

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 niezespolonej administracji rządowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 222, poz. 1754), pismem z dnia 8 listopada 2013 r. znak: WPN-I.0211.18.2013.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 z dnia 9 października 2013 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Lasy Dobrosułowskie PLH080037, zwanego dalej „zarządzeniem”.

Minister Środowiska, po dokonania stosownej kontroli, stwierdził uchybienia w przedmiotowym akcie prawnym i pismem z dnia 20 grudnia 2013 r. znak: DP-074-54/51279/13/KP, wniósł o zmianę zarządzenia we własnym zakresie, przez organ wydający przedmiotowy akt normatywny.

Wskazane podczas kontroli uchybienia polegały na:

- błędnie określonym tytule zarządzenia ustanawiającym plan zadań ochronnych;
- dokonaniu zbędnej czynności numeracji aktu prawa miejscowego jakim jest plan zadań ochronnych;
- dokonaniu zbędnej czynności zamieszczenia w zarządzeniu przepisu, który w swej treści nie określał *de facto* wskazań do zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i planie zagospodarowania przestrzennego województwa;
- dokonaniu niewłaściwego podziału zagrożeń na istniejące i potencjalne, o których mowa w pkt 6 i 7 załącznika nr 3 do zarządzenia (tj. kolekcjonowanie owadów, drogi autostrady i pojazdy zmotoryzowane) względem załącznika nr 5;
- błędnym uznaniu zadania o nr B1 w załączniku nr 5 do zarządzenia (polegającym na zwróceniu się do właściwego organu ochrony środowiska z wnioskiem o konieczności wdrożenia krajowej strategii ochrony wilków), jako działanie ochronne.

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 r. poz. 1651 ze zm.), Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, dokonał zmian 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 zapisy załączników nr 1 i 2 niniejszego zarządzenia, zgodnie z aktualnymi wymogami Ministerstwa Środowiska oraz Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, jakie stawiane są procedurze tworzenia aktów prawa miejscowego w formie planów zadań ochronnych.

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 Lasy Dobrosułowskie PLH080037. 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 Lasy Dobrosułowskie PLH080037, 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 udział 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 ustalonymi 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) Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (e-mail z dnia 14.03.2016 r.) zgłosiła następujące uwagi:

wnioskowała o uwzględnienie nocka dużego w zakresie opisu zagrożeń, jak również włączenia gatunku do monitoringu stanu ochrony przedmiotów ochrony obszaru.

Uwagę uwzględniono w całości.

Z uwagi na odrzucenie przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska propozycji zmiany statusu ochrony nocka dużego w obszarze z oceny „C” na „D” i pozostawienia gatunku jako przedmiot ochrony, dokonano stosownych zmian w załączniku nr 1 i 2, w tym dodając gatunek do systemu monitoringu przedmiotów ochrony obszaru, realizowanego w ramach zadania o nr C3.

- 2) Stowarzyszenie Klub Przyrodników (pismem z dnia 21.03.2016 r. znak: L. dz. 255/2016) zgłosiło następujące uwagi:

- a) wnioskowało o rozszerzenie opisu zagrożenia B02.04 *usuwanie martwych i obumierających drzew* względem jelonka rogacza, pachnicy dębowej oraz kozioroga dębosza w załączniku nr 1, także o aspekt zagrożenia wynikającego z konieczności usuwania drzew zagrażających bezpieczeństwu użytkownikom dróg.

Uwagę uwzględniono w całości.

- b) Wnioskowało o pozostawienie w treści załącznika nr 2 dotychczasowego zadania ochronnego ukierunkowanego na ochronę bezkręgowców o treści: „*Pozostawienie na gruncie obumierających i martwych drzew zasiedlonych przez owady oraz niezasiedlonych przez owady drzew liściastych o średnicy grubszej niż 50 cm*”, niezależnie od dodanego zadania: „*W przypadku konieczności usunięcia dębów tworzących aleje, ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom dróg, należy pozostawiać karpinę wraz z pniakami drzew w miejscu wycinki lub w jego sąsiedztwie*”.

Uwagę uwzględniono w części.

Mając na względzie konieczność zapewnienia właściwego stanu ochrony gatunkom bezkręgowców i wniesionej uwagi, dokonano adekwatnej korekty treści zadania ochronnego w formie o której mowa w zadaniu o nr B1 podzadanie nr 1, załącznika nr 2. Przedmiotowe działanie ma na celu pozostawienie obumarłych lub obumierających drzew w całości lub ich kompletnych części w obrębie siedlisk chronionych gatunków bezkręgowców, bez konieczności różnicowania rozmiarów ich średnicy czy dokonywania faktycznego określenia ich zasiedlenia przez owady.

- c) 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 osłabiałyby 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, sytuację 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 niezespolonej 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 wydawania 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.

W związku z uwzględnieniem części powyższych uwag i wniosków, należy mieć na uwadze, że treść ostatecznie przyjętego zarządzenia zmieniającego zarządzenie w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Lasy Dobrosułowskie PLH080037, odbiega w zmienianych fragmentach (na skutek modyfikacji) od treści projektu planu poddanego procedurze konsultacji społecznych.

Wojewoda Lubuski pismem z dnia 6 kwietnia 2016 r. znak: GN.III.710.13.2016.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, zmieniającego zarządzenie w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Lasy Dobrosułowskie PLH080037, nie wnosząc żadnych uwag.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
w Gorzowie Wielkopolskim

Jan Rydzanisz