



Klub Przyrodników

ul. 1 Maja 22, 66-200-Świebodzin
Konto: BZ WBK SA o/Świebodzin nr 28 1090 1593 0000 0001 0243 0645
tel./fax 068 3828236, e-mail: kp@kp.org.pl, <http://www.kp.org.pl>

Świebodzin, 18 marca 2016 r.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie

Dotyczy: zmiana planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja Drawska

W związku z zamiarem kolejnej zmiany planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja Drawska, przedstawiam następujące stanowisko:

1. Wielokrotne zmiany planu zadań ochronnych obowiązującego dla obszaru Natura 2000, w tym rozważanie kolejnej zmiany PZO zaledwie w trzy miesiące po dokonaniu zmiany tego planu, ma bardzo negatywny odbiór społeczny i sprawi, że ochrona obszaru Natura 2000 nie będzie postrzegana poważnie.
2. Czy zostały zrealizowane korekty granic obszaru (powiększenie o kolonię czapli w Osieku Drawskim), wypracowane podczas prac nad oryginalnym PZO? Jeśli nie, to dla uniknięcia wielokrotnych zmian planu zadań ochronnych należy ze zmianą PZO poczekać na dokonanie tego powiększenia obszaru i dopiero wówczas zmieniać PZO w sposób uwzględniający także tę zmianę granic.
3. Podtrzymuję przedstawiane już wcześniej stanowisko Klubu Przyrodników w sprawie warunków dopuszczalności zmiany planu zadań ochronnych. Zgodnie z art. 28 ust. 5 zdanie ostatnie ustawy o ochronie przyrody, plan zadań ochronnych może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków roślin i zwierząt. Ustawodawca przyjął tu, że plan zadań ochronnych sporządza się na czas określony, a przed upływem tego czasu można go zmienić tylko w okolicznościach określonych ustawą. Intencją takiego zapisu była ochrona trwałości ustanowionego planu. W naszej ocenie, przepis ten 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.

Znane nam jest odmienne stanowisko GDOS, który w ślad za Departamentem Prawnym MŚ uważa, iż PZO może być zmieniony także z innych powodów, w szczególności może być uchylony przez sąd administracyjny z powodu niezgodności z

prawem lub uchylony przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Środowiska w trybie nadzoru, z czego ma wynikać, że może być także zmieniony przez RDOŚ, który go wydał.

Stanowiska tego nie mogą jednak podzielić. Zacytowane przez nas wyżej przepisy ustawy o ochronie przyrody stanowią *lex specialis* wobec ogólnych przepisów uprawniających organ właściwy do ustanowienia aktu prawa miejscowego również do uchylenia tego aktu, wprowadzony właśnie w celu ochrony trwałości raz ustanowionego planu przed zmianami pod wpływem rozmaitych nacisków. Oczywiście, plan może być uchylony z powodu sprzeczności z prawem przez sąd lub przez Prezesa Rady Ministrów – jednak, przesłanką do jego zmiany nie może być tylko rzekoma sprzeczność z prawem, będąca wyłącznie poglądem Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska, który nie został zweryfikowany ani przez sąd, ani przez Prezesa Rady Ministrów.

Zagrożenia uchyceniem PZO przez Prezesa Rady Ministrów nie można uznać za „potrzebę ochrony gatunków i siedlisk”, przede wszystkim za brak związku z potrzebami ochrony gatunków i siedlisk, zwłaszcza w sytuacjach, w których wątpliwe jest, czy Prezes Rady Ministrów uznałby argumenty prawne Ministra Środowiska i zdecydowałby się na uchycenie aktu.

4. W swoich uwagach Minister Środowiska uważa, że zabronione jest adresowanie norm ustanawianych planem zadań ochronnych do osób prywatnych (np. właścicieli lasów poprzez ich zobowiązanie prywatnych właścicieli lasów do zmodyfikowania prowadzonej przez nich w określonym siedlisku przyrodniczym gospodarki leśnej, ale także innych form gospodarowania). Zdaniem Ministra, nie można również w PZO wprowadzać zapisów, które stanowiłyby zakaz określonego działania.

Nie mogą jednak podzielić takiego stanowiska.

W przytoczonym przepisie art. 7 konstytucji, ani w przytoczonym przez Ministra Środowiska wyroku NSA I FSK 88/11 (dotyczącym zagadnień podatkowych) nie widzę podstaw do twierdzenia, że zapisy PZO, w szczególności działania ochronne, nie mogą być adresowane do podmiotów prywatnych, jak również że nie mogą wprowadzać zakazów ani ograniczeń.

Pogląd taki sprzeczny jest z systemową interpretacją prawa.

Wymóg dostosowania prowadzonej gospodarki do wymogów ochrony siedliska przyrodniczego nie jest wprowadzaniem nowego, pozaustawowego zakazu, gdyż zakaz prowadzenia gospodarki w niezmodyfikowanej formie wynika z art. 33 ustawy o ochronie przyrody.

W obiegu prawnym funkcjonuje wiele nie kwestionowanych rozporządzeń doprecyzowujących zakazy ustawowe, w tym określającym czynności zabronione – choćby Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów. Akty prawa miejscowego, jakimi są plany zagospodarowania przestrzennego, także prowadzą przecież do określenia licznych zakazów i ograniczeń dotyczących zagospodarowania terenu.

W praktyce, niekwestionowane jest, że PZO określa normy, w tym ograniczenia co do modyfikacji gospodarki, dotyczące gospodarki rolnej. Taką normę, adresowaną także do prywatnego rolnika, stanowi przecież określenie w PZO tzw. „działań obligatoryjnych” w zakresie gospodarki rolnej. Co więcej, w systemie prawa dotyczącym gospodarki rolnej wskazuje się następnie, że przestrzeganie takich norm stanowi jeden z warunków tzw. wzajemnej zgodności – ale tym samym zakłada się przecież, że normy takie, stanowiące przecież zakaz i ograniczenie, mogą i powinny być w PZO określone.

W samej ustawie o ochronie przyrody art. 37 ust. 2 przewiduje obowiązek określonego działania RDOŚ w sytuacji, gdy na obszarze Natura 2000 zostaną podjęte

jakieś działania „sprzecznie z ustaleniami planu zadań ochronnych”. Tym samym jednak jasne jest, że ustawodawca przewiduje określenie w PZO jakichś norm, z którymi dane działania mogą być sprzeczne, gdyż inaczej przepis art. 37 ust. 2 byłby zupełnie pozbawiony sensu. Tzn. istnienie przepisu art. 37 ust. 2 ustawy wymaga, by przyjąć iż PZO może i powinien określać normy, których skutkiem jest zakazanie określonych działań lub określonych form działania, albo nakazanie wykonywania pewnych działań tylko w określony (zawężony, zmodyfikowany) sposób; PZO może więc ograniczać swobodę gospodarowania i działania – o ile oczywiście jest to niezbędne dla osiągnięcia celu ochrony obszaru Natura 2000.

Jeżeli jednak RDOŚ uznałby, że chce mimo to uwzględnić uwagę Ministra i usunąć z PZO zapisy stanowiące zakaz lub ograniczenie, albo usunąć zapisy adresowane do innych podmiotów niż sam RDOŚ, to wnioskuję, by sytuację taką uznać za przesłankę do sporządzenia planu ochrony dla obszaru. W planie ochrony bez wątpienia można będzie wskazać „warunki właściwego stanu przedmiotów ochrony”, odnoszące się m. in. do różnych dziedzin gospodarki, prowadzonej przez różne podmioty. Zapisy, odnoszące się do modyfikacji lub ograniczenia sposobu gospodarowania, są niezbędne i podstawowe dla skutecznej ochrony obszaru.

5. Co do zapisów PZO ingerujących w zagospodarowanie przestrzenne, zwracam uwagę, że – jak zidentyfikowano podczas prac nad PZO – dla ochrony obszaru Natura 2000 konieczne są określone ograniczenia zagospodarowania przestrzennego.

Ograniczeń tych nie zapewni samo wskazanie potrzeby zmian w istniejących studiach i planach zagospodarowania przestrzennego. Wskazanie takie nie ma bowiem żadnego skutku wobec postępującego zagospodarowania przestrzennego na drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jak również nie wyłącza stosowania tych zapisów studiów i planów, które wskazano jako wymagające zmiany, ale które jeszcze nie zostały zmienione. Wskazanie w PZO potrzeby zmian nie zobowiązuje również w żaden sposób organów gminy do rzeczywistego wprowadzenia takich zmian. Dlatego nie można zakładać, że ingerencja PZO w zagospodarowanie przestrzenne tylko za pomocą zapisów w załączniku 8 odniesie zamierzony skutek.

Wnioskuję o uznanie konieczności sporządzenia planu ochrony dla obszaru Natura 2000, w którym będzie można określić „warunki właściwego stanu przedmiotów ochrony”, odnoszące się m. in. do zagospodarowania przestrzennego zarówno w samym obszarze Natura 2000, jak w jego sąsiedztwie.

W szczególności dotyczy to warunków odnoszących się do:

- a) wykluczenia zabudowy terenów zalewowych;
 - b) wykluczenia możliwości lokalizacji ferm norki amerykańskiej;
 - c) wykluczenia lokalizacji farm wiatrowych;
 - d) ograniczania zabudowy rozproszonej;
 - e) ograniczania zabudowy w sąsiedztwie brzegów jezior (przy czym strefą chronioną powinno być 500 m od brzegów, a nie tylko 100 m).
6. Nie zgadzam się z usunięciem działania ochronnego dotyczącego zabezpieczenia napowietrznych linii energetycznych. Zwracam tu jednak uwagę, że zabezpieczenie istniejących linii nie powinno być odkładane do chwili ich modernizacji i nie może być uzależnione od takiej modernizacji, ale powinno być działaniem ochronnym do realizacji w okresie PZO.
 7. Nie zgadzam się ze zmianą zapisów dotyczących zapobiegania zagrożeniom od turystyki kajakowej, która osłabiłaby ochronę zagrożonych przez taką turystykę gatunków. Sama edukacja turystów nie jest wystarczająca dla usunięcia zagrożeń, gdyż niektóre z zagrożeń

powodowane są przez samą obecność ludzi w krytycznych miejscach i okresach, niezależnie od sposobu ich zachowania się.

W szczególności, presja kajakarstwa na gągoły i nurogęsi polega przede wszystkim na konflikcie z ptakami wodzącymi pisklęta na tafli wody od maja do połowy lipca. Obecność kajakarza wywołuje (niezależnie od jego zachowania się!) zachowania odwodzące samic, które wówczas czasowo opuszczają pisklęta. Jeśli płoszenie takie jest permanentne (co ma miejsce przy dużym natężeniu ruchu kajakowego), to może obniżać przeżywalność piskląt lub wymuszać przemieszczanie się ptaków na inne, mniej optymalne dla nich, ale spokojniejsze akweny. Jedynym sposobem zapobieżenia takiemu oddziaływaniu jest utrzymanie niskiego natężenia ruchu kajakowego w krytycznym okresie, ponieważ zachowania odwodzące wystąpią niezależnie od zachowania się turystów.

Jeśli RDOŚ chciałby podzielić pogląd Ministra Środowiska o niedopuszczalności w PZO zapisu w obecnej formie, to należy wskazać konieczność sporządzenia planu ochrony obszaru Natura 2000, by móc w nim wskazać odpowiednie „warunki właściwego stanu przedmiotów ochrony”, odnoszące się m. in. do turystyki kajakowej i do powszechnego korzystania z wód do celów rekreacji wodnej.

8. Usunięcie zapisów dotyczących ochrony stanowisk lęgowych łabędzia krzykliwego jest pogorszeniem ochrony tego gatunku i jest niedopuszczalne jako zmiana niewynikająca z potrzeb ochrony przedmiotów ochrony, a wręcz z tymi potrzebami sprzeczna. Należy znaleźć taką formułę zapisu, która umożliwi jednak ochronę gniazd łabędzia krzykliwego przed zbliżaniem się do nich ludzi.

Jeśli RDOŚ chciałby podzielić pogląd Ministra Środowiska o niedopuszczalności w PZO zapisu w obecnej formie, to należy wskazać konieczność sporządzenia planu ochrony obszaru Natura 2000, by móc w nim wskazać odpowiednie „warunki właściwego stanu przedmiotów ochrony”, odnoszące się m. in. do turystyki i do powszechnego korzystania z wód do celów rekreacji wodnej.

9. Usunięcie zapisów dotyczących ograniczenia pozyskiwania trzciny jest pogorszeniem ochrony wskazanych gatunków i jest niedopuszczalne jako zmiana niewynikająca z potrzeb ochrony przedmiotów ochrony, a wręcz z tymi potrzebami sprzeczna. Należy znaleźć taką formułę zapisu, która umożliwi jednak ochronę trzcinowisk przed użytkowaniem.

Jeśli RDOŚ chciałby podzielić pogląd Ministra Środowiska o niedopuszczalności w PZO zapisu w obecnej formie, to należy wskazać konieczność sporządzenia planu ochrony obszaru Natura 2000, by móc w nim wskazać odpowiednie „warunki właściwego stanu przedmiotów ochrony”, odnoszące się m. in. do pozyskiwania trzciny.

10. Nie zgadzam się z usunięciem działania dotyczącego zaniechania polowań na cyraneczkę w obszarze. Ten gatunek jest w obszarze Natura 2000 przedmiotem ochrony i nie powinien być celowo zabijany. Usunięcie zapisu jest pogorszeniem ochrony tego gatunku i jest niedopuszczalne jako zmiana niewynikająca z potrzeb ochrony przedmiotów ochrony, a wręcz z tymi potrzebami sprzeczna.

Jeśli RDOŚ chciałby podzielić pogląd Ministra Środowiska o niedopuszczalności w PZO zapisu w obecnej formie, to należy wskazać konieczność sporządzenia planu ochrony obszaru Natura 2000, by móc w nim wskazać odpowiednie „warunki właściwego stanu przedmiotów ochrony”, odnoszące się m. in. do gospodarki łowieckiej, wykluczające łowieckie pozyskiwanie cyraneczki.

11. Wyjątek od zachowania roślinności szuwarowej „*Nie dotyczy stawów hodowlanych sztucznie utworzonych, a za takie uważa się te zbiorniki, których właściciel/dzierżawca jest zarejestrowany w Głównym Inspektoracie Sanitarnym jako producent ryb*” wymaga poprawienia, ponieważ treść normy w stosunku do konkretnego zbiornika wodnego mogłaby w ten sposób być uzależniana od przyszłej rejestracji dzierżawcy zbiornika jako producenta ryb. Nie wydaje się konieczne dodatkowe definiowanie „stawów hodowlanych sztucznie utworzonych”, gdyż ich definicja wydaje się jasna – są one urządzeniami wodnymi funkcjonującymi na podstawie pozwolenia wodnoprawnego, określającego m. in. cel korzystania z wód.

12. Działanie polegające na zachowaniu w stanie naturalnym rzek nie powinno być ograniczane tylko do cieków < 2 m szerokości. Szczególnie dla gągoła i nurogęsia ważne znaczenie mają także cieki szersze niż 2 m.

W obszarze nie widzimy także potrzeby utrzymywania odwodnień siedlisk leśnych, a tym samym bezzasadny jest wyjątek dopuszczający pogłębianie (odmulanie „*istniejących rowów melioracyjnych, których utrzymanie w stanie funkcjonalnym warunkuje prawidłowe gospodarowanie na siedliskach leśnych*”.

Wnosimy, by wykorzystać zmianę PZO do poprawienia brzmienia zapisu.

13. Działanie ochronne dla zimorodka, polegające na „*zachowaniu zadrzewień brzegów leśnych jezior i rzek oraz zachowaniu lasów i zadrzewień w odległości 30 m od brzegów jezior i po obu stronach rzek o korycie szerszym niż 1,5 m*” powinno być poszerzone także o zachowanie rumoszu drzewnego w nurcie takich rzek.

Dostępna wiedza o ekologii zimorodka wyraźnie wskazuje, że obecność rumoszu drzewnego w ciekach jest kluczowa dla tego gatunku i że dla jego ochrony rumosz taki powinien być zachowany. Postuluje to już Kucharski (2004) w pierwszym monograficznym opracowaniu zimorodka i jego ekologii, wydanym przez Ministerstwo Środowiska u progu wdrażania sieci Natura 2000 w Polsce (Kucharski R. 2004. *Zimorodek Alcedo atthis L., 1758. W: Gromadzki M. (red.) Ptaki (część II). Poradniki ochrony siedlisk i gatunków Natura 2000 – podręcznik metodyczny. Ministerstwo Środowiska, Warszawa. T. 8: 245-249*). Autor ten proponuje jako typowy środek ochrony przedmiotowego gatunku na obszarach Natura 2000 „*wprowadzić zakaz usuwania drzew powalonych do wody na odcinkach rzek obfitujących w zimorodki. Drzewa takie stanowią miejsca żerowania, odpoczynku i schronienia dla tego gatunku*”. Znaczenie martwych drzew w rzece dla zimorodka podkreślone jest także w literaturze czeskiej. Dopuszczenie naturalnych procesów fluwialnych, w tym zarządzanie zasobami martwych drzew w rzece, jest wskazywane jako jeden z istotnych czynników kontrolowania jakości siedliska zimorodka (Šindlar M. et al. 2009, op. cit., Machar I. 2009. *Proposed target state for a floodplain forest ecosystem within an ecological network, with reference to the ecological requirements of an umbrella bird species: the common kingfisher. J. Landscape Ecology 1, 2: 80-98.*).

Wnosimy, by wykorzystać zmianę PZO do poprawienia brzmienia zapisu.

z poważaniem