

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 (Dz. U. z 2015 poz. 1651 ze zm.) ustanawia plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia. W tej sytuacji posiada również kompetencje do zmiany przedmiotowego aktu prawnego.

W dniu 19 września 2013 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku podpisał zarządzenie w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Orle PLH220019. Zarządzenie opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z dnia 26 września 2013 r. poz. 3405. Weszło ono w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Minister Środowiska, w ramach kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespółonej administracji rządowej, działając na podstawie § 5 ust. 2 i 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów 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), w piśmie z dnia 12.11.2013 nr DP-074-46/44951/13/AD nie stwierdził uchybień powodujących konieczność uchylenia ww. aktu.

Jednakże GDOŚ zwrócił uwagę, że w pkt 4 załącznika nr 5 do zarządzenia z dnia 19 września 2013 r. wskazano, że obligatoryjnym działaniem dotyczącym utrzymania lub modyfikacji metod gospodarowania na siedlisku przyrodniczym 7230 - *górskie i nizinne torfowiska zasadowe o charakterze łąk, turzycowisk i mechowisk* jest ekstensywne użytkowanie kośne z usunięciem biomasy.

Wykonywanie działań obligatoryjnych podlega kontroli wymogów wzajemnej zgodności, prowadzonej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARMiR) na terenie gospodarstwa rolnika, który jest beneficjentem płatności rolniczych (płatności bezpośrednie, płatności rolnośrodowiskowe czy Obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)). Możliwość takiego użytkowania wynikała z rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm (Dz. U. Nr 39 poz. 211), które jednak w toku trwającej procedury zmiany niniejszego zarządzenia zostało uchylone.

Wskazanie jako działań obligatoryjnych jedynie ekstensywnego użytkowania kośnego było równoznaczne z ograniczeniem zastosowania ekstensywnego użytkowania kośno-pastwiskowego lub pastwiskowego na trwałych użytkach zielonych. Dopuszczono zatem ekstensywne użytkowanie kośno-pastwiskowe i pastwiskowe trwałych użytków zielonych.

Z uwagi na powyższe, w załączniku dotyczącym działań ochronnych ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania, nowy zapis dla działania obligatoryjnego w obrębie gospodarstw rolnych zamiast działania „*ekstensywne użytkowanie kośne z usunięciem biomasy*” brzmi więc: „*Zachowanie siedliska przyrodniczego, ekstensywne użytkowanie kośne. W przypadku braku możliwości użytkowania kośnego dopuszcza się ekstensywny wypas lub użytkowanie kośno-pastwiskowe trwałych użytków zielonych*”.

Ponadto w ramach autokontroli aktu:

w załączniku dotyczącym Identyfikacji istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i ich siedlisk, będących przedmiotami ochrony,

- dodano kody zagrożeń w tabeli zagrożeń, 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”;

w załączniku dotyczącym działań ochronnych ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania:

- do działania „*Ręczne usunięcie nalotów drzew i krzewów z wyniesieniem biomasy poza obszar torfowiska (w przypadku braku użytkowania kośnego, zabieg należy powtórzyć*” dodano klauzulę „*z uwzględnieniem ochrony naturalnych zadrzewień olszowych na dz. 14/1*”. Zapis dodano po kontroli terenowej w dn. 29.09.2015 r., w wyniku której stwierdzono istnienie naturalnie ukształtowanych kęp. Teren obszaru Natura 2000 pokrywa się z Obszarem Chronionego Krajobrazu „Pradoliny Redy – Łeby”, na którym obowiązuje Uchwała Nr 1161/XLVII/10 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu w województwie pomorskim (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 80 poz.1455). Zgodnie z § 3. „*Na obszarach chronionego krajobrazu, wymienionych w § 1 ust. 1, podejmuje się następujące działania w zakresie czynnej ochrony nieleśnych ekosystemów lądowych: przeciwdziałanie sukcesji zarastających łąk i pastwisk oraz torfowisk bagien i innych podmokłości, poprzez koszenie lub wypas, a także mechaniczne usuwanie samosiewów drzew i krzewów na terenach otwartych, z możliwością pozostawiania kęp drzew i krzewów jako elementów zwiększania różnorodności biologicznej.*” Ponadto, działanie to zaklasyfikowano jako obligatoryjne;
- do działania „*budowa 10 - 15 zastawek drewniano – ziemnych na rowach ujmujących wody w północnej części torfowiska*” dodano klauzulę „*Po zainstalowaniu rejestratorów poziomu wody, w przypadku stwierdzenia obniżenia poziomu wody*”. Zapis dodano po kontroli terenowej w dn. 29.09.2015 r., w wyniku której stwierdzono wysoki poziom wody w obrębie siedliska 7230. Niewłaściwie zaplanowana kolejność wykonywania zabiegów może uniemożliwiać realizację części z nich;
- do działania „*Jeden pokos raz na dwa lata 100% powierzchni lub 50% każdego roku, na wysokość 5-15 cm, z usunięciem biomasy, w terminie od 15 lipca do 15 września*” dodano działanie pkt 2) „*w wypadku niemożności zastosowania koszenia, na najbardziej suchych fragmentach o przewadze roślinności łąkowej, na glebach organiczno-mineralnych ekstensywny wypas o intensywności 0,2-0,8 DJ/ha (optymalnie - wypas krów).*”;
- z kolumny podmiotów odpowiedzialnych działania „*Zachowanie siedliska przyrodniczego, ekstensywne użytkowanie kośne. W przypadku braku możliwości użytkowania kośnego dopuszcza się ekstensywny wypas lub użytkowanie kośno–pastwiskowe trwałych użytków zielonych*” usunięto formułę „*na podstawie zobowiązania podjętego w związku z korzystaniem z programów wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, a w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego zarządca nieruchomości, w związku z wykonywaniem obowiązków z zakresu ochrony środowiska na podstawie przepisów prawa albo w przypadku braku tych przepisów na podstawie porozumienia zawartego z organem sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000*”, ponieważ jest to działanie obligatoryjne, nie podlegające porozumieniom. Nowy zapis w kolumnie podmiotów odpowiedzialnych brzmi: „*Właściciel lub użytkownik obszaru.*”;
- usunięto z kolumny obszar wdrażania, działkę nr 1261/6 obręb Bolszewo, gdyż stanowi zgodnie z ewidencją, drogę. Potwierdzają to wyniki wizji terenowej z dnia 29 września 2015 r.;
- w ust. 4 dodano część działki 234 obręb Warszkowo gmina Wejherowo użytkowana kośnie (od południa granicząca z lasem), na której potwierdzono istnienie płatu siedliska podczas kontroli terenowej w dn. 29.09.2015 r.
- działanie fakultatywne: „*rezygnacja z nawożenia i wapnowania*” zastąpiono działaniem „*ograniczanie dopływu związków biogenych z okolicznych terenów poprzez promowanie rolnictwa ekologicznego, np. z ograniczeniem stosowania nawozów mineralnych*” z uwagi na konieczność formułowania w PZO wskazań dotyczących ochrony czynnej, nie biernej oraz niewprowadzania zakazów;
- działanie fakultatywne: „*rezygnacja z zalesiania*” zastąpiono działaniem „*zapobieganie zmniejszeniu powierzchni siedliska poprzez ograniczanie zalesiania na terenach przylegających do mechowiska*” z uwagi na konieczność formułowania w PZO wskazań dotyczących ochrony czynnej, nie biernej oraz niewprowadzania zakazów.

Informację o przystąpieniu do sporządzenia zmiany PZO zamieszczono na tablicy ogłoszeń RDOŚ w Gdańsku, stronie internetowej RDOŚ w Gdańsku, tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy

Wejherowo i Starostwa Powiatowego w Wejherowie oraz w prasie („Dziennik Bałtycki” z dnia 3 września 2014 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 w pracach nad tworzeniem projektu zmiany PZO. W tym celu zorganizowano jedno spotkanie dyskusyjne w dniu 2 października 2014 r., w siedzibie Gminnego Ośrodka Kultury w Gościcinie, którego tematem były zapisy zmian w obowiązującym PZO.

Udział społeczeństwa w postępowaniu 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 2016 r. poz. 353) został zagwarantowany 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 na tablicy ogłoszeń RDOŚ w Gdańsku, na stronie internetowej RDOŚ w Gdańsku, w prasie („Gazeta Wyborcza” z dnia 21 października 2014 r.) oraz przesłane z prośbą o wywieszenie na tablicach ogłoszeń do Urzędu Gminy Wejherowo, w obrębie której położony jest obszar Natura 2000 i Starostwa Powiatowego w Wejherowie. Na wniesienie uwag i wniosków do projektu planu zadań ochronnych wyznaczono okres 21 dni. W tym czasie wpłynęły następujące uwagi i wnioski do przedmiotu powyższego postępowania:

Pismo Klubu Przyrodników L.dz. 1056/2014 z dnia 15 listopada 2014 r.

cyt. *„W związku z projektem zmiany planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Orle PH220019, przedstawiam następujące stanowisko:*

Obligatoryjne działania w obrębie gospodarstwa rolnego, dotyczące utrzymania lub modyfikacji metod gospodarowania, powinny być specyficznymi dla danego obszaru Natura 2000 działaniami, jakie są niezbędne dla utrzymania siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków w stanie co najmniej niepogorszone. Działania te powinny być określone biorąc pod uwagę specyficzne potrzeby konkretnych siedlisk przyrodniczych lub konkretnych gatunków i mogą być zawężone w stosunku do możliwości rolniczego użytkowania gruntów nieistotnych dla chronionych w obszarze siedlisk lub gatunków. Zupełnie nieuzasadniony jest jednak pogląd, jakoby działania obligatoryjnie musiały zawsze obejmować zarówno użytkowanie kośne, jak i kośno-pastwiskowe i pastwiskowe na użytkach zielonych, niezależnie od wymogów ekologicznych danego siedliska czy gatunku. Nieprawdą jest, jakoby „możliwość takiego użytkowania wynikała wprost z Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm (Dz. Urz. z 2010 Nr 39 poz. 211 ze zm.)⁷⁾”, gdyż cytowane rozporządzenie określa tylko, czy użytkowanie gruntu rolnego uznaje się za zgodne z minimalnymi normami, ale nie rozstrzyga czy użytkowanie gruntu rolnego jest zgodne z minimalnymi wymogami ochrony siedliska przyrodniczych lub siedlisk gatunków w obszarze Natura 2000. Wymogi takie ma określić – jako działanie obligatoryjne – właśnie plan zadań ochronnych. Ponadto, rozporządzenie w/s minimalnych norm wyraźnie zabrania niszczenia siedlisk roślin i zwierząt chronionych oraz siedlisk przyrodniczych w formach ochrony przyrody, a więc także na obszarach Natura 2000. Gdyby więc wymogiem danego siedliska było użytkowanie kośne, ale nie pastwiskowe, a użytkowanie pastwiskowe prowadziło do zniszczenia danego typu siedliska, to użytkowanie pastwiskowe nie byłoby zgodne z minimalnymi normami. Oczywiście, nie mogłoby ono w takiej sytuacji być wskazywane jako działanie obligatoryjne dla „ochrony” danego typu siedliska.

W przedstawionym projekcie dotyczy to siedliska 7230. Ten typ siedliska powinien być użytkowany przez koszenie, ale nie przez wypas. Także dla siedliska 6510 należy rozważyć, jakie konkretnie formy użytkowania siedliska zapewnią mu przynajmniej zachowanie w stanie nie pogorszone.

⁷⁾ Należy raczej zacytować obwieszczenie tekstu jednolitego z dn. 3 czerwca 2014 r. – Dz. U. 2014 r. poz. 1372.

Zwrócić tu trzeba uwagę, że z systemowej interpretacji prawa wynika wyraźnie, że plan zadań ochronnych może – i niekiedy powinien – ograniczać dopuszczalne sposoby rolniczego użytkowania gruntów na obszarze Natura 2000 w stosunku do sposobów dopuszczalnych poza obszarem Natura 2000. Wymogi wzajemnej zgodności (tzw. cross-compliance) obwieszczone obwieszczeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy (M.P. Nr 17, poz. 224, z późn. zm.) obejmują między innymi „przestrzeganie przez rolników wymogów obligatoryjnych wynikających z planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000” Oznacza to, że plany zadań ochronnych mogą stanowić w tym zakresie wymogi wymagające włączenia do wymogów wzajemnej zgodności, a więc wymogi idące dalej, niż wynikałoby to z innych przepisów prawa. Właśnie między innymi po to ustanawia się plany zadań ochronnych i określa w nich działania obligatoryjne dla gospodarstw rolnych, by określić w ten sposób specyficzne dla danego obszaru Natura 2000 normy, których przestrzeganie staje się wymogiem wzajemnej zgodności i ma być kontrolowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zupełnie absurdalne i nieuzasadnione jest w tym kontekście stanowisko prezentowane przez ARiMR, jakoby to wymogi obligatoryjne w PZO miały wynikać z obowiązujących przepisów prawa i minimalnych norm, gdyby tak bowiem było, to dodatkowy wymóg wzajemnej zgodności wymagający przestrzegania wymogów obligatoryjnych wynikających z PZO byłby pozbawiony jakiegokolwiek sensu.

Zwrócić też trzeba uwagę, że art. 6.2 dyrektywy siedliskowej (stosujący się tak do obszarów siedliskowych, jak i do ptasich), wymaga od państw członkowskich „uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków”. Dotyczy to także ewentualnych pogorszeń spowodowanych przez użytkowanie rolnicze niedostosowane do potrzeb konkretnych siedlisk i gatunków w danym obszarze. W Polsce podstawowym narzędziem wdrażania tego obowiązku jest właśnie plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, musi więc mieć on możliwość określenia – jako działań obligatoryjnych – takich sposobów prowadzenia gospodarki rolnej, które zapewnią uniknięcie pogarszania stanu siedlisk.

W ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej istnieje mechanizm kompensowania rolnikom ograniczeń w gospodarce rolnej, wprowadzonych obowiązkowo w związku z ochroną obszarów Natura 2000. Mechanizmem tym są tzw. płatności Natura 2000 (nie mylić z pakietami programu rolnośrodowiskowego na obszarach Natura 2000). Warunkiem dostępności płatności Natura 2000 dla rolników jest istnienie obligatoryjnych ograniczeń specyficznych dla obszaru Natura 2000. Jak dotąd, decyzją polskiego rządu jest nie korzystanie z tego mechanizmu w Polsce, ponieważ jak dotąd nie było planów zadań ochronnych, które ustanawiałyby takie specyficzne, obligatoryjne ograniczenia. Ta niewłaściwa sytuacja będzie podtrzymywana, jeżeli obecnie zmieni się plany zadań ochronnych w taki sposób, by nie ustanawiały żadnych wymogów obligatoryjnych specyficznych dla obszaru, wykraczających ponad wymogi wobec gospodarki rolnej poza obszarem Natura 2000.”

Uwaga została częściowo uwzględniona. Organ tut. pragnie zauważyć, że w publikacji pt. „Krajowy Program Ochrony Torfowisk Alkalicznych” (7230), Wydawnictwo Klubu Przyrodników, Świebodzin 2012, w rozdz. 13.3. *Przywracanie oraz modyfikacja form użytkowania* str. 84, napisano, cyt. „Generalnie nie zaleca się innych form użytkowania poza koszeniem. Aczkolwiek w przypadku braku możliwości użytkowania kośnego dopuszcza się ekstensywny wypas. Rekomendowana intensywność wypasu w zależności od wielkości zwierząt waha się w przedziale 0,2-0,8 DJ/ha. spośród gatunków zwierząt do wypasu torfowisk alkalicznych np. lepiej nadają się krowy niż owce. Umiarkowany wypas powinien być traktowany jedynie jako alternatywa dla lepszych, niemożliwych do zastosowania metod aktywnej ochrony torfowisk alkalicznych, ale tylko w wypadku najbardziej suchych fragmentów, o przewadze roślinności łąkowej, na glebach organiczno-mineralnych. W przypadku młak nie powinien mieć w ogóle miejsca”. W związku z tym podobnie brzmiący zapis dodano do działań fakultatywnych.

W opinii tut. organu, jak też zgodnie z cytowaną publikacją, ekstensywny wypas nie będzie prowadził do pogorszenia stanu siedliska przyrodniczego 7230 - górskie i nizinne torfowiska zasadowe o charakterze młak, turzycowisk i mechowisk.

Natomiast zgodnie z art. 11 ust. 1. ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1551 ze zm.) „Rolnik, który wbrew zakazowi określonymu w art. 45 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia UE nr 1307/2013 przekształcił lub zaorał trwałe użytki zielone, o których mowa w art. 45 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia, jest obowiązany do ponownego przekształcenia tego obszaru w trwałe użytki zielone, nie później niż do dnia 31 maja roku następującego po roku złożenia wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich”. Zatem to przekształcenie lub zaoranie trwałych użytków zielonych jest równoznaczne z ich zniszczeniem i uniemożliwia rolnikowi przyznanie płatności bezpośrednich. Obligatoryjnym działaniem zaplanowanym w niniejszej zmianie jest przede wszystkim zachowanie siedliska przyrodniczego, a dopiero potem jego ekstensywne użytkowanie, przede wszystkim kośne, a dopiero w przypadku braku możliwości użytkowania kośnego, kośno-pastwiskowe lub pastwiskowe.

Projekt został ponadto zaopiniowany przez Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska (wiadomość e-mail z dnia 23 października 2014 r.). Zgłoszone uwagi wyjaśniono.

Poza tym nie wpłynęły inne uwagi i wnioski.

Po udziale społecznym do treści zarządzenia wprowadzono drobne korekty w celu poprawy czytelności dokumentu oraz dostosowano zapisy działań ochronnych do zapisów aktualnie obowiązującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 - 2020.

Powyższe uzasadnia dokonanie zmian w treści wcześniejszego zarządzenia.

Projekt zarządzenia zmieniającego wpisano do publicznie dostępnego wykazu danych prowadzonego na stronie internetowej www.ekoportal.pl, pod numerem 129/2016.

Projekt zarządzenia został uzgodniony, w trybie 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.) z Wojewodą Pomorskim, pismem PN-I.0041.40.2016.ESR z dnia 15 czerwca 2016 r.