

UZASADNIENIE

Zarządzeniem z dnia 1 października 2024 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja Sławniowicko-Burgrabicka PLH160004 (Dz. Urz. Woj. Op. poz. 2537), Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Opolu ustanowił plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja Sławniowicko-Burgrabicka PLH160004, zwanego dalej obszarem Natura 2000.

W wyniku przeprowadzonej kontroli nadzorczej powyższego aktu prawa, Minister Klimatu i Środowiska stwierdził uchybienie, które ocenił jako *uzasadniające konieczność zmiany ww. zarządzenia we własnym zakresie*, zgodnie ze wskazaniami określonymi w piśmie nr DOP-OZP.082.12.2024.KW z 20.12.2024 r. W ocenie organu nadzorczego wątpliwości budzi wskazanie w załączniku nr 5 do kontrolowanego zarządzenia (str. 24 zarządzenia) „właściciela lasu” jako podmiotu zobowiązanego do wykonania działań ochronnych w obrębie płatów 9170 grąd środkowoeuropejski i subkontynentalny (*Galio-Carpinetum*, *Tilio-Carpinetum*), bez jednoczesnego podania podstawy powstania takiego zobowiązania.

Jak wyjaśnił, cyt.: „*W myśl art. 28 ust. 10 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478 z późn. zm. - zwanej dalej „ustawą”) w planie zadań ochronnych należy wskazać podmioty odpowiedzialne za wykonanie określonych działań ochronnych i obszary ich wdrażania. W przedstawionym przepisie nie wskazano zamkniętego katalogu podmiotów, na które mogą być nałożone obowiązki. Nie oznacza to jednak zupełnej swobody kształtowania zakresu podmiotowego działań ochronnych, ponieważ przy opracowywaniu planu zadań ochronnych – aktu prawa miejscowego, należy mieć na uwadze, oprócz postanowień ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, także unormowania i zasady konstytucyjne. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483 z późn. zm.) terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego. Jednocześnie zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, dowolnego, arbitralnego ich wykonywania oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Powyższe zasady dotyczące działania na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyr. z 14.6.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 660) i sądów powszechnych. Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 11 maja 2011 r. (sygn. II SA/Gd 244/11), akty prawa miejscowego podejmowane w oparciu o normę ustawową muszą ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, ponieważ odstępienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że ustawodawca w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 28 ust. 10 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, nie przewidział możliwości zobowiązywania podmiotu prywatnego do wykonywania określonych działań w ramach planu działań ochronnych. Takie bezpodstawne nałożenie zobowiązań narusza opisane wyżej unormowania i zasady konstytucyjne i jest przekroczeniem delegacji art. 28 ust. 10 pkt 4 ww. ustawy. Warto zaznaczyć, że zgodnie z 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 lub porozumienia 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. W niniejszym przypadku, przy wskazaniu podmiotu prywatnego jako odpowiedzialnego za wykonanie działania ochronnego, powinna zostać wskazana podstawa powstania takiego zobowiązania, tj. umowa lub porozumienie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.”.*

Wobec powyższego Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Opolu przystąpił do zmiany zarządzenia z dnia 1 października 2024 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja Sławniowicko-Burgrabicka PLH160004 (Dz. Urz. Woj. Op. poz. 2537).

Na podstawie art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, z późn.zm.), zwanej dalej ustawą, 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. Zgodnie z art. 28 ust. 8a ustawy, plan zadań ochronnych może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub zachodzi konieczność jego aktualizacji, w szczególności w wyniku oceny aktualności planu zadań ochronnych. W sytuacji uznania za konieczną zmianę planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 regionalny dyrektor ochrony środowiska - w przypadku gdy sprawuje on nadzór nad tym obszarem - podejmuje działania w celu zmiany tego planu albo ustanowienia nowego planu zadań ochronnych dla tego obszaru (art. 28 ust. 8b pkt 1 ustawy).

Tryb dokonywania zmian w planie zadań ochronnych określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 (Dz. U. z 2024 r. poz. 99 z późn. zm.), zwane dalej „rozporządzeniem”.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia obejmuje on dokonanie następujących czynności:

- 1) ustalenie terenu objętego projektem planu zadań ochronnych oraz przedmiotów ochrony obszaru;
- 2) sformułowanie założeń do sporządzenia projektu planu zadań ochronnych;
- 3) podanie do publicznej wiadomości informacji o zamiarze przystąpienia do sporządzenia projektu planu zadań ochronnych;
- 4) identyfikację zainteresowanych osób i podmiotów prowadzących działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono obszar;
- 5) sformułowanie projektu planu zadań ochronnych;
- 6) uzgodnienie, o którym mowa w art. 28 ust. 6 ustawy.

Przy czym uzgodnienia, o którym mowa w art. 28 ust. 6 ustawy nie dokonuje się, gdyż przepis ten został uchylony (art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. Nr 224, poz.1337).

Sporządzający projekt planu zadań ochronnych umożliwia zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, udział w pracach związanych ze sporządzaniem tego projektu (art. 28 ust. 3 ustawy) oraz zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 z późn. zm.), w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu (art. 28 ust. 4 ustawy). Powyższe przepisy stosuje się w przypadku dokonywania zmiany planu zadań ochronnych (art. 28 ust. 9 ustawy).

Projekt zmiany planu zadań ochronnych zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach (art. 21 ust. 2 pkt 24 lit. a 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).

Projekt zmiany planu wymaga uzgodnienia z wojewodą (art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie - Dz. U. z 2023 r. poz. 190, z późn. zm.) oraz może być przedmiotem opinii regionalnej rady ochrony przyrody (art. 97 ust. 3 pkt 2 ustawy).

Od czasu ustanowienia w 2024 r. planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 lista przedmiotów ochrony obszaru nie uległa zmianie; bez zmian pozostaje również teren objęty niniejszym zarządzeniem.

Zgodnie z założeniami opracowanymi na podstawie § 2 pkt 2 rozporządzenia, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Opolu przystąpił do zmiany przedmiotowego zarządzenia w zakresie określonym przez Ministra Klimatu i Środowiska w piśmie nr DOP-OZP.082.12.2024.KW z 20.12.2024 r.

Przystępując do prac nad projektem zmiany planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Opolu, zgodnie z § 2 pkt 3 rozporządzenia, podał do publicznej wiadomości informację o zamiarze przystąpienia do sporządzenia projektu zmiany planu i możliwości zapoznania się z założeniami do sporządzenia tegoż projektu. Zawiadomienie ogłoszono w sposób zwyczajowo

przyjęty, tj. wywieszono w siedzibie organu właściwego w sprawie (wywieszono na tablicy ogłoszeń w siedzibie RDOŚ w Opolu od 17.01.2025 r. do 07.02.2025 r.), umieszczono na stronie BIP RDOŚ w Opolu 17.01.2025 r. oraz opublikowano 21.02.2025 r. w formie obwieszczenia w prasie o zasięgu regionalnym, tj. Nowej Trybunie Opolskiej.

Realizując obowiązek wynikający z przepisu art. 28 ust. 3 ustawy, projekt niniejszego zarządzenia został przekazany przy piśmie nr WPN.6320.1.2025.AK z 21.02.2025 r. zidentyfikowanym zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000.

Zgodnie z art. 28 ust. 4 ustawy, zapewniając możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w procesie przygotowania niniejszego zarządzenia, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Opolu poinformował o przystąpieniu do sporządzenia projektu zmiany planu zadań ochronnych i o jego przedmiocie, możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy, w tym projektem niniejszego zarządzenia oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu, a także o miejscu, sposobie i terminie wnoszenia uwag i wniosków do powyższego projektu oraz o organie właściwym do ich rozpatrzenia. Zawiadomienie ogłoszono w sposób zwyczajowo przyjęty w siedzibie organu właściwego w sprawie (wywieszono na tablicy ogłoszeń w siedzibie RDOŚ w Opolu od 12.06.2025 r. do 04.07.2025 r.), umieszczono na stronie BIP RDOŚ w Opolu w dniu 12.06.2025 r. oraz opublikowano w dniu 12.06.2025 r. w formie obwieszczenia w prasie o zasięgu regionalnym, tj. w Nowej Trybunie Opolskiej.

Wypracowany projekt zmiany planu zadań ochronnych został ujęty w publicznie dostępnym wykazie danych (Ekoportal).

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie złożono uwag i wniosków.

Z uwagi na charakter zmian nie zachodziła potrzeba zasięgnięcia opinii Regionalnej Rady Ochrony Przyrody.

Projekt niniejszego zarządzenia został uzgodniony przez Wojewodę Opolskiego (pismo nr IN.III.710.7.2025.PW z 23 lipca 2025 r.).

Zarządzenie nie pociąga za sobą skutków finansowych dla budżetu państwa.