego nie można uznać za ustanowienie ww. ograniczenia, ale za zakaz, ponieważ niweczy istotę działalności rybackiej, a nie prowadzi do jej modyfikacji. Należy podkreślić, że w odniesieniu do przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000, które są objęte ochroną gatunkową, zgodnie z art. 52 ust. 1 w zw. z art. 48 i 49 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, są ustanowione na mocy rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska określone zakazy, w tym dotyczące umyślnego płoszenia i niepokojenia. Dlatego, gdy dla danego przedmiotu ochrony określone zakazy wynikają z ww. przepisów, nie powinno się ich powtarzać w planie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000.

Sposób uwzględnienia uwagi: usunięto treść kwestionowanego działania, jednak z uwagi na kluczowe znaczenie zapewnienia odpowiednich warunków wodnych płątom siedliska, proponuje się działanie o treści: „Stopniowe zamykanie sieci melioracyjnej poprzez dopuszczanie do naturalnych procesów zamulania i zarastania rowów znajdujących się w obrębie mechowisk i w otoczeniu płątów siedliska (do 50 m), za wyjątkiem przeciwdziałania sytuacjom zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Działanie ciągłe”.

5. W załączniku nr 5 do zarządzenia, w odniesieniu do przedmiotów ochrony 3140 twardowodne oligo- i mezotroficzne zbiorniki wodne z podwodnymi łąkami ramienic, 3150 starorzecza i naturalne eutroficzne zbiorniki ze zbiorowiskami Nympheion Potamion, ustanowiono działanie ochronne polegające na tym, że w przypadku produkcji nawozów naturalnych lub kiszzonek należy je gromadzić z wykorzystaniem bezpiecznych dla środowiska urządzeń gromadzenia o pojemności >6-miesięcznej produkcji. Przedstawione działania faktycznie określają warunki realizacji przyszłych inwestycji oraz działań i nie można ich uznać za działania ochronne, które ustanawiają zadania mające prowadzić do ochrony przedmiotów ochrony. W związku z powyższym nie można takich zadań ustanawiać w planie zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000. Warto dodać, że właściwa realizacja inwestycji mogących oddziaływać na obszar Natura 2000 jest zapewniona poprzez przeprowadzenie dla

ww. przedsięwzięć oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, o której mowa 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235, z późn. zm.), w szczególności w jej art. 96 ust. 1. Ponadto, nie ma podstaw prawnych do wprowadzania wymogu przeprowadzania do poszczególnych rodzajów inwestycji dodatkowych wymogów konsultacji z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Takie działania ochronne wykraczają poza zakres planu zadań ochronnych obszaru Natura 2000.

Sposób uwzględnienia uwagi: kwestionowany fragment działania ochronnego nr 7 (obecnie nr 6) został usunięty. Pozostałą część działania ochronnego zmodyfikowano w następujący sposób: „Program ograniczający eutrofizację ze źródeł rolniczych obejmujący coroczne sporządzanie bilansu azotu, planu nawożenia oraz rejestru nawożenia dopuszczający nawożenie w okresie od kwietnia do września. Pozostawienie stref nieużytkowanych rolniczo o szerokości co najmniej 5 m od wszystkich oczek wodnych, cieków i rowów, oraz stref wyłączonych z nawożenia o szerokości co najmniej 20 m od oczek wodnych, cieków i rowów. Działanie ciągłe.”

6. W załączniku nr 5 do zarządzenia, dla przedmiotu ochrony 6410 zmiennowilgotne łąki trzęślicowe, ustanowiono działanie ochronne polegające na likwidacji nielegalnych wysypisk śmieci i gruzu w możliwie krótkim terminie od dnia wejścia w życie niniejszego zarządzenia. Przedstawione działania stanowią powtórzenie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.). Dany przepis przewiduje, iż posiadacz odpadów jest obowiązany do niezwłocznego ich usunięcia z miejsca nieprzeznaczonego do składowania lub magazynowania. Konsekwencją niepodjęcia ww. zadań, co do zasady, jest nakazanie posiadaczowi odpadów w drodze decyzji, wydanej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, ich usunięcie. Zgodnie z § 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów innych aktów normatywnych. Przepis ten, w związku z § 143 ww. rozporządzenia, ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego. W związku z tym planach zadań ochronnych, które są aktami prawa miejscowego, nie powinno się powtarzać przepisów ustawowych.

Sposób uwzględnienia uwagi: usunięto kwestionowane działanie, w związku z czym przesunięciu o 1 pozycję uległa cała dalsza numeracja działań.

7. W załączniku nr 6 do zarządzenia, dla wszystkich wymienionych w tym załączniku dokumentów planistycznych ustanowiono wskazanie do zmian polegające na poprzedzeniu rozwoju zabudowy i infrastruktury rekreacyjno-turystycznej w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru Natura 2000 pełną procedurą oceny oddziaływania na środowisko lub oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 z uwzględnieniem oddziaływania skumulowanego. Należy wskazać, że wprowadzenie przedstawionych wskazań do zmian do dokumentów planistycznych prowadziłyby do powtórzenia lub modyfikacji przepisów ustawowych w aktach prawnych, w szczególności do bezprawnej modyfikacji procedury ocen oddziaływania na obszar Natura 2000 oraz oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Warto dodać, że procedura ocen oddziaływania na obszar Natura 2000 została normatywnie określona 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 szczególności w jej art. 96 ust. 1. Dlatego nie powinno się bezpodstawnie w nią ingerować poprzez m.in. wyznaczanie a priori inwestycji, dla których wymagane będzie przeprowadzenie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000.

Sposób uwzględnienia uwagi: usunięto kwestionowane fragmenty dotyczące ocen oddziaływania na środowisko.

8. W § 8 zarządzenia wskazano, iż akt wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Należy wskazać, iż nie ma potrzeby wyszczególniania miejsca ogłoszenia aktu, ponieważ wynika ono z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.).

Sposób uwzględnienia uwagi: w aktualnie procedowanym projekcie zarządzenia nie podano już miejsca ogłoszenia aktu.

Poza wymienionymi wyżej poprawkami wynikającymi z uwag Ministra Środowiska, wprowadzono następujące zmiany:

- w działaniach nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 14, 19, 20, 21, 26-37 urealniono planowane terminy ich realizacji;
- w działaniach nr 12 i 13 poprawiono wpis dotyczący działań obligatoryjnych i pakietów wsparcia finansowego;

Zgodnie z art. 28 ust. 9 oraz ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie zapewnił zainteresowanym podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, możliwość udziału w pracach związanych z opracowywaniem projektu zmiany planu zadań ochronnych.

Informację o zamiarze przystąpienia do dokonywania zmiany planu zadań ochronnych podało do publicznej wiadomości pismem z dnia 12.08.2015 r., znak PK.6320.18.2015.BG, poprzez:

- udostępnienie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie w terminie od dnia 12 sierpnia 2015 r.,
- ogłoszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie w terminie od 14 sierpnia 2015 r. do 17 września 2015 r.,
- ogłoszenie w prasie o zasięgu wojewódzkim - NASZ DZIENNIK, opublikowane w dniu 17 sierpnia 2015 r.

W wyniku procedury z udziałem społeczeństwa zgłoszono uwag i wniosków. Ich zestawienie wraz z informacją w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę oraz w jakim zakresie zostały uwzględnione, zawarto w poniższej tabeli.

L.p.	Podmiot zgłaszający	Treść uwagi	Sposób rozpatrzenia uwagi

Po zakończeniu etapu opracowywania projektu zmiany zarządzenia w sprawie PZO, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie, wykonując dyspozycję określoną przepisem art. 28 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody oraz art. 39 ustawy OOS, obwieszczeniem z dnia, znak:, podał do publicznej wiadomości informację o przystąpieniu do konsultacji społecznych sporządzonego projektu zarządzenia zmieniającego plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dolina Iny koło Recza, zgodnie z czynnościami określonymi w art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy OOS. Na etapie procedury konsultacji społecznych, wpłynęło pism zawierających uwag i wniosków ze strony następujących podmiotów:

Szczegółowe informacje o sposobie rozpatrzenia wszystkich uwag znajdują się w tabeli poniżej:

L.p.	Podmiot zgłaszający	Treść uwagi	Sposób rozpatrzenia uwagi

Projekt zarządzenia został uzgodniony, zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525 i 1960) z Wojewodą Zachodniopomorskim, pismem nr z dnia