



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 listopada 2014 r.

Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska

dotyczy: zmian PZO

W związku z podejmowanymi w niektórych Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska masowymi zmianami ustanowionych planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, Klub Przyrodników przedstawia swoje stanowisko w sprawie, uprzejmie prosząc o uwzględnienie go także jako uwagi zgłaszanej do projektów zmian.

1. Zgodnie z art. 28 ust. 5 ostatnie zdanie ustawy o ochronie przyrody, plan zadań ochronnych może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków roślin i zwierząt. W naszej ocenie, przepis ten uniemożliwia dokonanie zmiany planu zadań ochronnych z innych przyczyn, jak również ujęcie w zarządzeniu zmieniającym zmian wynikających z innych przyczyn. W szczególności, przytoczony przepis ustawy ogranicza możliwość, o której mowa w § 6. 1. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 23 grudnia 2009 r. *w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespolonej administracji rządowej*, wyłącznie do sytuacji w których uchybienie w akcie prawa miejscowego jest uchybieniem wobec potrzeb ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków roślin i zwierząt. W pozostałych przypadkach, akt prawa miejscowego może być co najwyżej uchylony przez Prezesa Rady Ministrów.

W związku z powyższym, uważam że w obecnym stanie prawnym niedopuszczalne jest dokonywanie zmian ustanowionego PZO w zakresie uzasadnianym tylko wskazaniami Ministra Środowiska w ramach kontroli nadzorczej, o ile wskazania te nie wynikają z potrzeb ochrony przedmiotów ochrony obszaru.

W szczególności natomiast niezgodne z art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody i tym samym niedopuszczalne jest dokonywanie zmian, które pogarszałyby ochronę gatunków i siedlisk przyrodniczych chronionych w obszarze.

2. 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 niepogorszonym. 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.)*”¹, 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 może ono w takiej sytuacji być wskazywane jako działanie obligatoryjne dla „ochrony” danego typu siedliska.

Natomiast działania wykraczające ponad minimum, tj. służące optymalizacji stanu, a nie tylko samemu zachowaniu siedlisk przyrodniczych i gatunków chronionych w obszarze Natura 2000, mogą być określone jako działania fakultatywne.

Zwrócić tu trzeba uwagę, że z systemowej interpretacji prawa wynika wyraźnie, że plan zadań ochronnych może – i niekiedy powinien – ograniczać w sposób obligatoryjny 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

¹ Należy raczej zacytować obwieszczenie tekstu jednolitego z dn. 3 czerwca 2014 r. – Dz. U. 2014 r. poz. 1372.

działań obligacyjnych – 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 obligacyjnych 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, obligacyjne ograniczenia. Ta niewłaściwa sytuacja będzie podtrzymywana, jeżeli obecnie zmieni się plany zadań ochronnych w taki sposób, by nie ustanawiały żadnych wymogów obligacyjnych specyficznych dla obszaru, wykraczających ponad wymogi wobec gospodarki rolnej poza obszarem Natura 2000.

3. Określenie w akcie prawa miejscowego działań fakultatywnych w ramach gospodarstwa rolnego w sposób *„użytkowanie zgodne z wymogami odpowiedniego pakietu rolnośrodowiskowego w ramach obowiązującego PROW, ukierunkowanego na ochronę siedliska przyrodniczego...”* jest niezgodne z zasadami techniki prawodawczej. Normy ustalane aktem prawa muszą być jednoznaczne i nie mogą być uzależnione od treści dokumentów ustalanych przez inne podmioty. Projektowany zapis oznaczałby tymczasem, że treść normy ustanowionej w planie zadań ochronnych byłaby de facto zmienna zależnie od treści aktualnego PROW ustalonego przez Ministerstwo Rolnictwa. Zauważyć tu należy w szczególności, że w trakcie okresu obowiązywania planu zadań ochronnych powstanie nowy PROW o nieznannej dziś treści.

Projektowany zapis jest niezgodny z delegacją art. 28 ustawy o ochronie przyrody. To Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest właściwy do ustanowienia PZO, a więc do określenia w szczególności norm fakultatywnych dotyczących rolniczego użytkowania istotnego dla ochrony siedlisk i gatunków, a ponieważ niedopuszczalne jest dalsze delegowanie delegacji ustawowej, to nie może tej kompetencji delegować na organ właściwy do ustanowienia PROW. Projektowany zapis oznaczałby tymczasem dokonanie takiej bezprawnej delegacji. Ponadto, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska ustanawia PZO *„kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000”*. Faktyczne delegowanie określenia treści normy na inny podmiot naruszałoby tę przesłankę, ponieważ podmiot właściwy do ustanowienia PROW nie jest tą przesłanką związany; nie ma żadnej pewności czy *„ukierunkowane na ochronę siedliska/gatunku pakietu obowiązującego [także w przyszłości] PROW”* będą rzeczywiście zapewniać utrzymanie i przywracanie właściwego stanu ochrony” odpowiednich siedlisk i gatunków.

Jako działanie fakultatywne należy w konsekwencji zapisywać konkretny opis warunków użytkowania rolniczego korzystnego dla ochrony siedliska/gatunku, skreślając odniesienia do *„obowiązującego PROW”* jako nieuprawnione.

z poważaniem