

Uzasadnienie

Na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespolonej administracji rządowej (Dz. U. Nr 222, poz. 1754) Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie pismem z dnia 27 maja 2014 r. (sygnatura: WOPN-PK.0211.1.2014.BG) wystąpił do Ministra Środowiska o dokonanie kontroli zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi, a także zasadami rzetelności i gospodarności, zarządzenia z dnia 29 kwietnia 2014 roku w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Diabelskie Pustacie PLH320048, zwanego dalej zarządzeniem. Minister Środowiska po dokonaniu kontroli stwierdził uchybienia i pismem z dnia 15 lipca 2015 roku (sygnatura: DP-074-118/24442/14/JJ) wniósł o zmianę zarządzenia we własnym zakresie.

W wyniku kontroli ww. aktu Minister Środowiska wykazał następujące uchybienia:

1. W załączniku nr 5 do zarządzenia dotyczącego obszaru Natura 2000 Diabelskie Pustacie, w działaniach ochronnych o nr 21, 27-56, nałożono na zarządcę i dzierżawcę jeziora, placówki naukowe i organizacje pozarządowe następujące obowiązki: rozpoznania stanu populacji, monitoringu stanu ochrony przedmiotów ochrony, skuteczności realizacji zabiegów ochronnych, utrzymania zróżnicowanej strefy brzegowej jezior. 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 pozarządowe, 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: dokonano korekty zgodnie z dyspozycją Ministra Środowiska, w podmiotach odpowiedzialnych za wykonanie działania wskazano jedynie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie. Ponadto dokonano zmiany treści działania

ochronnego nr 21 zaś jako podmiot odpowiedzialny za jego realizację wskazano Nadleśniczego Nadleśnictwa Czarnobór.

2. W załączniku nr 5 do zarządzenia dotyczącego obszaru Natura 2000 Diabelskie Pustacie ustanowiono działanie ochronne nr 19 polegające na nieprowadzeniu prac zmieniających warunki wodne terenu. 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: Uwagę uwzględniono usuwając działanie w powyższym brzmieniu zastępując je następująco: „Akceptowanie naturalnego reżimu hydroekologicznego, złożonego z okresowych zalewów o różnej częstotliwości, długości trwania i obfitości właściwych dla siedliska przyrodniczego (cały okres obowiązywania PZO)”. Do podmiotów odpowiedzialnych za to działanie dodano ponadto ZZMiUW w Szczecinie. W działaniu nr 20 (utworzenie ostoi różnorodności biologicznej) dot. siedliska 91E0 dokonano ponadto niewielkiej uzasadnionej merytorycznie korekty dot. wyłączenia z gospodarki leśnej.

3. W § 8 zarządzeń dotyczących obszarów Natura 2000 Bagno i Jezioro Ciemino, Bobolickie Jeziora Lobeliowe, Jeziora Szczecineckie, Ostoja Cedyńska, Jezioro Wielki Bytyń, Pojezierze Myśliborskie, Trzebiatowsko-Kołobrzeski Pas Nadmorski, Uroczyska w lasach Stepnickich, Warnie Bagno, Dolina Płoni i jezioro Miedwie, Dolna Odra, **Diabelskie Pustacie**, Dzikzy Las, Jezioro Kozie, Jezioro Świdwie, Mirosławiec, Wybrzeże Trzebiatowskie, Łąki Skoszewskie, Jezioro Bukowo, Jezioro Miedwie i okolice, Ostoja Ińska, Puszcza Goleniowska, Dolina Dolnej Odry, w § 9 zarządzeń dotyczących obszarów Natura 2000 Jezioro Śmiadowo, Dolina Iny koło Recza, Jeziora Czaplineckie, Jeziora Wełtyńskie, Jezioro Lubie i Dolina Drawy, Wzgórza Bukowe oraz w § 10 zarządzenia dotyczącego obszaru Natura 2000 Ostoja Drawska wskazano, iż dane akty wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego albo w dziennikach urzędowych województw zachodniopomorskiego i lubuskiego. 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 zmianie zarządzenia nie wyszczególniono miejsca ogłoszenia aktu.

Analizując aktualne zarządzenie we własnym zakresie dokonano ponadto niezbędnych korekt merytorycznych.

4. W załączniku nr 3 do zarządzenia dotyczącego obszaru Natura 2000 **Diabelskie Pustacie** dla przedmiotu ochrony 4010 (wilgotne wrzosowiska) nie zdiagnozowano istniejącego zagrożenia I02 „problematyczne gatunki rodzime” dlatego zagrożenie do przeniesiono do z. potencjalnych. Przy przedmiotach ochrony 7140 (torfowiska przejściowe) oraz 7230 (torfowiska alkaliczne) uzupełniono opisy zagrożeń potencjalnych: J02.04, M01.02. Dla siedlisk 9110 (kwaśne buczyny), 9160 (grądy), 91D0 (bory i lasy bagienne), 91E0 (łęgi) zagrożenie B02.04 przeniesiono z istniejących do potencjalnych. Jako zagrożenie istniejące dla siedlisk 9110, 9160 wskazano J03.01 – „zmniejszenie lub utrata określonych cech siedliska”, które opisano poprzez zaburzenia struktury i funkcji. Usunięto ponadto z listy zagrożeń potencjalnych dla siedliska 9110 zagrożenie potencjalne „wycinka lasu”, w lasach gospodarczych wycinka jako taka nie powinna być postrzegana jako zagrożenie. Zagrożeniem niewątpliwie może być sposób gospodarowania nie uwzględniający wymogów siedliska.
5. W załączniku nr 4 do zarządzenia, przy przedmiotach ochrony 3150, 4010, 4030, 6410, 7140, 7230, 9110, 9160, 91D0, 91E0 uzupełniono skale ocen stanu ochrony wg dokumentacji planu zadań ochronnych lub innych dostępnych danych w tym zakresie. Dla siedliska 91E0 wskazano ponadto potrzebę weryfikacji stanu wiedzy o rzeczywistym rozmieszczeniu, pokryciu i stanie ochrony w obszarze Natura 2000 (w tym samym zakresie dodano także w załączniku nr 5). Dokonano korekty w brzmieniu celu działań ochronnych dla pływaka szerokobrzeżka (kod 1081) zamieniając określenie „niewielkie” na „naturalne” zbiorniki wodne. Potencjalnym siedliskiem tego gatunku są wszystkie naturalne zbiorniki wodne, niezależnie od ich wielkości. Analogiczne korekty wprowadzono do załącznika nr 5 w wierszach odnoszącym się do traszki grzebieniastej (1166) oraz kumaka nizinnego (1188). Dokonano nieznacznych korekt w brzmieniu celów dla siedlisk 4010, 4030, 6410, 7140, 7230, 9110, 91D0 adekwatne do aktualnego stanu oraz możliwości jego poprawy w okresie obowiązywania planu.
6. W załączniku nr 4 zmieniono brzmienie celu działań ochronnych dla wilka z uwagi na brak danych dot. wielkości populacji w obszarze.
7. W załączniku nr 5, w wierszu nr 7 zaktualizowano listę oddziałów leśnych z występującymi w ich obrębie płatami siedliska 6410.
8. W załączniku nr 5, w wierszu nr 11 zmieniono działanie ochronne dla siedliska 3150 polegające na wyłączeniu z użytkowania gospodarczego lasów tworzących strefę brzegową jezior i zaliczenie ich do sieci ostoj różnorodności biologicznej na pozostawianie wokół jezior strefy ekotonowej bez użytkowania rębego i przedrębego na szerokości ok. 25 m. Zmiana ta wynika z nieuzasadnionego wyłączania z gospodarowania wielu wydzieli z drzewostanami juwenilnymi lub zaburzonymi występującymi w strefie brzegowej jezior Przełęg oraz Kniewo.
9. W załączniku nr 5, w wierszach nr 15, 18, 21 dokonano korekty brzmienia działań dla siedlisk 7230, 91D0, 91E0 bez wpływu na treść merytoryczną zapisów.

10. W załączniku nr 5, w wierszu nr 22 dokonano korekty brzmienia działania dla pływaka szerokobrzeżka wskazując konkretne wydzielienia, które należałoby włączyć do sieci ostoje różnorodności biologicznej
11. W załączniku nr 5, w wierszach nr 16, 17 dot. działań dla siedlisk 9110, 9160 ujednolicono działania ochronne, ponadto dokonano korekt polegających na wskazaniu wydzielen kwalifikujących się do uznania za ostoje różnorodności biologicznej. Nie wszystkie płaty siedliska 9110 wskazane w dotychczasowym zarządzeniu powinny zostać wyłączone z gospodarowania.
12. W załączniku nr 5, w wierszu nr 23 uzupełniono treść działania dedykowanego zalotce większej poprzez dodanie stwierdzenia: „akceptowanie naturalnego reżimu hydrologicznego”.
13. W załączniku nr 5, w wierszu nr 26 dokonano zmiany zbyt ogólnie i niejasno sformułowanego działania dot. wilka zastępując je koniecznością dostosowania gospodarki łowieckiej do wymogów ochrony gatunku.
14. Dokonano niezbędnych korekt wynikających z aktualnie wprowadzanych zmian w dokumentacji obszaru Natura 2000 (SDF). Z zarządzenia usunięto siedliska i gatunki nie będące przedmiotami ochrony w obszarze: 2330, 7110, 1338. Do załączników nr 3 i 5 dodano wiersze z siedliskami 3140 oraz 3160, obecnie siedliska te (niepotwierdzone podczas prac terenowych) czekają na decyzję Komisji Europejskiej dot. usunięcia ich z listy przedmiotów ochrony w obszarze.
15. Sposób prezentacji granic w załączniku nr 1 nie odpowiadał aktualnym wymogom GDOŚ i MŚ. Dodano dodatkową kolumnę z komentarzem wyróżniającym poszczególne części obszaru. Ponadto, poprawiono załącznik nr 2 z nową mapą obszaru Natura 2000 objętego planem zadań ochronnych, co wiąże się ze zmianą załącznika nr 1.
16. Zaktualizowano publikator dot. ustawy o ochronie przyrody.
17. W zarządzeniu dokonano ponadto korekt stylistycznych bez wpływu na treść merytoryczną zapisów.

W granicach obszaru Natura 2000 „Diabelskie Pustacie” PLH320048 znajduje się rezerwat przyrody „Diabelskie Pustacie”. Plan ochrony dla ww. rezerwatu uwzględnia zakresu planu zadań ochronnych, o którym mowa w art. 28 ust. 10 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody. W związku z powyższym, na podstawie art. 28 ust. 11 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, obszar rezerwatu przyrody „Diabelskie Pustacie” został wyłączony w zapisów planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 „Diabelskie Pustacie”.

Zgodnie z art. 28 ust. 3 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r., zapewniono 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, poprzez ich powiadomienie o możliwości zgłaszania uwag oraz wniosków do przygotowanego projektu zmiany zarządzenia w sprawie PZO (zawiadomienie z dnia 24 lipca 2017 roku, znak: WOPN-ON.6320.10.2017.PW).

W wyniku tego etapu procedury, 2 podmioty zgłosiły 5 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.

Lp.	Podmiot zgłaszający	Treść uwagi	Sposób rozpatrzenia uwagi
1.	Nadleśnictwo Czarnobór	Załącznik 5. pkt. 15. dla siedliska 7230 górskie i nizinne torfowiska zasadowe o charakterze młak, turzycowisk i	Uwagi częściowo uwzględniono. Działania dot. płatów wokół siedlisk a nie samych siedlisk.

		<p>mechowsk wymieniono lokalizację:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 323 i (droga leśna) - winno być 323 h gdzie znajduje się bagno, - 348 i (droga leśna) - winno być 348 h gdzie znajduje się drzewostan zaliczony do ostoi różnorodności biologicznej, - 292 b (drzewostan gospodarczy) - winno być 292 c gdzie znajduje się bagno z odnotowanym w bazie SILP siedliskiem 7230. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Usunięto wydzielenie 323 i, dodano natomiast 323 f (w wydzieleniu 323 h nie można kształtować leśnej strefy ekotonowej). 2. Usunięto wydzielenie 348 i, dodano natomiast 348 h. 3. Nie dokonano zmiany, kształtowanie leśnej strefy ekotonowej dot. wydz. 292 b.
2.	Nadleśnictwo Czarnobór	<p>Załącznik 5. pkt. 22. dla pływaka szerokobrzeżka wymieniono lokalizację wydzieleni występowania i wszystkie poza 236 m dotyczą strefy brzegowej jezior Przełęg i Kniewo. Wydzielenie 236 m to drzewostan oddalony o ok. 30 m od brzegu jeziora Przełęg do którego przylega wydz. 236 n (zaliczone do ostoi różnorodności biologicznej) i właśnie je proponujemy wskazać w pzo.</p>	Uwagę uwzględniono.
3.	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	<p>Załącznik nr 5, dot. 91D0 Uprzednio w pzo było również działanie: Utrzymanie obecnych warunków hydrologicznych. Dla łągów 91E0 utrzymano to działanie a dla borów bagiennych 91D0 z niewiadomych powodów znika to działanie z pzo.</p>	Uwagę uwzględniono. W poprzednim pzo nie było takiego działania dla siedliska 91D0 ale uznano, iż dodanie go jest uzasadnione (z uwagi na inne uwarunkowania ekologiczne niż łągów 91E0 zapis odpowiednio zmodyfikowano).
4.	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	<p>Załącznik nr 5, dot. 1042 (załotka) Część tekstu działania niezrozumiała. Prosimy napisać że chodzi o utrzymanie „dotychczasowych” warunków hydrologicznych.</p>	Uwagę częściowo uwzględniono. Zapis preredagowano.
5.	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	<p>Załącznik nr 5, dot. 1352 (wilk) - monitoring Skoro istnieje metodyka monitoringu GIOŚ to należało by z niej skorzystać, nawet jeżeli nie wszystkie parametry będą możliwe do oceny w obszarze. Należy tylko zaznaczyć, których parametrów nie dało się z przyczyn praktycznych ocenić.</p>	Uwagę uwzględniono. Zaplanowano monitoring w oparciu o metodykę GIOŚ.

Na etapie wspólnych uzgodnień projektu planu zadań ochronnych dla niniejszego obszaru Natura 2000 Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska w Poznaniu i Szczecinie ustalili, iż nie mogą dokonać zmiany zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z dnia 29 kwietnia 2014, w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Diabelskie Pustacie PLH 320048 (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego, poz. 1917). W przypadku gdy zaszła konieczność wydania wspólnego zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu niezbędnym było w pierwszym etapie poprzedzającym przedmiotowe zmiany, wycofanie z obrotu prawnego zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z dnia 29 kwietnia 2014 roku w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Diabelskie Pustacie

PLH320048.

Po przygotowaniu ww. projektu zarządzenia uchylającego przystąpiono do procedury konsultacji społecznych nowego planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Diabelskie Pustacie PLH320048. Z uwagi na brak zmian merytorycznych w nowym zarządzeniu w sprawie planu zadań ochronnych nie powtarzano procedury konsultacji roboczych tylko od razu przystąpiono do etapu konsultacji społecznych kontynuując rozpatrywanie wniesionych uwag.

Po zakończeniu tego etapu opracowywania projektu nowego zarządzenia w sprawie PZO, wykonując dyspozycję określoną przepisem art. 28 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody oraz art. 39 ustawy Prawo ochrony Środowiska, obwieszczeniem z dnia, znak:....., podano do publicznej wiadomości informację o przystąpieniu do konsultacji społecznych sporządzonego projektu zarządzenia w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Diabelskie Pustacie PLH320048 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 z późn. zm.) z Wojewodą Zachodniopomorskim, pismem z dnia sygnatura:..... oraz Wojewodą Wielkopolskim, pismem z dnia sygnatura:.....