

UZASADNIENIE

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, działając zgodnie dyspozycją określoną przepisem § 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 niezespółonej administracji rządowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 222, poz. 1754), pismem z dnia 19 maja 2014 r. znak: WPN-I.0211.16.2014.MB, wystąpił do Ministra Środowiska o dokonanie kontroli zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi, a także zasadami rzetelności i gospodarności, zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Nowosolska Dolina Odry PLH080014, zwanego dalej „zarządzeniem”.

Minister Środowiska, po dokonania stosownej kontroli, stwierdził uchybienia w przedmiotowym akcie prawnym i pismem z dnia 27 lutego 2015 r. znak: DP-074-101/52677/14/JJ, wniósł o zmianę zarządzenia we własnym zakresie, przez organ wydający przedmiotowy akt normatywny.

Wskazane podczas kontroli uchybienia polegały na:

- ustanowieniu zadań ochronnych w załączniku nr 5 m.in. dla ochrony siedlisk przyrodniczych 91F0 i 91E0, polegających na wyłączeniu z użytkowania rębne drzewostanów tych siedlisk lub pozostawieniu w drzewostanach co najmniej 5% ich powierzchni w formie grup lub kęp do naturalnego rozpadu, bez uwzględnienia potrzeby podejmowania działań przeciwpowodziowych i związanych z tą koniecznością wycinki oraz uprzątnięcia drzew. W związku z powyższym, Minister Środowiska wniósł o usunięcie lub modyfikację treści przedmiotowych działań ochronnych, tak aby plan zadań ochronnych dla przedmiotowego obszaru, nie prowadził do blokowania możliwości wykonywania działań, w tym na obszarach leśnych, zmierzających do obniżenia ryzyka powodziowego, prowadzonych ze względu na ważny interes publiczny i dla bezpieczeństwa ludzi i gospodarki;
- wskazaniu w zarządzeniu podstawy prawnej art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, która powinna być stosowna w przypadku gdy obszar Natura 2000 leży w całości na obszarze jednego województwa. W sytuacji gdy obszar położony jest na terenie dwóch lub więcej województw, wyłączną podstawą prawną ustanawiającą zarządzenie, jest przepis art. 28 ust. 8 ustawy o ochronie przyrody.

W związku z powyższym oraz działając na podstawie art. 28 ust. 5 i ust. 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2015 poz. 1651 ze zm.), Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, dokonał zmiany w przedmiotowym zarządzeniu, uwzględniając wszystkie uwagi Ministra Środowiska i prowadząc w efekcie, do usunięcia wykazanych podczas kontroli uchybień.

Jednocześnie Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim w trakcie procedowania przedmiotowych zmian, wniósł autopoprawki precyzujące zakres załącznika nr 2 niniejszego zarządzenia, eliminując błędy powstałe na etapie tworzenia planu

zadań ochronnych (błędne wskazanie kilku płatów siedliska 6440 na gruntach stanowiących wg ewidencji gruntów las, podlegający planowej gospodarce leśnej).

Zgodnie z art. 29 ust. 9 i ust. 3 ustawy *o ochronie przyrody*, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, umożliwił zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono przedmiotowy obszar Natura 2000, udział w pracach związanych ze sporządzeniem projektu zarządzenia zmieniającego zarządzenie *w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Nowosolska Dolina Odry PLH080014*. W tym celu projekt zarządzenia zmieniającego został udostępniony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, a także powiadomiono w formie pisma elektronicznego, osoby i podmioty (w szczególności tworzące na etapie sporządzania planu zadań ochronnych tzw. Zespół Lokalnej Współpracy), o możliwości składania uwag i wniosków.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, wykonując dyspozycję określoną przepisem art. 28 ust. 9 i ust. 4 ustawy *o ochronie przyrody*, w związku z art. 39 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* (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 353), obwieszczeniem z dnia 15 września 2015 r. znak: WPN-II.6320.16.1.2015.MB, podał do publicznej wiadomości informacje o zamiarze przystąpienia do sporządzenia projektu zmieniającego zarządzenie *w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Nowosolska Dolina Odry PLH080014*, podając informację o:

- 1) przystąpieniu do opracowania projektu dokumentu i jego przedmiocie,
- 2) możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy w formie założeń zmian przedmiotowego dokumentu oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu,
- 3) możliwości składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 21-dniowy termin ich składania,
- 4) a także wskazał organ właściwy do rozpatrzenia uwag i wniosków.

Powyższy obowiązek w zakresie podania ww. informacji do publicznej wiadomości wykonano zgodnie z czynnościami określonymi w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, publikując w ustawowo przewidzianym terminie wskazane wyżej informacje w formie obwieszczenia z dnia 15 września 2015 r. znak: WPN-II.6320.16.1.2015.MB,

- 1) na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim,
- 2) na tablicy ogłoszeń w siedzibie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim,

3) na tablicy ogłoszeń wszystkich jednostek samorządu terytorialnego objętych granicami obszaru Natura 2000,

4) w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu.

Zgodnie ze stanowiskiem Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, wyrażonym pismem z dnia 22 listopada 2011 r. z uwagi iż ww. założenia mają charakter ogólny i zawierają wyłącznie wskazanie elementów, które powinny się znaleźć w sporządzanym projekcie planu, bez określenia jednak konkretnych rozwiązań, należy przeprowadzić postępowanie z udziałem społeczeństwa, zgodnie z art. 39 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, także na etapie sporządzonego projektu dokumentu, czyli konkretnego projektu zarządzenia ustanawiającego przedmiotowy plan zadań ochronnych. W tym miejscu należy podkreślić, iż z uwagi na cel ww. regulacji, czyli zapewnienie społeczeństwu jak najszerszej możliwości udziału w opracowaniu dokumentu, powyższy tryb postępowania (czyli zapewnienie przez właściwy organ dwukrotnego udziału społeczeństwa w postępowaniu legislacyjnym) daje najpewniejsze, powszechne prawo zarówno do informacji o środowisku, jak i do czynnego udziału opinii publicznej w jego ochronie, w tym w szczególności, do udziału w opracowaniu dokumentu, którego przedmiotem jest sporządzenie planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000.

Mając powyższe na uwadze oraz działając zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 9 i 4 ustawy *o ochronie przyrody* oraz art. 39 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*, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, ponownie zapewnił możliwość udziału opinii publicznej w opracowaniu projektu planu zadań ochronnych, poddając konsultacjom społecznym dokument w formie zarządzenia. Przedmiotowa czynność prawna, została dokonana w formie obwieszczenia z dnia 29 lutego 2016 r. znak: WPN-II.6320.1.2016.MB, które zawierało informacje określone zgodnie z przepisem art. 39 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*, i zostało podane do publicznej wiadomości zgodnie z czynnościami określonymi w art. 3 ust. 1 pkt 11 w/cyt. ustawy.

W ramach powyższej procedury, w przewidzianym okresie ustawowym, wpłynęły do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, ze strony opinii publicznej uwagi i wnioski dotyczące przedmiotowego projektu zarządzenia. W związku z powyższym, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 42 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, organ zawarł poniżej szczegółowe uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w przedmiotowym postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w trakcie przedmiotowej procedury.

- 1) Stowarzyszenie Klub Przyrodników (pismem z dnia 21.03.2016 r. znak: L. dz. 254/2016) zgłosiło następujące uwagi:

- a) wnioskowało o odstąpienie wprowadzonej zmiany względem leśnych siedlisk przyrodniczych, polegającej na umożliwieniu usunięcia drzewostanów tych siedlisk w sytuacji zaistnienia ryzyka powodziowego, wskazując iż jest to czynność niezgodna z art. 28 ust. 5 ustawy *o ochronie przyrody* (osłabia ochronę przedmiotów ochrony obszaru), po drugie, jest czynnością o charakterze przedsięwzięcia, wymagającym oceny jego oddziaływania na obszar Natura 2000, i po trzecie ze względu na rozmieszczenie siedlisk przyrodniczych i ich wymagania ekologiczne, nie ma powodu, by z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej usuwać kwaśne buczyny, grądy oraz dąbrowy i łęgi 91F0, które wg Stowarzyszenia Klubu Przyrodników, znajdują się w takich położeniach, że trudno sobie wyobrazić taki przypadek.

Uwagi nie uwzględniono w całości.

Odnosząc się do wniesionego żądania, należy podkreślić, iż wprowadzona korekta dopuszczająca możliwość usunięcia (w tym także użytkowania rębego) drzewostanów przedmiotowych siedlisk przyrodniczych z uwagi na zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego w tym w szczególności ochrony zdrowia i życia ludzi w warunkach zagrożenia powodziowego, jest wykonaniem obowiązku nałożonego przez Ministra Środowiska w ramach dokonanej kontroli zgodności przedmiotowego aktu prawa miejscowego z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz polityką Rady Ministrów. Nie usunięcie wskazanej podczas kontroli wady skutkować będzie ostatecznie, uchynieniem całego planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, prowadząc w konsekwencji do rzeczywistego osłabienia ochrony obszaru w perspektywie długoterminowej.

Ponadto, należy wskazać, iż dokonana modyfikacja nie osłabia jakości ochrony siedlisk przyrodniczych w obszarze, gdyż jak słusznie wskazało Stowarzyszenie Klub Przyrodników, po pierwsze, usunięcie przedmiotowych drzewostanów wymagać będzie zastosowania procedury o której mowa w przepisie art. 33 ust. 3 ustawy *o ochronie przyrody*, warunkującej dokonanie czynności usunięcia lub użytkowania rębego siedlisk przyrodniczych, dla ochrony których wyznaczono obszar Natura 2000, a po drugie, jak pokazuje dotychczasowa historia obszaru, wystąpienie konieczności usunięcia siedlisk przyrodniczych ze względów o których mowa powyżej, jest w rzeczywistości mało realna.

- b) Przedstawiło stanowisko w sprawie warunków dopuszczalności zmiany planu zadań ochronnych, stwierdzając, iż w ocenie Stowarzyszenia, przepis art. 28 ust. 5 zdanie ostatnie ustawy *o ochronie przyrody* uniemożliwia dokonanie zmiany planu zadań ochronnych z przyczyn innych, niż potrzeby przedmiotów ochrony, tj. w zarządzeniu zmieniającym nie można ująć zmian wynikających z innych przyczyn. W szczególności, w świetle delegacji ustawowej, niedopuszczalne są zmiany, które osłabiłyby ochronę siedlisk przyrodniczych lub gatunków.

Uwagi nie uwzględniono w całości.

Odnosząc się do treści art. 28 ust. 5 zdanie drugie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. *o ochronie przyrody*, „*plan zadań ochronnych może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków roślin i zwierząt*”, należy zauważyć, że nie przesądza on, że potrzeba ochrony siedlisk i gatunków jest jedyną i wyłączną przesłanką dokonania ww. zmiany, w szczególności ustawodawca nie wskazuje wyraźnie, że plan zadań ochronnych (pzo) może być zmieniony wyłącznie wtedy, kiedy wynika to z ww. potrzeby. Oznacza to, z pewnym zastrzeżeniem, o którym będzie mowa pod koniec wywodu, że wystąpienie ww. okoliczności można uznać za jedną z możliwych przesłanek warunkujących zmianę pzo, a tym samym, że system przepisów prawnych może bezpośrednio, albo pośrednio, wskazywać także inne sytuacje umożliwiające dokonanie stosownych modyfikacji planu zadań ochronnych.

Po pierwsze, sytuacje taką wskazuje ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.), która w art. 63 stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym przez organ niezespółonej administracji rządowej, w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu organu, który wydał przepis, lub organu upoważnionego do uchylecia przepisu w trybie nadzoru do usunięcia naruszenia, zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego (zmiana pzo może więc wynikać z zamiaru usunięcia ww. naruszenia i uniknięcia skierowania sprawy na drogę postępowania sądowo-administracyjnego).

Po drugie, za pośrednią podstawę dokonania zmiany pzo może być uznany przepis art. 61 ustawy *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*. Zgodnie z jego ust. 1, Prezes Rady Ministrów uchyla, w trybie nadzoru, akty prawa miejscowego ustanowione przez organy niezespółonej administracji rządowej, jeżeli są one niezgodne z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania, a także może je uchylać z powodu niezgodności z polityką Rady Ministrów lub naruszenia zasad rzetelności i gospodarności. Natomiast, jak wynika z jego ust. 2, Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, tryb kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespółonej administracji rządowej, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia ich zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz polityką Rady Ministrów. Odnosząc się do przywołanych przepisów należy stwierdzić, że Prezes Rady Ministrów posiada ustawową kompetencję do uchylania aktów prawa miejscowego wydanych przez określone organy oraz ustawową kompetencję do określania, jak ma wyglądać kontrola takich aktów. Realizując je, Prezes Rady Ministrów, w § 6 ust. 1 swojego rozporządzenia 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), postanowił, że właściwy rzeczowo minister, przed przekazaniem kontrolowanego aktu prawa miejscowego, wraz z projektem zarządzenia nadzorczego o uchyleniu aktu prawa miejscowego, może wystąpić do tego organu

o uchylenie lub zmianę kwestionowanego aktu prawa miejscowego we własnym zakresie. Dopiero, gdy organ niezespólonej administracji rządowej nie uchyli ani nie zmieni aktu prawa miejscowego w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia, o którym mowa, właściwy rzeczowo minister niezwłocznie przedstawia Prezesowi Rady Ministrów projekt zarządzenia nadzorczego o uchyleniu aktu prawa miejscowego. Jak wynika z ww. przepisów, Prezes Rady Ministrów, realizując swoje ustawowe kompetencje do uchylania aktów prawa miejscowego i określania trybu ich kontroli, scedował na poszczególnych ministrów możliwość żądania ich zmian, zanim je sam uchyli, kreując tym samym możliwość działania mniej dolegliwego (akty pozostają w mocy), o mniejszym zakresie (zmiany dotyczą jedynie wybranych kwestii) i fakultatywnego (istnieje możliwość, a nie przymus zmiany). Ww. działanie Prezesa Rady Ministrów oparte jest o zasadę *a maiori ad minus* (komu wolno więcej, temu tym bardziej wolno mniej). W tym konkretnym przypadku oznacza to, że jeżeli Prezes Rady Ministrów może akt prawa miejscowego uchylić, to może też tak działać, sam albo przez tych, którzy działają z jego upoważnienia, że akt pozostaje w mocy, a eliminuje się tylko konkretne usterki. Innymi słowy, możliwość zmiany aktu prawa miejscowego w trybie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wynika z zastosowania zasady *a maiori ad minus* w odniesieniu do ustawowych kompetencji Prezesa Rady Ministrów (do uchylania i określania trybu kontroli). Tym samym wynika pośrednio z samej ustawy i jest równorzędna regule wynikającej z art. 28 ust. 5 zdanie drugie ustawy *o ochronie przyrody*. Odnosząc się, do możliwości uchylania pzo przez Prezesa Rady Ministrów, na marginesie jedynie należy zauważyć, że potrzebie ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków roślin i zwierząt, o której mowa w art. 28 ust. 5 zdanie pierwsze ustawy o ochronie przyrody, lepiej będzie służyła zmiana pzo dokonana przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska (pozostawiająca pzo w mocy), niż uchylenie całego pzo przez Prezesa Rady Ministrów (eliminujące akt z obrotu prawnego, a tym samym ograniczające ochronę siedlisk przyrodniczych, gatunków i zwierząt, na wiele miesięcy).

Po trzecie, analizując kwestię podstawy dokonywania zmian planów zadań ochronnych, należy także zwrócić uwagę na brzmienie art. 28 ust. 5 zdanie pierwsze ustawy *o ochronie przyrody*. Zgodnie z nim, regionalny dyrektor ochrony środowiska ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. Ww. przepis jest typowym przepisem kompetencyjnym umożliwiającym wydawanie aktów normatywnych przez wskazane w nim organy. Ze swojej istoty opisywana przez ustawodawcę kompetencja do ustanowienia aktu zawiera więc w sobie kompetencję do jego zmiany i uchylania, wobec czego ich przyznanie nie jest w ogóle warunkowane wyraźnym ich wymienieniem.

Wojewoda Lubuski, pismem z dnia 12 kwietnia 2016 r. znak:GN.III.710.14.2016.SGan, działając na podstawie 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 ze zm.), uzgodnił projekt zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu, *zmieniającego zarządzenie w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Nowosolska Dolina Odry PLH080014*, nie wnosząc żadnych uwag.

Michał Jęcz

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
w Gorzowie Wielkopolskim
Jan Rydzanicz

M. Bidewia Apples