

UZASADNIENIE

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska zgodnie z delegacją ustawową zawartą w treści art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 142 ze zm.) ustanawia w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000. W tej sytuacji posiada również kompetencje do zmiany przedmiotowego aktu prawnego.

W dniu 27 maja 2013 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku podpisał zarządzenie w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Białe Błoto PLH220002. Zarządzenie opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z dnia 13 czerwca 2013 r. poz. 2495. Weszło ono w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Minister Środowiska, działając w trybie kontroli na podstawie § 6 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niespolonej administracji rządowej (Dz. U. Nr 222, poz. 1754) wskazał pismem nr DP-074-95/11941/14/JJ z dnia 14 kwietnia 2015 r. uchybienia uzasadniające zmianę m.in. zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 27 maja 2013 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Białe Błoto PLH220002 (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 2495) we własnym zakresie. Skorygowano zatem treść zarządzenia uwzględniając uwagi Ministra Środowiska, w następujący sposób:

W załączniku nr 5 do ww. zarządzenia dotyczącego obszaru Natura 2000 Białe Błoto PLH220002 w działaniu ochronnym o nr 2 nałożono m.in. na właścicieli lasów obowiązek prowadzenia gospodarki leśnej bez zastosowania cięć zupełnych w użytkowaniu rębnym drzewostanów.

Minister wskazał, że w ww. „działaniach ochronnych w sposób nieprawidłowy określono podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie. W myśl art. 28 ust. 10 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1651, z późn. zm) w planie zadań ochronnych należy wskazać podmioty odpowiedzialne za wykonanie ustalonych działań ochronnych. W przedstawionym przepisie nie wskazano zamkniętego katalogu podmiotów, na które mogą być nałożone obowiązki, wynikające z ww. ustawy. Nie oznacza to jednak zupełnej swobody w określaniu podmiotów zobowiązanych do realizacji działań wynikających z planu zadań ochronnych, ponieważ przy opracowywaniu tego dokumentu należy mieć również na uwadze inne unormowania powszechnie obowiązujące, w szczególności zasady i przepisy Konstytucji RP. Należy wskazać, iż zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP oraz wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2011 r. (sygn. I FSK 88/11) jedynie ustawa może normować prawa i obowiązki obywateli. Z kolei w planie zadań ochronnych – akcie prawa miejscowego, w działaniach ochronnych na właścicieli lasów (...), właścicieli i użytkowników gruntów, będące podmiotami prywatnymi, nałożono określone obowiązki. Przedstawione rozwiązanie należy uznać za niezgodne z konstytucyjnymi unormowaniami, a ponadto stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 28 ust 10 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, z której wynika możliwość uregulowania sytuacji prawnej obywateli, w tym obowiązków, w planie zadań ochronnych. Warto dodać, że wyjątkowo, jeżeli nie mają zastosowania programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, można zobowiązać właściciela lub posiadacza obszaru do dostosowania prowadzonej działalności gospodarczej, rolnej, leśnej, łowieckiej lub rybackiej do wymogów ochrony obszaru Natura 2000, ale wyłącznie na podstawie umowy zawartej z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, w sposób i na warunkach określonych w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody”.

W związku z powyższym skorygowano podmiot odpowiedzialny za to działanie ochronne na terenie lasów prywatnych, wprowadzając zapis *Starosta Powiatu Wejherowskiego, właściciele lub posiadacze gruntów*

na podstawie UPUL uwzględniającego wskazania PZO. Konstytucja RP w art. 31 ust. 3 dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw m.in. dla „ochrony środowiska”. Wyraźne wskazanie tej przesłanki w art. 31 ust. 3 akcentuje nie tylko dopuszczalność, ale i potrzebę ustanawiania ograniczeń wolności i praw z uwagi na ochronę środowiska (zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003, t. III). Wymagania w dziedzinie ochrony środowiska rzutują przede wszystkim na ukształtowanie swobody działalności gospodarczej; mogą również uzasadniać ingerencję w sferę praw właścicieli przy zachowaniu proporcjonalności ingerencji i nienaruszaniu istoty prawa własności. Środowisko stanowi wartość konstytucyjną o szczególnym znaczeniu. W myśl art. 5 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska”. Art. 74 ust. 1 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony środowiska. W myśl art. 86 Konstytucji „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie”, przy czym zasady tej odpowiedzialności określa ustawa. To właśnie ustawa o lasach z dnia 28 września 1991 r. wprowadza ograniczenie praw właścicieli lasów podyktowane potrzebami ochrony środowiska, stanowiącego szczególną wartość konstytucyjną. Jako składnik środowiska, lasy są bowiem czymś więcej aniżeli przedmiotem prawa własności i innych praw rzeczowych. Stanowią one dobro ogólnonarodowe o wielkim znaczeniu społecznym. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 i pkt 5a tej ustawy, właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a w szczególności do zachowania w lasach roślinności leśnej (upraw leśnych) oraz naturalnych bagien i torfowisk oraz racjonalnego użytkowania lasu w sposób trwale zapewniający optymalną realizację wszystkich jego funkcji poprzez pozyskiwanie drewna w granicach nieprzekraczających możliwości produkcyjnych lasu. Gospodarowanie w lasach prywatnych jest prowadzone przez właścicieli według uproszczonego planu urządzenia lasu lub decyzji starosty wydanej na podstawie inwentaryzacji stanu lasów. Dokumenty te określają także wielkość i sposób dopuszczalnego pozyskania drewna na danym terenie. **Nadzór nad** prowadzoną gospodarką leśną w lasach prywatnych sprawuje starosta. Stąd brzmienie zapisu wprowadzanego niniejszym zarządzeniem.

W załączniku nr 5 do zarządzenia z dnia 27 maja 2013 r., dotyczącego obszaru Natura 2000 Białe Błoto PLH220002, w odniesieniu do przedmiotu ochrony 7110, ustanowiono działanie polegające na objęciu ochroną rezerwatową torfowiska, obejmujące część działek ewidencyjnych nr 4, 5 (obr. Kętrzyno), 308/2 (obr. Zakrzewo), 266 L (obr. Popowo).

W opinii DP MŚ (pismo DP-074-70/43691/14/JJ z dnia 22 grudnia 2014 r.) *uznanie za rezerwat przyrody obszarów, które posiadają cechy określone art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, następuje w drodze aktu prawa miejscowego, w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Czynności tej nie można ograniczać w działaniach ochronnych planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 poprzez ustanowienie obowiązku utworzenia rezerwatu. Ponadto, zgodnie z ww. przepisem, obszar może zostać uznany za rezerwat przyrody tylko w przypadku, gdy spełnia wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, dlatego zobowiązanie do objęcia określonego obszaru ochroną rezerwatową mogłoby doprowadzić do sprzecznego z przepisami uznania za rezerwat przyrody terenu, który nie posiada określonych wartości i cech. W związku z powyższym należy wskazać, że ww. działanie ochronne ustanowione w planie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa.*

Zgodnie zatem z opinią Ministra Środowiska, w zarządzeniu zmieniającym usunięto działanie ochronne polegające na obowiązku utworzenia rezerwatu przyrody. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku posiada możliwość prawną i kompetencje w tym zakresie, niezależnie od zapisu w planie zadań ochronnych.

W § 7 zarządzenia z dnia 27 maja 2013 r., dotyczącego obszaru Natura 2000 Białe Błoto PLH220002 wskazano, iż dany akt wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Należy wskazać, iż nie ma potrzeby wyszczególniania miejsca ogłoszenia aktu, co wynika z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. nr 197, poz. 1172, z późn. zm.).

Organ tut. uwzględnił zatem sugestię Ministra Środowiska i nie podaje informacji o miejscu ogłoszenia aktu.

W załączniku nr 1 do zarządzenia z dnia 27 maja 2013 r., dotyczącego obszaru Natura 2000 Białe Błoto PLH220002 wskazano, iż granicę tego obszaru Natura 2000 opisują warstwy wektorowe shp obejmujące współrzędne geograficzne punktów załamania granic (PUW 1992). Trzeba podkreślić, iż w obecnie obowiązującym porządku prawnym opis granic sporządza się w oparciu o układ współrzędnych płaskich prostokątnych PL-1992, co jest zgodne z § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych (Dz. U. z 2012 roku, poz. 1247).

W związku z powyższym wprowadzono do treści projektu zarządzenia zmieniającego opis granicy obejmujący współrzędne punktów załamania granic w układzie współrzędnych płaskich prostokątnych PL-1992.

Dodatkowo przeredagowano zapisy dotyczące zagrożeń, celów działań ochronnych i działań ochronnych w następujący sposób:

- zgodnie z instrukcją wypełniania Standardowego Formularza Danych obszaru Natura 2000, Wersja 2012.1, Załącznik nr 5 „Lista referencyjna zagrożeń, presji i działań” Dyrekcja Generalna ds. Środowiska, Europejska Agencja Środowiska (EEA), ostatnia aktualizacja: 12.04.2011, przypisano do zidentyfikowanych zagrożeń istniejących i potencjalnych kody zagrożeń i tak: w tabeli, pod hasłem zagrożenia istniejące, brak zagrożeń opisano kodem U nieznanie zagrożenie lub nacisk, natomiast w tabeli, pod hasłem zagrożenia potencjalne, wycinka lasu otrzymała kod B02.02;
- w opinii DP MŚ zapisy art. 28 ust. 10 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm.) oraz § 3 ust. 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 (Dz. U. nr 34, poz. 186 z późn. zm.) wyraźnie wskazują, iż w planie zadań ochronnych przedstawiane są wyłącznie działania ochronne (ochrona czynna). Stąd dopuszczalne są zapisy nakładające na konkretne podmioty wykonanie jakichś zabiegów, prac czy działań mających na celu zachowanie, utrzymanie bądź poprawę stanu zachowania siedlisk bądź gatunków, natomiast należy dążyć do unikania zapisów wskazujących na potrzebę zaniechania działań (np. zachowanie siedlisk, utrzymanie dotychczasowego sposobu użytkowania, zaniechanie wycinki, pozostawianie czy nieusuwanie martwego drewna, etc.). Dlatego w tabeli działań ochronnych przeredagowano następujące treści działań, dostosowując je do wymogów Ministra Środowiska: Zapis „*Prowadzenie gospodarki leśnej bez zastosowania cięć zupełnych (Rb I, Rb IIIa) w użytkowaniu rębnym drzewostanów*” na „*Dostosowanie gospodarki leśnej do wymogów ochrony siedliska poprzez: - wyłączenie z cięć zupełnych (rębni I oraz rębni IIIa)*”. Natomiast działanie ochronne „*Utrzymanie torfowiska w stanie nieużytkowanym. Ochrona bierna: nie podejmowanie użytkowania ani udostępnienia torfowiska*” usunięto z treści zarządzenia. Zapis jest wprawdzie jak najbardziej zasadny pod względem merytorycznym, gdyż najlepszą koncepcją ochrony w przypadku występującego w obszarze Natura 2000 Białe Błoto PLH220002 płatu siedliska 7110 jest zaniechanie wszelkich działań. Jednak stanowiąc typowe zaniechanie działań, wg ww. opinii zapis nie powinien znaleźć się w części dotyczącej działań ochronnych;
- przeredagowano jeden z zapisów dotyczących monitoringu z „*Monitoring stanu ochrony siedliska przyrodniczego 7110 torfowiska wysokie z roślinnością torfotwórczą (żywe) - dwukrotnie w okresie obowiązywania planu*” na „*Pełna ocena stanu ochrony siedliska zgodnie z metodyką PMŚ GIOŚ w 5 i 10 roku obowiązywania PZO.*” Również doprecyzowano miejsce wdrażania tego działania z „*Torfowisko*

Białe Błoto w centrum obszaru (cały płat siedliska 7110)” na „W obrębie płatu siedliska obejmującego część działek nr 4, 5 obręb Kętrzyno, gmina Linia, część działek nr 308/2 i 5 obręb Zakrzewo, gmina Linia, część działki nr 266 L obręb Popowo, gmina Cewice”.

Informację o zamiarze przystąpienia do sporządzenia zmiany PZO zamieszczono na tablicy ogłoszeń RDOŚ w Gdańsku, stronie internetowej RDOŚ w Gdańsku, tablicy ogłoszeń Urzędu oraz w prasie (Dziennik Bałtycki z dnia 14.05.2015 r.).

Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody zapewniono możliwość udziału osobom zainteresowanym i działającym w obrębie siedlisk gatunku w pracach nad tworzeniem projektu zmiany PZO. W tym celu do Zespołu Lokalnej Współpracy, pocztą elektroniczną, przekazano propozycję zmiany aktualnie obowiązującego zarządzenia. Nie złożono uwag. Nadleśnictwo Strzebielino oraz Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Gdańsku podkreśliła stanowisko o braku uwag do projektu zarządzenia zmieniającego (pisma nr ZG.7210.3.2016.LK z dnia 22.08.2016r. oraz nr ZO.7210.06.2016 z dnia 16.08.2016r.).

Treść aktu poddano postępowaniu z udziałem społecznym, który został zagwarantowany 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 poprzez ogłoszenie informacji o możliwości zapoznania się z projektem zmiany zarządzenia oraz o możliwości składania uwag i wniosków do planu. Informacje powyższe zostały zamieszczone w formie obwieszczenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku, RDOŚ-Gd-WOC.6320.1.2017.asz, z dnia 23 stycznia 2017 r., na tablicy ogłoszeń RDOŚ w Gdańsku, na stronie internetowej RDOŚ w Gdańsku oraz przesłane z prośbą o wywieszenie na tablicy ogłoszeń do Urzędu Gminy w Cewicach, Urzędu Gminy Linia, Starostwa Powiatowego w Lęborku, Starostwa Powiatowego w Wejherowie, w obrębie których położony jest obszar Natura 2000. Na wniesienie uwag i wniosków do projektu planu zadań ochronnych wyznaczono okres 21 dni. W tym czasie, dokładnie 2 lutego 2017 roku, wpłynęły pocztą a elektroniczną uwagi od Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska zaproponowała, aby punkty załamania granic zapisywać z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku czyli 1 cm w terenie. Organ tut. przychylił się do powyższej propozycji i wprowadził stosowne poprawki do treści zarządzenia

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska zwróciła uwagę, aby w treści uzasadnienia przy nazwie obszaru Natura 2000 zawsze wpisywać jego kod.

Organ tut. w treści uzasadnienia dopisał kod przy nazwie obszaru Natura 2000.

Z powodu nieukazania się poprzedniego obwieszczenia w prasie, tut. organ, ponownie przygotował obwieszczenie o możliwości zapoznania się z projektem zmiany zarządzenia oraz o możliwości składania uwag i wniosków do planu. Informacje powyższe zostały zamieszczone w formie obwieszczenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku, RDOŚ-Gd-WOC.6320.1.2017.asz2, z dnia 14 lutego 2017 r., na tablicy ogłoszeń RDOŚ w Gdańsku, na stronie internetowej RDOŚ w Gdańsku, w prasie (Super Express z dnia 21.02.2017 r.) oraz przesłane z prośbą o wywieszenie na tablicy ogłoszeń do Urzędu Gminy w Cewicach, Urzędu Gminy Linia, Starostwa Powiatowego w Lęborku, Starostwa Powiatowego w Wejherowie w obrębie, których położony jest obszar Natura 2000. Na wniesienie uwag i wniosków do projektu planu zadań ochronnych wyznaczono okres 21 dni. W tym czasie nie wpłynęły żadne uwagi i wnioski.

Ponadto Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska zauważyła, że błędnie oznaczono w projekcie zmiany zarządzenia załącznik dotyczący opisu granic obszaru Natura 2000. Mianowicie otrzymał on nr 2 a powinien mieć nr 1. Błąd skorygowano.

Projekt zarządzenia został wpisany do publicznie dostępnego wykazu danych, prowadzonego pod adresem wykaz.ekoportal.pl, pod numerem 564/2017.

Projekt zarządzenia został uzgodniony, zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.) z Wojewodą Pomorskim, pismem nr PN-I.0041.13.2018 z dnia 15 czerwca 2018 r.