



# GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

*Piotr Otawski*

Warszawa, 18 grudnia 2025 r.

DOOŚ-WST.410.26.2025.MZ/JP

**Pan Stefan Krajewski**

**Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

*Szanowny Panie Ministrze,*

w odpowiedzi na wniosek z 19 listopada 2025 r., znak: DPB.dr.510.4.2025, o zaopiniowanie projektu dokumentu pn.: Projekt zmian w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 (dalej: Projekt) wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (dalej: prognoza) działając na podstawie art. 54 ust. 1 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.; dalej: u.o.o.ś.), przedstawiam następujące stanowisko.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydał dla dokumentacji obejmującej częściowo Projekt uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko w piśmie z 5 listopada 2025 r., znak: DOOŚ-WST.411.2.2025.MZ/TW. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Wnioskodawcę na etapie uzgodnienia, Projekt jest związany z wdrażaniem normy GAEC 2 dotyczącej ochrony torfowisk i terenów podmokłych i polegającej na zrekompensowaniu utraconych dochodów i poniesionych kosztów wynikających z realizacji wymogów tej normy, a także wynika z przepisów tzw. pakietu uproszczeniowego przygotowanego przez Komisję Europejską.

Dokumentacja przedłożona obecnie wraz z wnioskiem o wydanie opinii składa się z następujących dokumentów:

1. Uchwały Nr 122 Komitetu Monitorującego Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 z 23 września 2025 r. w sprawie zmian w zakresie wdrożenia nowej interwencji rolno-środowiskowo-klimatycznej I.8.12. Ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na gruntach użytkowanych rolniczo w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 - Załącznik 1 do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko;
2. Wyszczególnienia wszystkich projektowanych zmian PS WPR 2023-2027 w 2025 r. wraz z analizą ich skutków - Załącznik 2 do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko;
3. Prognozy oddziaływania na środowisko.

Na wstępie trzeba zauważyć, że zgodnie z obowiązującym prawem, strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (dalej: SOOŚ) to procedura, w ramach której dla projektu dokumentu jest opracowywana prognoza oddziaływania na środowisko. Do opiniowania przez organ środowiskowy i inspekcji

sanitarnej, które jest częścią tej procedury, powinien zostać przedłożony projekt dokumentu wraz z prognozą. Sformułowania użyte w piśmie przekazującym, załączone do niego dokumenty oraz treść prognozy budzą wątpliwości co do zakresu i kompletności dokumentacji. Uchwała Nr 122, opisana jako Załącznik nr 1 do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, towarzyszący prognozie, może być uznana za projekt dokumentu (choć niekompletny w stosunku do uzgodnienia), ponieważ tej uchwały dotyczy prognoza. Dodatkowo, w Załączniku 2 znajdują się inne uchwały ujęte w uzgodnieniu (o numerach 121-125) oraz nieujęte w uzgodnieniu (o numerach 129-133).

Mimo tytułu Załącznika 2 (...) wraz z *analizą ich skutków*, nie przedstawiono takiej analizy. Dla pkt. 1 *Wdrożenie nowego wsparcia: Ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na gruntach użytkowanych rolniczo* (uchwała 122) w Załączniku 2 znajduje się odesłanie do prognozy. W przypadku pozostałych 9 uchwał zamieszczono jedynie krótki komentarz: *są to zmiany, które wynikają z przepisów pakietu uproszczeniowego przygotowanego przez KE2, zawierającego propozycje zmian m.in. rozporządzenia 2021/2115 lub są zmianami dostosowawczymi lub technicznymi. Mają one znikomy, praktycznie neutralny wpływ na środowisko, co wynika z ich charakteru i celu.*

Zgodnie z prognozą, celem prowadzonej obecnie procedury jest uzupełnienie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dokumentu Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027. Każda zmiana PS WPR powinna być albo poddana SOOŚ, jeżeli się kwalifikuje do oceny, albo uzyskać odstępnie. Zakres objęty uzgodnieniem i prognozą powinien być tożsamy. Podkreślono to w uzgodnieniu: *prognoza powinna zawierać wyszczególnienie wszystkich poddawanych ocenie zmian planu oraz wskazanie, które części prognozy zawierają stosowane analizy w zakresie ich skutków.* Nawet jeżeli część dokumentu, dla którego jest prowadzona SOOŚ nie ma znaczących oddziaływań na środowisko, powinno to zostać opisane w prognozie. Brak formalnych podstaw do wyłączenia z uzgodnienia i oceny części dokumentacji.

Przy opracowywaniu prognozy przyjęto założenie, że zawiera ona wyłącznie materiał odnoszący się do nowych elementów wynikających z doprecyzowania normy GAEC 2 oraz wprowadzenia nowej interwencji powiązanej z ww. normą. Tym samym nie wpływa na założenia, strukturę, układ oraz zawartość pozostałych elementów prognozy (str. 9). Opisana zależność dotyczy prognozy oraz opracowanej wcześniej, w ramach SOOŚ dla PS WPR, prognozy oddziaływania na środowisko. Po pierwsze jednak, brak możliwości uzupełniania zakończonej SOOŚ i formalnego związku między „obiema” prognozami. Po drugie – odgórne założenie, że uzupełnienie nie wpływa na ustalenia uzupełnianego dokumentu w przypadku oceny oddziaływania na środowisko jest błędne. Nie pozwala ocenić wyczerpująco możliwych interakcji. Po trzecie – korzystając z opracowanych wcześniej prognoz należałoby sprawdzić, czy ich ustalenia są nadal aktualne. Przyjęte założenia metodyczne powinny zostać zweryfikowane tak, by umożliwiały kompletną, aktualną ocenę oddziaływania na środowisko, w tym skutków skumulowanych, wszystkich istotnych dla środowiska zmian wprowadzanych do PS WPR. Jeżeli organ opracowujący podjął decyzję o ujęciu części uchwał objętych uzgodnieniem wydanym 5 listopada 2025 r. w odrębnych procedurach zmiany PS WPR, powinno to zostać wyczerpująco wyjaśnione. Wszystkie zmiany powinny, zależnie od zakresu, być objęte SOOŚ lub uzyskać odstępnie od SOOŚ. Przy tym należy zwrócić uwagę na możliwość zachodzenia istotnych z punktu widzenia oddziaływań na środowisko relacji pomiędzy zmianami i odpowiednio uwzględnić je w SOOŚ.

Poniżej przedstawiono uwagi merytoryczne dotyczące wyłącznie dwóch zagadnień: pierwszym jest zmiana kryterium do wyznaczania gruntów, objętych normą GAEC 2, a drugim jest dopuszczony sposób gospodarowania w obrębie tych gruntów oraz w ramach interwencji I.8.12. Powyższy zakres wynika z pisma GDOŚ z 5 listopada 2025 r., znak: DOOŚ-WST.411.2.2025.MZ/TW. Prognoza OOŚ nie zawiera oceny pozostałych zmian, wobec powyższego jej zakres winien zostać uzupełniony. Ponadto w niniejszej opinii podano wyłącznie przykłady stanowiące ilustrację problemów, jakie stwierdzono w dokumentacji. Planowane zmiany PS WPR powinny być w całości ponownie przeanalizowane i zweryfikowane, z uwzględnieniem rozwiązania opisanych wcześniej problemów formalnych.

W rozdziale 7.1 prognozy przedstawiono przewidywane znaczące oddziaływania na środowisko wynikające z wprowadzenia *doprecyzowanej normy GAEC 2 oraz nowej interwencji I.8.12. Ochrona*

*torfowisk i obszarów podmokłych na gruntach użytkowanych rolniczo, ujętych w PS WPR 2023-2027.* W prognozie nie dokonano oceny zmiany kryteriów, na podstawie których wyznaczono grunty, które będą objęte zapisami normy GAEC 2. Przedmiotem oceny, zgodnie z ustaleniami Stałego Komitetu Rady Ministrów z 19 grudnia 2024 r., a także pismem z 5 listopada 2025 r. uzgadniającym zakres i stopień szczegółowości prognozy, winna być modyfikacja kryterium wyznaczania gruntów do stosowania normy GAEC 2 z początkowo założonych w uchwale nr 79 - zawartości węgla organicznego co najmniej 30% w warstwie gleby o miąższości co najmniej 40 cm na: 40% zawartości węgla organicznego w warstwie gleby o miąższości co najmniej 40 cm. W prognozie, na stronie 6 wyszczególniono bilans ubytku gleb organicznych, będący konsekwencją wyżej wymienionej zmiany metodyki. Wskazano, że wskutek tej zmiany całkowita powierzchnia gruntów objętych normą GAEC 2 ulegnie zmniejszeniu o 30,8% tj. 178 198 ha (z 578 099 ha do 399 901 ha). Przy czym za ubytek odpowiada zmiana powierzchni gleb organicznych o 35% (z 532 847 ha na 344 111 ha). W przypadku gruntów podmokłych ich powierzchnia ulegnie zwiększeniu o 23,3% (z 45 252 ha do 55 790 ha). Przy czym nie jest jasne, jakie czynniki spowodowały zwiększenie powierzchni w przypadku gruntów podmokłych. Pomimo zawarcia w prognozie informacji o ubytku terenów, wskutek czego w ich obrębie nie będzie możliwe stosowanie interwencji nakierowanych na ochronę torfowisk, w rozdziale 7 prognozy *Przewidywanie znaczące oddziaływanie na środowisko* nie przeprowadzono oceny oddziaływania na środowisko ww. zmiany. Przedmiotem oceny w rozdziale 7 prognozy było tylko wprowadzenie interwencji I.8.12 na środowisko, co jest zasadniczym brakiem w przedłożonej do zaopiniowania dokumentacji. Zdaniem GDOŚ ocena oddziaływania na środowisko ubytku gruntów o glebach organicznych, na których będzie stosowana norma GAEC 2 i interwencja I.8.12 musi zostać uzupełniona przed przyjęciem zmian, będących przedmiotem niniejszej opinii. W tym zakresie konieczne jest uwzględnienie informacji wskazanych w uzgodnieniu GDOŚ z 5 listopada 2025 r. (w szczególności pkt 9, 10, 11) tj.: *mapy (również w wersji elektronicznej, w postaci pliku .shp) rozmieszczenia terenów, w obrębie których plan przewidywał stosowanie zapisów normy GAEC 2, a które wskutek zmiany zasad klasyfikacji gruntów dla normy GAEC 2, nie będą objęte zapisami tej normy tj. dotyczy to gleb z zawartością materii organicznej wynoszącą od 30% do 39% i miąższości na poziomie co najmniej 40 cm, 10) informacji, oddzielnie dla gruntów, o których mowa w pkt. 9 i oddzielnie dla gruntów o zawartości materii organicznej wynoszącej od 40% i miąższości na poziomie co najmniej 40 cm, o ich powierzchni w obrębie: a) form ochrony przyrody oraz wyszczególnienie powierzchni tych gruntów w poszczególnych formach ochrony przyrody, b) obszarów przeznaczonych do ochrony siedlisk lub gatunków, dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie, zgodnie z art. 317 ust. 4 ustawy Prawo wodne, c) siedlisk przyrodniczych, a także siedlisk gatunków zwierząt (w tym ptaków) stanowiących przedmiot ochrony w obszarach Natura 2000 (w tym powierzchni siedlisk, dla których w pzo zaplanowano działania ochronne), d) siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków poza obszarami Natura 2000, 11) informacji, jaka powierzchnia gruntów, o których mowa w pkt 9, jest obecnie użytkowana rolnie oraz jaka część gruntów użytkowanych rolnie stanowi grunty orne, a jaka część stanowi TUZ.* W szczególności konieczna jest analiza, jaka powierzchnia gruntów, które wskutek wprowadzenia zmian kryterium wyznaczania gruntów organicznych znalazły się poza zakresem z normy GAEC 2, znajduje się w obszarach Natura 2000 i czy zmiana polegająca na braku wprowadzenia w ich obrębie ograniczeń związanych ze stosowaniem normy GAEC 2 będzie mogła znacząco negatywnie wpływać na cele ochrony obszarów Natura 2000.

Zdaniem GDOŚ zasadnym byłoby, w celu zminimalizowania oddziaływania związanego z ograniczeniem przestrzennym stosowania normy GAEC 2 o ok 188 tys. ha, uwzględnienie w projekcie uchwały nr 122 możliwości stosowania nowej interwencji rolno–środowiskowo–klimatycznej, również na terenach torfowisk o zawartości materii organicznej wynoszącej co najmniej 30 % suchej masy gleby w warstwie o miąższości co najmniej 40 cm.

Należy ponadto wskazać, że na stronie 72 prognozy wyszczególniono, że *zakres terytorialny normy GAEC 2, a tym samym interwencji I.8.12. został jednoznacznie określony poprzez przygotowanie danych przestrzennych w postaci warstwy cyfrowej udostępnianej poprzez geoportal. Ponadto, wypracowane zostały założenia i procedury stałej aktualizacji ww. zasobu informacyjnego wynikające z*

*uszczegółowienia rozpoznania bezpośrednio w terenie.* Dokumenty, które zostały przedłożone do oceny nie zawierają zagadnień dotyczących kwestii aktualizacji map obszarów objętych normą GAEC 2. Dla GDOŚ nie jest jasne, czy zakładana aktualizacja będzie przewidywać zmiany in plus, czy raczej będzie skutkować zmniejszeniem powierzchni tych gruntów. Przedłożone dokumenty nie zawierają również informacji o skali możliwych zmian.

Odrębnym zagadnieniem jest ocena możliwego oddziaływania na środowisko sposobów, w jaki będą chronione grunty organiczne i podmokłe wyznaczone według ww. kryteriów w ramach normy GAEC 2 oraz w ramach interwencji I.8.12. Zakres oraz szczegółowość tej oceny zostały uzgodnione pismem GDOŚ z 5 listopada 2025 r. w pkt. 2-8. Informacje zawarte w prognozie nie odpowiadają temu zakresowi. Nie oceniono, czy lub w jaki sposób przyjęty sposób gospodarowania w obrębie gruntów GAEC 2 przyczyni się do osiągnięcia celu nadrzędnego tj. *ochrony gleb najbogatszych w węgiel, poprzez ochronę terenów podmokłych i torfowisk, należących do najbardziej istotnych rezerwuarów węgla oraz mających kluczowe znaczenie dla zapobiegania zmianom klimatycznym i łagodzenia ich skutków* jak również do osiągnięcia celu jakim jest w odniesieniu do odbudowy ekosystemów rolniczych wymóg w art. 11 ust 4 rozporządzenia 2024/1991 w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869 dotyczący środków *mających na celu przywrócenie gleb organicznych wykorzystywanych w rolnictwie będących osuszonymi torfowiskami. Środki te muszą być wprowadzone w odniesieniu do co najmniej 30 % takich obszarów do 2030 r., z czego co najmniej jedna czwarta musi zostać ponownie nawodniona.* W pkt 2 ww. pisma wskazano na konieczność oceny działania polegającego na zakazie głębokiej orki, z dopuszczeniem płytkiej orki do głębokości 15 cm w obrębie gruntów ornych. W szczególności zwrócono uwagę na konieczność wyjaśnienia charakteru tej zmiany oraz relacji względem zapisów w uchwale nr 79 Komitetu Monitorującego Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 z 7 listopada 2024 r., zgodnie z którą w obrębie gruntów ornych obowiązuje *zakaz orania*. Taki zapis uchwały jest zgodny z oryginalnym zapisem PS WPR 2023-2027 w którym w rozdziale 3.10.1.2 Norma GAEC 2: Ochrona torfowisk i terenów podmokłych na str. 407 wskazano *Na gruntach ornych: (...) zakaz orania*. Należy wskazać, że wymogi dotyczące ochrony gleb organicznych wprowadzone zostały w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 marca 2025 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie norm oraz szczegółowych warunków ich stosowania (Dz. U. z 11 marca 2025 r., poz. 293), gdzie w § 1 pkt 1 wskazano *W przypadku gdy torfowiska i obszary podmokłe określone w przepisach wydanych na podstawie art. 56 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, zwanej dalej „ustawą o Planie Strategicznym”, są: (...) gruntami ornymi: nie zaoruje się ich, z wyłączeniem możliwości płytkiej uprawy gleby do głębokości 15 cm (...).* Powyższe stanowi jednak znaczną różnicę jeśli chodzi o sposób gospodarowania w obrębie gruntów ornych wskazany w PS WPR 2023-2027, gdzie jest mowa o *zakazie orania* w ogóle. W prognozie w żaden sposób nie odniesiono się do ww. zmiany, co zdaniem GDOŚ jest dużym brakiem dokumentacji i winno być wyjaśnione przed przyjęciem zmian do PS WPR 2023-2027.

W uzgodnieniu z 5 listopada 2025 r. wskazano także, że istotnym w kontekście wprowadzenia działania polegającego na zakazie głębokiej orki z dopuszczeniem płytkiej uprawy gleby do 15 cm jest jakie ma ono znaczenie oraz jaka jest skuteczność tego działania dla ochrony siedlisk przyrodniczych, gatunków objętych ochroną i ich siedlisk, a także dla gromadzenia węgla organicznego w glebie. Dla GDOŚ nie jest bowiem jasne jaka będzie różnica w skutkach środowiskowych pomiędzy corocznym oraniem gruntów organicznych do głębokości 15 cm, a oraniem głębszym niż do 15 cm. Powyższa kwestia nie została wyjaśniona w prognozie. Zdaniem GDOŚ istnieje prawdopodobieństwo, że efekty środowiskowe wyżej wskazanego ograniczenia w użytkowaniu gruntów ornych będą znikome dla ochrony gleb organicznych, zwłaszcza w kontekście oceny sporządzonej na str. 74 prognozy. Wynika z niej, że działania zaplanowane w ramach interwencji I.8.12.2 *ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na gruntach ornych* będą wywoływać „negatywne małe” oddziaływanie, bezpośrednie, pośrednie, stałe na: rośliny, klimat, powietrze, ludzi. Ponadto oceniono, że działania będą wywoływać *zarówno pozytywne jak i negatywne oddziaływania* bezpośrednie, pośrednie, długotrwałe, stałe na: bioróżnorodność, zwierzęta, wodę i zasoby naturalne.

Zdaniem GDOŚ nie zostało również wyjaśnione, czy lub jaki sposób zobowiązanie do zakazu budowy i odnawiania rowów i instalacji drenujących, jak również zakaz głębokiej orki podejmowany na 1 rok, będzie mogło mieć realny wpływ na polepszenie stosunków wodnych i wpłynąć korzystnie na zasoby węgla organicznego w obrębie gleb organicznych oraz terenów podmokłych położonych na gruntach ornych. Odnosząc się do przewidzianego sposobu gospodarowania na glebach organicznych w obrębie trwałych użytków zielonych (TUZ) w ramach normy GAEC 2 i interwencji I.8.12.1 *Ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na trwałych użytkach zielonych* w projekcie uchwały nr 122, należy wskazać że obejmuje on: *zakaz przekształcania i zaorywania TUZ, z wyjątkiem możliwości wykonania zabiegu renowacji z zastosowaniem płytkiej uprawy gleby i podsiewu nie częściej niż raz na 4 lata, zakaz wydobywania torfu, zakaz budowy i odnawiania rowów i instalacji drenujących do odprowadzania lub odprowadzania wody z terenu*. Okres zobowiązania wynosi 1 rok. W sytuacji, gdy okres zobowiązania wynosi 1 rok, nie jest jasne w jaki sposób będzie egzekwowany wymóg wykonywania zabiegu renowacji z zastosowaniem płytkiej uprawy gleby i podsiewu nie częściej niż raz na 4 lata. Na powyższy problem wskazano również w prognozie (str. 139). Nie zostało także wyjaśnione, czy lub jaki sposób zobowiązanie do zakazu budowy i odnawiania rowów i instalacji drenujących, podejmowane na 1 rok, będzie mogło mieć realny wpływ na polepszenie stosunków wodnych w obrębie gleb organicznych oraz terenów podmokłych, w kontekście co najmniej kilkuletniego okresu oddziaływania na stosunki wodne prac z zakresu *odnawiania rowów*.

Należy wskazać, że zdaniem GDOŚ, ocena na str. 76 prognozy, że płytka uprawa (na głębokości 15 cm) w obrębie TUZ *na przesuszonych, przekształconych glebach organicznych z poziomem murszenia o miąższości 20–30 cm, nie powinna prowadzić do dalszego utlenienia torfu i bardziej intensywnego murszenia gleb organicznych* jest nie trafna, gdyż ogranicza się do zagadnienia wpływu płytkiej uprawy gleby na proces murszenia (nie odnosi się do walorów przyrodniczych TUZ, jak również do możliwości retencjonowania wody), a także opisuje sytuację, gdy poziom murszenia wynosi 20-30 cm. W prognozie nie wyjaśniono oddziaływań z ww. zakresu w sytuacji, gdy poziom murszenia będzie mniejszy niż 20-30 cm. Przede wszystkim jednak za istotny brak dokumentacji należy uznać, że w zakresie Interwencji nie sprecyzowano co należy rozumieć pod pojęciem *płytkiej uprawy gleby i podsiewu*. Jak wskazano słusznie na str. 139 prognozy *brak szczegółowych zaleceń co do składu materiału siewnego do zastosowania przy cyklicznym odnawianiu grozi wprowadzaniem gatunków siedliskowo obcych (wysokoproduktywnych traw), co skutkować będzie niekorzystnymi zmianami w składzie gatunkowym, strukturze dominantów, spadkiem udziału gatunków typowych dla cennych siedlisk, a w skrajnych wypadkach nawet zanikiem cennych zbiorowisk. Dodatkowo, płytka orka może sprzyjać wprowadzeniu lub rozprzestrzenieniu gatunków niepożądanych, w tym inwazyjnych, szczególnie nawłoci Solidago spp., co dodatkowo obniżałoby walory przyrodnicze*. Zdaniem GDOŚ w treści interwencji powinno zostać szczegółowo opisane, jakie czynności i do jakiej głębokości są dopuszczone w ramach płytkiej uprawy gleby (w treści interwencji oraz normy GAEC 2 nie sprecyzowano jaka to powinna być głębokość). Tak samo obligatoryjnie w treści interwencji powinno się znaleźć wyszczególnienie, jakie gatunki są dopuszczone do podsiewania w obrębie TUZ. W przeciwnym wypadku, powyższy zapis będzie rodził wątpliwości interpretacyjne.

W prognozie (str. 139) słusznie zwrócono uwagę, że istnieje niebezpieczeństwo, że ze względu na uwarunkowania formalne i/lub ekonomiczne, na działkach z siedliskami przyrodniczymi, zasługującymi na wdrażanie interwencji I.8.1. i I.8.2. będą wdrażane interwencje o mniej restrykcyjnych wymogach. *Dopuszczenie płytkiej orki na cennych przyrodniczo gruntach objętych normą GAEC 2 może powodować zagrożenie dla przetrwania tych ginących ekosystemów i ich gatunków. Ingerencja w run, nawet płytka, wiązać się będzie w najlepszym przypadku ze zniszczeniem spójności tych siedlisk i zaburzy ich funkcjonowanie, a najczęściej będzie ich dewastacją i zniszczeniem. Relacje fitosocjologiczne w obrębie takich zbiorowisk kształtują się nawet przez dziesięciolecia, dlatego odnawianie runi w cyklu czteroletnim, jak to proponuje I.8.12., stoi w sprzeczności z koniecznością ochrony zagrożonych siedlisk i gatunków. Koliduje także z celami I.8.1. i I.8.2., które chronią cenne siedliska i gatunki*.

Na str. 140 prognozy wskazano, że wprowadzenie interwencji I.8.12., zgodnie z zasadą dobrowolności, stwarza możliwość wyboru przez rolnika pomiędzy wymagającymi interwencjami mającymi na względzie ochronę cennych siedlisk i zagrożonych gatunków a zachowawczą interwencją I.8.12. Ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na gruntach użytkowanych rolniczo. W przypadku, gdy różnica w rekompensacie finansowej za rezygnację z części potencjalnego dochodu między tymi opcjami będzie niewielka lub rolnik wybierze opcję, zezwalającą na bardziej intensywne użytkowanie, może dojść do zniszczeń w środowisku. Dlatego zasadne jest wprowadzenie mechanizmu, który uniemożliwiłby zaistnienie takich sytuacji, np. przez jednoznaczne promowanie interwencji I.8.1. i I.8.2. większymi dopłatami lub wprowadzenie zakazu niszczenia cennych siedlisk. To drugie rozwiązanie wymagałoby opracowania aktualnych i precyzyjnych map rozmieszczenia takich siedlisk na gruntach GAEC 2.

Zarówno w treści normy GAEC 2 jak w opisie interwencji I.8.12 występuje kolizja z założeniami interwencji I.8.1 i I.8.2, polegająca na dopuszczeniu do płytkiej uprawy gleby z podsiewem raz na 4 lata. W przypadku braku mechanizmów faworyzujących interwencje I.8.1 i I.8.2 w obrębie siedlisk przyrodniczych i gatunków, ich zastąpienia interwencją I.8.12, której założenia wskazują na marginalne znaczenie środowiskowe dla poprawy stosunków wodnych, może nastąpić pogorszenie stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków w skali ogólnopolskiej. Brak uregulowań w ww. zakresie może spowodować, że zmiana założeń PS WPR 2023-2027 wpłynie negatywnie na możliwość osiągnięcia celów w rozporządzeniu (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869, w szczególności dotyczących niepogarszania stanu tych siedlisk przyrodniczych i gatunków. Na str. 83 prognozy wskazano bowiem, że dla oceny wpływu na bioróżnorodność wprowadzanych rozwiązań oraz zagrożeń z nimi związanych istotne jest rozróżnienie na grunty użytkowane w sposób intensywny oraz ekstensywnie użytkowane cenne siedliska przyrodnicze. Te ostatnie na obszarze objętym normą GAEC 2 zajmują istotną powierzchnię. Wg szacunków ARiMR dotyczących potencjalnej powierzchni takich siedlisk do objęcia interwencjami I.8.1. Ochrona cennych siedlisk i zagrożonych gatunków na obszarach Natura 2000 i I.8.2. Ochrona cennych siedlisk i zagrożonych gatunków poza obszarami Natura 2000 wynosi ona łącznie 166 428 ha (57 667 ha na obszarach Natura 2000 i 109 255 ha poza nimi), co stanowi ok. 40% obszaru objętego normą GAEC 2. Największą powierzchnię mają zajmować łąki świeże – 112 737 ha (39 918 ha i 74 819 ha), następnie półnaturalne łąki wilgotne – 40 340 ha (11 474 ha i 28 866 ha), murawy – 5 391 ha (1 908 ha i 3 483 ha), zmiennowilgotne łąki trzęślicowe – 3 011 ha (1 826 ha i 1 185 ha), torfowiska – 1 678 ha (1 098 ha i 578 ha) oraz zalewowe łąki sełernicowe i słonorośla – 1 766 ha (1 442 ha i 324 ha). W prognozie zwrócono również uwagę na zagadnienie związane z ochroną łąk świeżych w Polsce zinwentaryzowanych w obrębie siedlisk stanowiących zdegradowane torfowiska (zwrócono uwagę na możliwość ich przekształcania się w kierunku turzycowisk).

Odnosząc się do działania polegającego zarówno w przypadku gruntów ornych i TUZ na glebach organicznych i na obszarach podmokłych na zakazie budowy i odnawiania rowów i instalacji drenażujących na obszarach GAEC 2, należy wskazać, że zdaniem GDOŚ w treści działania w interwencji I.8.12 i w zapisie normy GAEC 2 niezbędne jest wyjaśnienie co należy rozumieć pod pojęciem odnawiania rowów. W szczególności zasadnym było by wyszczególnić, że w zakres odnawiania rowów wchodzi ich konserwacja, a więc wszystkie prace utrzymaniowe w ich obrębie. Taki sposób interpretacji będzie istotny w kontekście krótkiego czasu trwania zobowiązania (1 rok).

Jak słusznie zauważono w prognozie (str. 139), wprowadzenie jednorocznych zobowiązań dla rolników niesie ze sobą potencjalne zagrożenie dla ochrony terenów podmokłych i torfowisk oraz ryzyko bezcelowego wydatkowania środków przeznaczonych na te płatności: jeden rok jest to czas zbyt krótki, aby zagwarantować ochronę gleb organicznych przed degradacją. Zważywszy na brak sankcji za nieprzestrzeganie normy GAEC 2 w małych gospodarstwach (poniżej 10 ha), przystępując do zobowiązań jednorocznych ich właściciele będą mieli możliwość w jednym roku wykonać zabiegi, których negatywne skutki będą oddziaływać na te gleby przez kilka lat, a w kolejnych i poprzedzających

*uzyskać płatność za ich ochronę. Takie zabiegi, jak pogłębienie rowów melioracyjnych, głęboka orka czy wydobywanie torfu, zabronione na gruntach objętych normą GAEC 2, mają skutki długofalowe i powstrzymanie się od nich powinno być objęte zobowiązaniem wieloletnim. Sytuacja ta dotyczy gospodarstw o powierzchni mniejszej niż 10 ha.*

Odnosząc się do kwestii wpływu zaplanowanego sposobu gospodarowania na gruntach objętych normą GAEC 2 na cele ochrony obszarów Natura 2000 należy wskazać jak poniżej. Z treści prognozy wynika, że norma GAEC 2 obejmie swoim zasięgiem ok 0,4 mln ha, z czego połowa (ok. 0,2 mln.) będzie położona w obszarach Natura 2000. Na stronie 125 prognozy wskazano, że *W odniesieniu do wdrażania I.8.12. Ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na gruntach użytkowanych rolniczo, podobnie jak w przypadku pozostałych interwencji Planu Strategicznego obowiązkowym wymogiem jest zgodność planowanych do realizacji działań z planami ochrony lub planami zadań ochronnych na obszarach Natura 2000, ustanowionymi przez ministra właściwego do spraw środowiska lub Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska. Tym samym wdrażanie ww. interwencji, a w szczególności zaplanowanych wymogów nie może powodować negatywnych oddziaływań na przedmiot ochrony obszarów Natura 2000.* Brak możliwości oddziaływania sposobu gospodarowania na gruntach objętych normą GAEC2 w prognozie uzasadniono więc obowiązywaniem zasady wzajemnej zgodności. W przypadku, gdy w planach ochrony/planach zadań ochronnych dla siedlisk przyrodniczych bądź siedlisk gatunków będą obowiązywać działania ochronne niezgodne z działaniami przyjętymi w obrębie gruntów GAEC2, nie będą one mogły być realizowane.

W prognozie przyjęto stanowisko, że zaplanowane w ramach interwencji I.8.12 warianty: 2 *Ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na gruntach ornych*, 3 *Przekształcanie gruntów ornych w użytki zielone*, nie będą powodować wystąpienia negatywnych oddziaływań na cele ochrony obszarów Natura 2000. Powyższe stanowisko podziela również GDOŚ. Zaplanowane w wariantach 1 i 2 działania, ukierunkowane na zmniejszenie intensywności gospodarki rolnej w obrębie gruntów ornych na glebach organicznych i terenach podmokłych będzie mieć korzystne skutki środowiskowe, również w obrębie obszarów Natura 2000.

W zakresie możliwych niezgodności interwencji I.8.12 w wariantach 1 *Ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na trwałych użytkach zielonych* w uzgodnieniu z 5 listopada 2025 r. w pkt. 6 zobowiązano do analizy w prognozie stopnia niezgodności działań w ramach GAEC2 z działaniami zaplanowanymi w obszarach Natura 2000 zgodnie z pzo/po. W przedłożonej prognozie nie zawarto jednak analizy w tym zakresie, wobec czego nie jest znana skala niezgodności – wynikająca głównie z dopuszczenia w obrębie TUZ na glebach organicznych do wykonania płytkiej uprawy gleby z podsiewem raz na 4 lata. Nie jest zatem jasne czy lub w jakim stopniu w związku z wymaganiami gatunków i siedlisk będzie w ogóle możliwe korzystanie z interwencji, w wariantach 1 *Ochrona torfowisk i gruntów podmokłych na trwałych użytkach zielonych*, w obrębie siedlisk przyrodniczych i gatunków stanowiących przedmioty ochrony w obszarach Natura 2000.

Należy zauważyć, że część obszarów Natura 2000 w dalszym ciągu nie ma obowiązujących pzo/po. Ponadto zasoby przyrodnicze oraz rozmieszczenie przedmiotów ochrony w granicach obszarów Natura 2000, nawet z obowiązującymi pzo/po, nadal nie jest w pełni rozpoznane. Nie jest również znany poziom niedostosowania zapisów pzo, do założeń działań planowanych w ramach GAEC 2 oraz w ramach interwencji I.8.12. W prognozie (str. 18) wskazano, że na obszarach, które nie mają planów ochrony planowanie powinno być poprzedzone rozpoznaniem uwarunkowań środowiskowych, prowadzącym do *identyfikacji istotnych problemów i obszarów konfliktowych*. W prognozie nie zawarto jednak analiz w ww. zakresie. Natomiast w przypadku przesunięcia wykonania tych analiz na późniejszy etap tj. indywidualnych wniosków o przyznanie dopłat w ramach interwencji należy wskazać że brak jest odpowiednich procedur zapewniających ocenę wpływu danego działania na cele ochrony obszarów Natura 2000.

Zdaniem GDOŚ w celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia negatywnych oddziaływań w obrębie siedlisk przyrodniczych i gatunków w granicach obszarów Natura 2000 wskazuje się na konieczność ograniczenia dopuszczalnego sposobu gospodarowania w obrębie TUZ w obszarach Natura 2000 poprzez wyeliminowanie w ramach interwencji I.8.12 i normy GAEC 2 możliwości *płytkiej uprawy gleby z podsiewem co 4 lata* na TUZ. W przeciwnym wypadku, mając na względzie analizę zawartą na stronie 139 prognozy: *istnieje niebezpieczeństwo, że ze względu na uwarunkowania formalne i/lub ekonomiczne, na działkach z siedliskami przyrodniczymi, zasługującymi na wdrażanie interwencji I.8.1. i I.8.2. będą wdrażane interwencje o mniej restrykcyjnych wymogach. Dopuszczenie płytkiej orki na cennych przyrodniczo gruntach objętych normą GAEC 2 może powodować zagrożenie dla przetrwania tych ginących ekosystemów i ich gatunków. Ingerencja w run, nawet płytka, wiązać się będzie w najlepszym przypadku ze zniszczeniem spójności tych siedlisk i zaburzy ich funkcjonowanie, a najczęściej będzie ich dewastacją i zniszczeniem. Relacje fitosocjologiczne w obrębie takich zbiorowisk kształtują się nawet przez dziesięciolecia, dlatego odnawianie runi w cyklu czteroletnim, jak to proponuje I.8.12., stoi w sprzeczności z koniecznością ochrony zagrożonych siedlisk i gatunków. Koliduje także z celami I.8.1. i I.8.2., które chronią cenne siedliska i gatunki.* Wobec powyższego istnieją wątpliwości czy można wykluczyć możliwość wystąpienia znacząco negatywnych oddziaływań na cele ochrony obszarów Natura 2000, w tym na ich integralność. Należy bowiem wskazać, że powyższy cytat nie dotyczy tylko siedlisk przyrodniczych i gatunków występujących poza obszarami Natura 2000.

Jeżeli chodzi o oddziaływanie na zwierzęta i rośliny w prognozie faktycznie oceniono wyłącznie oddziaływanie na produkcję rolną.

Przyjęcie założenia, że prognoza stanowi uzupełnienie innej prognozy oddziaływania na środowisko, powoduje szereg braków i niejasności. W wielu miejscach prognoza zawiera odesłania do innego dokumentu zamiast diagnozy i oceny. Jak wskazano we wstępie niniejszej opinii, brak podstaw formalnych do takiego działania. Z punktu widzenia prawa prognoza jest więc niekompletna. Przykładowo, zgodnie z diagnozą w prognozie (str. 20) *Ptaki siewkowe zostały omówione w Prognozie oddziaływania na środowisko projektu Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027.* Cała ocena oddziaływania na klimat w prognozie to: *Komponent „Klimat” nie zawiera uzupełnień w zakresie diagnozy stanu wynikających z wprowadzenia modyfikacji zapisów dotyczących normy GAEC 2 oraz nowej interwencji I.8.12. Ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na gruntach użytkowanych rolniczo* (str. 51). Inny przykład to: *W tabeli 5.2.4-1 wymieniono działania związane głównie z rolnictwem i gospodarką wodną mające największy negatywny wpływ na krajobraz obszarów rolniczych z udziałem torfowisk i terenów podmokłych oraz skutki tego wpływu ujawniające się w krajobrazie i jego komponentach. Tabela zawiera wybrane, częściowo zmodyfikowane informacje z analogicznej tabeli zamieszczonej w ww. Prognozie, wraz ze stosownymi uzupełnieniami* (str. 65). Odesłania do innego dokumentu dotyczą nie tylko oceny, ale także rekomendacji, np. *Należy utrzymać zastrzeżenia w odniesieniu do stawek płatności w kontekście zarówno zasadności, jak i konieczności ich waloryzacji. Może to utrudniać jednoznaczną ocenę skutków, wielkości i kierunku oddziaływania poszczególnych interwencji, w tym I.8.12* (str. 72). Podobnie: *Zasadnicza część podsumowania, wniosków i rekomendacji zawarta w opracowaniu Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 pozostaje aktualna* (str. 141) – nie wskazano przy tym które rekomendacje przestały być aktualne. Sformułowanie *zasadnicza* wskazuje, że aktualna jest większość, ale nie wszystkie.

Problemem jest także unikanie przez Autorów terminu *oddziaływanie znaczące*. W części ocennej najwyższy możliwy stopień oddziaływania to: *duże*. (tab. 7.1-1 *Ocena wpływu interwencji zawartych w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 na komponenty środowiska* – od str. 73). Przyjęcie klasyfikacji oddziaływań nie uwzględniających kategorii oddziaływań znaczących, która jest najistotniejsza przy identyfikacji skutków dla środowiska, zmniejsza wartość wykonanej oceny. Dodatkowo przedstawiony w prognozie opis oddziaływań wymaga weryfikacji pod kątem spójności z ustaleniami przedstawionymi w macierzy. Przykładowo, w macierzy dla interwencji I.8.12.3 nie stwierdzono oddziaływań negatywnych na zwierzęta, ale zgodnie z opisem *Trzeba się jednak liczyć z*



*przyrodniczymi kosztami takiej zamiany, gdyż negatywnie może ona dotknąć niektóre grupy gatunków zwierząt i roślin, a nawet zagrażać samej nowopowstającej fitocenozie (str. 86).*

Brak przekonującej argumentacji wspierającej konkluzję, że *Z uwagi na charakter zmian wprowadzonych do Planu Strategicznego, które nie będą skutkowały negatywnymi oddziaływaniami na środowisko, nie zidentyfikowano adekwatnych rozwiązań mitygujących czy kompensujących* (str. 140) oraz: *Zakres wprowadzonych zmian, w tym w szczególności w odniesieniu do wymogów realizowanych na działkach w ramach podejmowanych zobowiązań nie będzie miał negatywnego wpływu na środowisko przyrodnicze.* (str. 141). Co więcej, w prognozie znajdują się stwierdzenia przeczące powyższym wnioskowi. Przykładowo, w przypadku działania I.8.12.2 *Ochrona torfowisk i obszarów podmokłych na gruntach ornych* w ocenie oddziaływania (od str. 73) stwierdzono możliwość wystąpienia *małych negatywnych oddziaływań* na kilka elementów środowiska. W wielu miejscach w macierzy oceny występuje też niejasna kategoria *zarówno pozytywne jak negatywne*, nie wiadomo jednak, co zawiera. Współwystępowanie oddziaływań pozytywnych i negatywnych nie musi zmniejszać siły i skutków oddziaływań, oddziaływania mogą dotyczyć różnych receptorów. W tej kategorii mogą więc także mieścić się oddziaływania znaczące negatywne.

Bardzo skrótowo i ogólnikowo odniesiono się do kwestii rozwiązań alternatywnych. Rozdział poświęcony temu zagadnieniu (str. 140-141 prognozy) ma niespełna jedną stronę i składa się głównie z generalnego odesłania do ustaleń prognozy dla PS WPR, przy czym: *trudno jest wskazać rozwiązania alternatywne dla całości zagadnień ujętych w Planie Strategicznym, natomiast możliwe jest zidentyfikowanie rozwiązań alternatywnych dla poszczególnych obszarów tematycznych* (str. 140-141), jednak tego nie uczyniono. W ramach rekomendacji Autorzy wspominają o działaniach podejmowanych w związku z wdrażaniem NRL, skutkującym opracowaniem Krajowego Planu Odbudowy Zasobów Przyrodniczych (KPO ZP) i innych działaniach niezależnych od Projektu, np. wykonywanych w ramach planów zadań ochronnych czy projektów LIFE. Nie jest to jednak alternatywa dla ustaleń Projektu, która powinna być przeanalizowana w ramach SOOŚ. Rekomendacja ujęcia kwestii poprawy stanu zachowania gleb organicznych w powstającym dokumencie Strategii ochrony obszarów wodno-błotnych w Polsce, a także w przypadku regionów położonych w Polsce północnej, północno-wschodniej i wschodniej – działań w ramach programu Tarcza Wschód merytorycznie ma sens, ale nie jest alternatywą dla Projektu i wykracza poza zakres SOOŚ.

W prognozie brak propozycji monitoringu skutków środowiskowych wdrożenia projektu. Jest to wymagane prawem i powinno zostać uzupełnione.

Podsumowując, Projekt oraz prognoza powinny zostać poprawione w taki sposób aby:

- Spełniały wymogi formalne dla dokumentacji strategicznej oceny oddziaływania na środowisko;
- Spełniały wymogi uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko z 5 listopada 2025 r. (znak: DOOŚ-WST.411.2.2025.MZ/TW);
- Uwzględniały przedstawione w niniejszej opinii uwagi.

Z poważaniem

Piotr Otawski  
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska  
/ – dokument podpisany elektronicznie – /