



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](http://www.kp.org.pl)

Świebodzin, 21 marca 2016 r.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie

dotyczy: zmiany planów zadań ochronnych dla 15 obszarów Natura 2000
sprawę prowadzi: Paweł Pawlaczyk pawel.pawlaczyk@kp.org.pl

W uzupełnieniu naszego pisma z 14 grudnia 2015 r., przedstawiającego uwagi wstępne do zamierzenia zmian planów zadań ochronnych dla 15 obszarów Natura 2000, po zapoznaniu się z uwagami Ministerstwa Środowiska do tych PZO uzasadniającymi potrzebę ich zmiany, przedstawiam następujące stanowisko:

1. Podtrzymuję dotychczasowe 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, która 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 mogę 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.

RDOŚ nie jest „zobowiązany do zastosowania się do uwag organu nadzorczego” jeśli te uwagi nie są zasadne, a zwłaszcza gdyby ich uwzględnienie powodowało, jak w przedmiotowej sprawie, naruszenie prawa poprzez zmianę PZO z powodów innych niż potrzeby ochrony gatunków i siedlisk. Zagrożenia uchyleciem 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 uchylenie aktu.

2. W swoich uwagach Minister Środowiska uważa, że zabronione jest adresowanie norm ustanawianych planem zadań ochronnych do osób prywatnych (np. właścicieli lasów poprzez ich zobowiązanie 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 mogę 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 określających 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 przeciw 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 przeciw 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 przeciw, że normy takie, stanowiące przeciw 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 „sprzeczne 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 przyjęć 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.

3. Nie podzielam stanowiska Ministra, jakoby PZO nie mógł zawierać działania ochronnego polegającego na określonym sposobie wykonywania przez gminę jej kompetencji w zakresie gospodarki wodno-ściekowej.

Na uzasadnienie swojego stanowiska, Minister przywołuje tu postanowienie NSA I OSK 771/14, w którym sąd stwierdził, iż kompetencja gminy w zakresie budowy dróg gminnych nie uprawnia obywatela tej gminy do zarzucania gminie, do której zawniósł on o zbudowanie drogi, bezczynności w sensie k.p.a. Związek tego wyroku z zagadnieniem dotyczącym treści dopuszczanych w akcie prawa miejscowego nie jest dla mnie oczywisty.

Jak uzasadniłem już wyżej, z systemowej interpretacji prawa wynika, iż w PZO mogą i powinny być ustanawiane normy adresowane do innych podmiotów funkcjonujących w obszarze Natura 2000.

4. We wskazaniach do zmian studiów i planów nie ma rzeczywiście potrzeby wprowadzania informacji, iż *„działania w obszarze Natura 2000, skutkiem których może być pogorszenie stanu zachowania powierzchni siedlisk przyrodniczych i/lub utrata siedlisk gatunków będących przedmiotami ochrony, są możliwe tylko po wykazaniu braku negatywnego wpływu na przedmioty ochrony obszaru Natura 2000, jego integralność oraz spójność sieci Natura 2000”*, powielalaby ona bowiem istniejące przepisy prawa.

Uważamy natomiast, że do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego należy za to wprowadzić informację, że określone formy przeznaczenia terenu oraz określone przedsięwzięcia są, w obszarze Natura 2000, w części takiego obszaru, lub w sąsiedztwie obszaru Natura 2000, obarczone wyjątkowo wysokim ryzykiem oddziaływania na obszar Natura, jego integralność lub spójność sieci Natura 2000. Jest to bowiem ważne uwarunkowanie zagospodarowania przestrzennego, które jak najbardziej powinno być zidentyfikowane w studium.

5. Co do uwag szczegółowych dotyczących niektórych obszarów:

- a) Dla ochrony obszaru Łososina PLH120087, Dolina Białki PLH120024, Dolna Soła PLH120083 niewątpliwie konieczne jest zaprzestanie poboru żwiru i kamieni z koryt cieków. Jeśli w PZO nie można wprowadzić zapisu, który skutecznie by temu przeciwdziałał, to jest to przesłanka do konieczności sporządzenia planu ochrony, który określiłby warunek właściwego stanu ochrony, polegający na nie wydobywaniu żwiru i kamieni z koryt. Zwracam tu uwagę, że obecnie mające miejsce wydobywanie żwiru i kamieni z wód może być rozmaicie kwalifikowane prawnie, w szczególności jako:

- powszechne korzystanie z wód na podstawie art. 34 ust. 4 Prawa Wodnego (w miejscach wyznaczonych uchwałami rad gmin, teoretycznie bez możliwości „stosowania specjalnych urządzeń technicznych” i tylko na użytek własny, własnego gospodarstwa domowego lub rolnego);
- działanie podejmowane pod pretekstem „zapobiegania poważnemu niebezpieczeństwu powodzi”, z uzurpowanego upoważnienia z art. 33 ust. 1 Prawa Wodnego;
- działanie pojmowane jako „prace utrzymaniowe”, zgłaszane do RDOŚ w trybie art. 118 ustawy o ochronie przyrody, które jednak mogą być podjęte także bez zajęcia stanowiska przez RDOŚ – na podstawie „milczącej zgody” po miesiącu od ogłoszenia;

- działanie będące szczególnym korzystaniem z wód (po uzyskaniu niezbędnych pozwoleń);
- działanie nielegalne.

Każda z tych możliwych ścieżek wymaga nieco odmiennych środków przeciwdziałania. W szczególności, ograniczenia wymagają nie tylko działania nielegalne! Jeżeli więc RDOŚ zamierza zmienić obecny zapis PZO, to wnosimy by przepracował go w sposób gwarantujący skuteczne powstrzymanie wydobywania żwirów i kamieni każdą z wymienionych wyżej ścieżek.

Sam zakaz z art. 33 ustawy o ochronie przyrody zupełnie nie jest w tym zakresie skuteczny, o czym świadczy choćby identyfikowana w PZO praktyka, wymagająca zmiany.

- b) W obszarze Stawy w Brzeszczach PLB120009 nie uważam, by zapisanie działania polegającego na organizacji ścieżek edukacyjnych bez jednoczesnego określenia ich przebiegu naruszało prawo. Jeśli bowiem dla ochrony obszaru potrzebna jest sama dostępność takiej ścieżki, niezależnie gdzie by ona dokładnie przebiegała, a równocześnie nie ma niebezpieczeństwa, iż niektóre lokalizacje byłyby niezgodne z ochroną obszaru, to z powodzeniem można pozostać przy zapisaniu w PZO samego działania polegającego na organizacji ścieżki. Wymóg jednoznaczności i jasności normy prawnej nie zobowiązuje, by regulowała ona aspekty nie mające znaczenia dla celu wprowadzenia normy.

Nie podzielam także poglądu, że norma formułowana w PZO nie może mieć charakteru warunkowego. Zasada jasności i jednoznaczności normy nie zabrania sformułowania jej w sposób „jeśli zajdzie X, to podjąć działanie Y”, pod warunkiem, że przesłanka X dotyczy przyszłych zdarzeń faktycznych. Prawdą jest jednak, że norma w PZO nie może odsyłać do późniejszych ustaleń ani uzgodnień, a w szczególności do przyszłych stanowisk organów innych niż RDOŚ albo do przyszłych aktów prawnych, dokumentów itp.

- c) W obszarze Dolina Dolnej Soły PLB120004 oraz Dolny Dunajec PLH120085, jednym z ważniejszych zapisów PZO jest ograniczenie prac ingerujących w koryto rzeki, jej brzegi i odsypy żwirowe, z dopuszczeniem tylko wyjątku polegającego na wykonywaniu pewnych prac w ściśle określonych lokalizacjach.

Niedopuszczalna jest proponowana przez MŚ zmiana, polegająca na rozszerzaniu tego wyjątku, w szczególności na rezygnowaniu ze wskazania odcinków rzeki, których ten wyjątek dotyczy. Zmiana taka stanowiłaby niedozwolone pogorszenie ochrony obszaru. Celem, sensem i sednem zapisu jest właśnie „*uniemożliwienie wykonania dodatkowych umocnień zabudowy hydrotechnicznej*” poza wskazanymi odcinkami rzeki, nawet gdyby ktoś twierdził, że „*jest taka konieczność*”.

Rzeczywiście, wskazując kilometrą rzeki, należałoby natomiast podać źródło referencyjne kilometrażu (np. Mapę Podziału Hydrograficznego Polski).

- d) W obszarze Dolina Dolnej Skawy PLB120005 działanie nr 18 ma właśnie zabezpieczać drzewa na brzegach cieków przed ich usuwaniem w ramach tzw. prac utrzymaniowych cieków (także konserwacji, remontów urządzeń wodnych). Wnioskowane przez Ministra Środowiska brzmienie zapisu pozbawiałoby go sensu. Ponadto, należy tu wskazać, że przytoczony przez Ministra art. 22 ust. 1 został tu przytoczony nietrafnie. Obowiązek utrzymywania wód przez właścicieli wód (które Minister myli tu w dodatku z urządzeniami wodnymi) wynika z art. 21 ust. 1a Prawa Wodnego. Dla wód publicznych obowiązek ten obejmuje jednak tylko działania wynikające z planu utrzymania wód oraz pilne i uzasadnione działania przeciwpowodziowe. Plan utrzymania wód obejmujący przedmiotowe

cieki nie został dotąd ustanowiony, a przesłanki ustawowe do jego sporządzenia wymagają, by uwzględniał on cele środowiskowe – w tym także cele dla obszarów chronionych, jakimi są m. in. normy i cele wynikające z PZO. To plan utrzymania wód ma więc uwzględnić wymogi PZO, a nie odwrotnie.

z poważaniem