

## **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 30 kwietnia 2014 roku w sprawie planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Goleniowska PLB320012, 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 1 do zarządzenia wskazano, iż współrzędne punktów załamania granicy są niezgodne z aktualnym przebiegiem granic tego obszaru chronionego.

Sposób uwzględnienia uwagi: wprowadzono korektę współrzędnych punktu załamania granicy zgodnie z aktualnym przebiegiem granic.

- 2) W załączniku nr 5 do zarządzenia, w odniesieniu do przedmiotów ochrony A074 kania ruda, A075 bielik, A122 derkacz, A127 żuraw, A272 podróżniczek, A067 gągoł, A153 kszysk, A229 zimorodek, ustanowiono działania ochronne polegające na wyłączeniu określonego terenu spod nowej zabudowy kubaturowej, utrzymaniu udziału powierzchni użytków zielonych na co najmniej obecnym poziomie poprzez niedopuszczenie do ich zabudowy, zalesiania, zmiany w plantacje roślin energetycznych, sadowniczych czy w grunty orne, wyłączeniu spod zabudowy trwałych użytków zielonych oraz terenów sąsiadujących z obszarem oraz w odległości minimum 100 m od nich, bagien i podmokłych nieruchomości, ograniczeniu możliwości lokalizowania nowych ferm nerek, lisów, tchórzy i jenotów do terenów położonych poza granicami obszaru Natura 2000, niezalesianiu otwartych i półotwartych terenów bagiennych oraz użytków zielonych, utrzymaniu dotychczasowego sposobu użytkowania otwartych i półotwartych terenów bagiennych. Wskazano, iż 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. Dlatego też ustanawianie działań ochronnych ingerujących w zagospodarowanie przestrzenne należy uznać za niewłaściwe.

Sposób uwzględnienia uwagi: preredagowano zapisy dotyczące uwzględniania ochrony w

gospodarce przestrzennej A074 kani rudej, A075 bielika, A127 żurawia, A153 kszyka, A153 kszyka. Usunięto część zapisów modyfikujących zagospodarowanie przestrzenne gmin dla A122 derkacza, A127 żurawia, A229 zimorodka i A153 kszyka. W załączniku 5 zostały one zastąpione zapisami dotyczącymi działań ochronnych w zakresie ochrony siedlisk lęgowych i żerowiskowych gatunków będących przedmiotami ochrony, poprzez ich uwzględnienie w gospodarce rolnej, z wyszczególnieniem działań obligatoryjnych i fakultatywnych (działanie nr 3, 4, 6, 8, 9, 12). Część działań, istotnych z punktu widzenia ochrony gatunków, związanych stricte z gospodarką przestrzenną, przeniesiono do załącznika 6.

- 3) W załączniku nr 5 do zarządzenia, w odniesieniu do przedmiotów ochrony A074 kania ruda, A075 bielik, A229 zimorodek, A272 podróżniczek, A153 kszyk, A122 derkacz, A127 żuraw, A067 gągoł, nałożono na podmioty realizujące przedsięwzięcie polegające na budowie i eksploatacji napowietrznych linii elektroenergetycznych, placówki naukowe, organizacje pozarządowe, następujące obowiązki: zastosowania elementów ostrzegawczych poprzez montaż na przewodach odgromowych linii elektroenergetycznych lub zastosowanie innych skuteczniejszych rozwiązań, oceny stanu siedlisk gatunku, wykonania inwentaryzacji określonych gatunków, powtórzenia inwentaryzacji określonych gatunków wraz z oceną stanu zasiedlenia gniazd i skuteczności ochrony strefowej, monitoringu liczebności, stanu gatunku, kontroli wszystkich zbiorników wodnych o określonej powierzchni, kontroli bagien. 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: zmieniono ww. zapisy dotyczące podmiotów odpowiedzialnych za wymienione zadania. Jako podmiot odpowiedzialny wskazano regionalną dyrekcję ochrony środowiska, działającą na podstawie porozumień zawartych z innymi podmiotami, m.in. z placówkami naukowymi, organizacjami pozarządowymi i podmiotami realizującymi

przedsięwzięcia polegające na budowie i eksploatacji napowietrznych linii elektroenergetycznych.

- 4) W załączniku nr 5 do zarządzenia, dla przedmiotów ochrony A272 podróżniczek, A127 żuraw, ustanowiono działania ochronne polegające na niedopuszczeniu do osuszania bagien, podmokłych nieużytków, szuwarów, zakrzewień, zadrzewień w sąsiedztwie cieków i zbiorników wodnych, na terenach podmokłych. Przedstawione działania stanowią faktycznie zakazy. W pzo nie powinno się zamieszczać zakazów określonego działania. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, zabrania się, co do zasady, podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru N2000. W związku z powyższym należy stwierdzić, że ogólnie określone zakazy w obszarze N2000 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.

Sposób uwzględnienia uwagi: usunięto z załącznika 5 ww. zakazy. Ochronę terenów bagiennych, szuwarowych, zadrzewień, zakrzewień i podmokłych nieużytków stanowiących tereny łęgowe i żerowiskowe podróżniczka i żurawia ujęto w działaniach ochronnych nr 7 i 10.

- 5) W załączniku nr 5 w odniesieniu do przedmiotów ochrony A074 kania ruda, A075 bielik, A122 derkacz, A272 podróżniczek, A067 gągoł, A153 kszyszek, na właściwe koła łowieckie Polskiego Związku łowieckiego nałożono następujące obowiązki: nieprowadzenia polowań w strefach do 500 m od gniazd kani rudej i bielika w ich okresie lęgowym, eliminacji obcych gatunków drapieżników Az do ich całkowitego wyeliminowania. Wskazano, iż plan zadań ochronnych ma, jako akt prawa miejscowego, charakter normatywny, powinien więc określać, regulować daną materię. Zakres takiego działania jest ograniczony nie tylko brzmieniem delegacji ustawowej, ale także dopuszczalnością z punktu widzenia reguł nadrzędnych i innych przepisów ustawowych, w tym dotyczących zwierząt łownych. W myśl art. 28 ust. 10 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w planie zadań ochronnych należy wskazać podmioty odpowiedzialne za wykonanie ustalonych działań ochronnych. Chociaż w przywoływanym przepisie nie sformułowano zamkniętego katalogu tych podmiotów, nie oznacza to jednak zupełnej swobody w ich wskazywaniu. Przypomnieć w szczególności należy, że zgodnie z zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, jedynie ustawa może normować prawa i obowiązki obywateli. Z kolei w odniesieniu do innych uregulowań prawnych dotyczących zwierząt łownych, należy stwierdzić, że w ramach planu zadań ochronnych nie można tworzyć regulacji, które są powtórzeniem przepisów ustawowych, a także regulacji, które będą je modyfikowały (lista gatunków, okresy polowań, sposoby pozyskiwania zwierzyny), w szczególności gdy ustawodawca nie przewiduje uwzględniania treści ww. planu w danej dziedzinie (gospodarka łowiecka), czy danym akcie (plany łowieckie). Regulacje planu nie powinny skutkować wątpliwościami adresatów norm, w tym przypadku kół łowieckich, co do podstawy oraz zakresu ich praw i obowiązków. Nie negując tego, że określone działania, w szczególności redukcja określonych zwierząt łownych, mogą wpłynąć pozytywnie na przedmioty ochrony obszaru Natura 2000 i w tym sensie mogą mieć charakter działania ochronnego, należy podkreślić, że delegację z art. 28 ustawy o ochronie przyrody należy wykonywać z poszanowaniem ww. ograniczeń. Odnosząc się do kwestionowanego unormowania należy stwierdzić, że jeżeli jego zasadniczym celem jest oddziaływanie na sposób prowadzenia gospodarki łowieckiej, rozważyć można wskazywanie zamiast niego w planach zadań ochronnych np.: działań Regionalnego Dyrektora Ochrony

Środowiska w różnych dopuszczalnych prawem formach (co do zasady niewładczymi) na rzecz określonych działań kół łowieckich, m.in. redukcji określonych drapieżników, w określonej liczbie, w określony sposób, czy w określonym terminie (stopień szczegółowości powinien być dostosowany do okoliczności danej sprawy), działania Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska polegające na zawarciu umowy z zarządcą/dzierżawcą obwodu łowieckiego, mającej na celu dostosowanie gospodarki łowieckiej do wymogów ochrony obszaru Natura 2000, działania dzierżawcy/zarządcy obwodu łowieckiego, polegające na dostosowaniu gospodarki łowieckiej do wymogów ochrony obszaru Natura 2000, w przypadku zawarcia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska umowy w tym zakresie.

Sposób uwzględnienia uwagi: zapisy dotyczące uwzględnienia ochrony gatunków w gospodarce łowieckiej, preredagowano i ujęto w działaniu ochronnym nr 13. Zgodnie z wytycznymi GDOŚ, wskazano działanie polegające na redukcji liczebności drapieżników, realizowane na podstawie umowy zawartej pomiędzy RDOŚ a miejscowo właściwymi kołami łowieckimi, oraz – w związku z powyższym – dostosowanie gospodarki łowieckiej do wymogów ochrony obszaru Natura 2000.

- 6) W załączniku nr 5 do zarządzenia, w odniesieniu do przedmiotów ochrony A074 kania ruda, A075 bielik, A122 derkacz, A127 żuraw, A153 kszyszek, ustanowiono działania ochronne polegające na tym, że w procedurach prognoz oddziaływania elektrowni wiatrowych na środowisko należy uwzględnić monitoring w zaplanowanym okresie przedinwestycyjnym, oraz konieczność zachowania wolnej od turbin wiatrowych przestrzeni powietrznej. Przedstawione działania ochronne prowadzą do bezprawnej modyfikacji przepisów 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 środowisko, w zakresie procedury ocen oddziaływania na środowisko. Ponadto, dane działania bezpodstawnie wprowadzają dodatkowe warunki realizacji inwestycji polegające na dokonywaniu uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Sposób uwzględnienia uwagi: usunięto kwestionowane zapisy.

- 7) W załączniku nr 5 do zarządzenia, dla przedmiotów ochrony A074 kania ruda, A075 bielik, ustanowiono działania ochronne polegające na tym, iż w przypadku modernizacji istniejących lub budowy nowych linii napowietrznych obszarze N2000 właściciel infrastruktury powinien uzgodnić z właściwym organem sposoby umożliwiające ograniczenie negatywnego wpływu inwestycji na awifaunę, a planowane lokalizacje nowych linii elektroenergetycznych powinny uwzględniać konieczność zachowania wolnej od nowych linii przestrzeni powietrznych w rewirach lęgowych. 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 pzo dla obszarów natura 2000. Właściwa realizacja inwestycji mogących oddziaływać na obszar Natura 2000 jest zapewniona poprzez przeprowadzenie dla ww. przedsięwzięć oceny oddziaływania na obszar N2000, 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.), a w szczególności w jej art. 96 ust. 1. Brak również 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: usunięto wskazane zapisy z załącznika 5. Jednocześnie w działaniu ochronnym nr 1 załącznika, wprowadzono zapisy z zakresu ochrony przestrzeni powietrznej – opracowanie i wprowadzenie za porozumieniem stron rozwiązań modernizacyjnych zmniejszających ryzyko śmierci lub kalectwa ptaków powodowanych przez kolizje z napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi, oraz utrzymanie drożności dotychczasowych tras dziennego przemieszczania się ptaków.

- 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:

- 1) Z uwagi na fakt, iż niektóre działania ochronne pokrywały się dla kilku gatunków, ujednolicono i uporządkowano załącznik 5 do rozporządzenia, łącząc działania w tabelach, oraz wprowadzono ich numerację. Dzięki tym zmianom, załącznik zyskał na przejrzystości, zapisy zaś stały się czytelniejsze i bardziej uporządkowane.
- 2) Celem zwiększenia kompatybilności poszczególnych zapisów planu i zapewnienia większej skuteczności ochrony, przeredagowano i doprecyzowano zapisy dotyczące wskazań do zmian w istniejących dokumentach planistycznych w załączniku 6, w zakresie dotyczącym eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, niezbędnych dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony i ich siedlisk.
- 3) W załączniku 5 do rozporządzenia, w działaniach dotyczących uzupełnienia stanu wiedzy o przedmiotach ochrony, wprowadzono dodatkowe działanie polegające na wykonaniu oceny kolizyjności przedmiotów ochrony z elementami infrastruktury elektroenergetycznej w obszarze Natura 2000, oraz oceny skuteczności zastosowanych zabezpieczeń na istniejących i nowo powstających obiektach. Rozpoznanie to stanowi podstawę do dalszych działań ochronnych, tj. wypracowania metod i środków ochrony ptaków przed śmiercią lub kalectwem spowodowanymi kolizjami z ww., o których mowa w działaniu ochronnym nr 1 załącznika 5.

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 podano do publicznej wiadomości pismem z dnia ..... r., znak ....., poprzez:

- udostępnienie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie w terminie od .....,
- ogłoszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie w terminie od ..... do 17 września .....r.,
- ogłoszenie w prasie o zasięgu wojewódzkim – NASZ DZIENNIK, opublikowane w dniu ..... 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 Puszcza Goleniowska, 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 z dnia 25.04.2016 r.*

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 .....