

UZASADNIENIE

Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Wola Cyrusowa PLH100034 został ustanowiony zarządzeniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Wola Cyrusowa PLH100034 (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 4536).

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi działając na podstawie § 5 ust. 1 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. z 2009 r. poz. 1754) wystąpił do Ministra Klimatu i Środowiska o dokonanie kontroli zgodności ww. zarządzenia z przepisami powszechnie obowiązującymi.

W wyniku przeprowadzonej kontroli Minister Klimatu i Środowiska pismem znak: DP-WOŚ.0831.52.2021.GŻ z 9 grudnia 2021 r. stwierdził uchybienia uzasadniające zmianę kontrolowanego zarządzenia we własnym zakresie ze względu na:

- - sposób sformułowania celów działań ochronnych określonych w załączniku Nr 4, w Lp. 1 i 2, w kontekście braku odniesienia się do parametrów i ich oceny, o których mowa w rozporządzeniu 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 oraz z 2012 r. poz. 506 i z 2017 r. poz. 2310),
- - w załączniku Nr 5, w działaniu ochronnym określonym w Lp. 5, w nieprawidłowy sposób wskazano jako podmiot odpowiedzialny za jego wykonanie odpowiednio: „właściciela, posiadacza lub dzierżawcę terenu”, „właściciela, dzierżawcę lub posiadacza obszaru”.

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnia, że „W myśl art. 28 ust. 10 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody /.../ w planie zdań ochronnych należy wskazać podmioty odpowiedzialne za wykonanie określonych działań ochronnych i obszary ich wdrażania. W przedstawionym przepisie nie wskazano zamkniętego katalogu podmiotów, na które mogą być nałożone obowiązki. Nie oznacza to jednak zupełnej swobody kształtowania zakresu podmiotowego działań ochronnych, ponieważ przy opracowywaniu planu zadań ochronnych – aktu prawa miejscowego, należy mieć na uwadze, oprócz postanowień ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, także unormowania i zasady konstytucyjne. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, ze zm.) terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego. Jednocześnie zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, dowolnego, arbitralnego ich wykonywania oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Ponadto w Konstytucji RP, w dotyczącym samorządu terytorialnego art. 166 w ust. 1 i 2 jest mowa, iż zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego

jako zadania własne oraz, że jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.

Powyższe zasady dotyczące działania na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyr. Z 14.6.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 660) i sądów powszechnych. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 listopada 2011 r. (sygn. I FSK 88/11), odwołując się do ww. zasady stwierdził, że każde działanie organu władzy publicznej musi opierać się na wyraźnej ustawowej podstawie kompetencyjnej, która z jednej strony daje organowi uprawnienie do konkretnego działania, z drugiej określa przymus do podporządkowania się takiemu legitymowanemu działaniu. Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 11 maja 2011 r. (sygn. II SA/Gd 244/11), akty prawa miejscowego podejmowane w oparciu o normę ustawową muszą ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, ponieważ odstępianie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że ustawodawca w upoważnieniu ustawowym, zawartym w art. 28 ust. 10 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, nie przewidział możliwości zobowiązania: „właściciela, posiadacza lub dzierżawcę terenu/obszaru”, do wykonywania określonych działań w ramach planu działań ochronnych. Takie bezpodstawne nałożenie zobowiązań narusza opisane wyżej unormowania i zasady konstytucyjne i jest przekroczeniem delegacji art. 28 ust. 10 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Warto zaznaczyć, że możliwe jest wskazanie właściciela, posiadacza lub dzierżawcy jako zobowiązanego do wykonania przypisanych działań ochronnych o charakterze nieobligatoryjnym (w tym działań zachowawczych), ale wyłącznie na podstawie umowy lub porozumienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Wskazane wyżej zobowiązanie wiąże się z ograniczeniem uprawnień właścicielskich w dysponowaniu gruntami, terenami, obszarami i jest możliwe do wprowadzenia jedynie na zasadzie możliwości (fakultatywności), tj. jedynie wtedy, gdy ww. podmiot na podstawie zawartego porozumienia lub umowy wyraża zgodę, co do zakresu i warunków wprowadzenia ograniczenia swoich uprawnień. Powyższe ograniczenie nie byłoby więc wprowadzane wprost przez akt prawa miejscowego, tylko pośrednio i za zgodą podmiotu chronionego przez normy konstytucyjne. Zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, dopuszczalne jest nakładanie obowiązków na właścicieli lub posiadaczy obszaru, ale wyłącznie na podstawie umowy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz w ściśle określonym zakresie oraz celu, m.in. dostosowania gospodarki rybackiej lub leśnej do wymogów ochrony obszaru Natura 2000. Alternatywnym rozwiązaniem jest ustanowienie określonych działań ochronnych, jako działań regionalnego dyrektora ochrony środowiska realizowanych na podstawie umowy lub porozumienia z podmiotami prywatnymi, tzn. o ile wyrażą one zgodę na konkretną ingerencję regionalnego dyrektora ochrony środowiska w ich własność albo sferę zarządu.”

Mając na uwadze uwagi Ministra Klimatu i Środowiska oraz wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie opracowywania szczegółowych celów działań ochrony przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000, w kontekście dofinansowania przedsięwzięć infrastrukturalnych ze środków unijnych, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi przystąpił do sporządzenia zmiany planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000. Szczegółowe cele zostały określone na podstawie danych wynikających z dokumentacji planu zadań ochronnych obszaru Natura 2000 Wola Cyrusowa PLH100034 oraz przewodników metodycznych opracowanych na potrzeby Państwowego Monitoringu Środowiska.

W związku z powyższym załącznik nr 4 do zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2020 r. Cele działań ochronnych otrzymuje brzmienie załącznika do niniejszego zarządzenia. Cele działań ochronnych dla poszczególnych przedmiotów ochrony zostały określone następująco:

1. 1188 kumak nizinny *Bombina bombina*

Populacja: utrzymanie oceny parametru FV. Gatunek stwierdzony na wszystkich stanowiskach monitoringowych.

Siedlisko: utrzymanie oceny wskaźnika nie niższej niż U1 – 6-9,5 pkt.:

- udział szuwaru w powierzchni zbiornika >25% (1 pkt) – na stanowisku 659c, a na pozostałych stanowiskach 2f8f i 8169 od 0 do 10% (0 pkt.),
- wysokość roślinności szuwarowej – brak szuwaru lub wysokość szuwaru powyżej 1 m (0 pkt.),
- roślinność zanurzona i pływająca – bardzo liczna o pionowych pędach (1 pkt) na stanowiskach 2f8f i 8169, oraz kępkowa i nieliczna lub liczna ale nie o pionowych pędach (0,5 pkt.) na stanowisku 659c,
- nachylenie brzegów zbiornika – łagodne (1 pkt) na stanowiskach 2f8f i 8169 oraz strome (0 pkt.) na stanowisku 659c,
- zacienienie zbiornika – <50% powierzchni zbiornika zacienione (1 pkt),
- obecność płycizn (1 pkt) na stanowiskach 2f8f i 8169, na stanowisku 659c brak płycizn (0 pkt.),
- obecność ryb – brak (1 pkt) na stanowiskach 2f8f i 8169,
- bariery wokół brzegu zbiornika - obecność wokół 5% - 0 brzegów palisadek lub innych barier (murki) (1 pkt),
- zabudowa otoczenia – brak jakiegokolwiek zabudowy (1 pkt),
- inne zbiorniki wodne w promieniu 500 m – obecny co najmniej jeden zbiornik wody stojącej (1 pkt),
- droga asfaltowa – brak drogi asfaltowej (1 pkt).

2. 1166 traszka grzebieniasta *Triturus cristatus*

Populacja: Utrzymanie gatunku na wszystkich stanowiskach. Nie oceniano populacji na stanowisku – był to pierwszy sezon monitoringu.

Siedlisko:

- SI2 Powierzchnia zbiornika / udział szuwaru w powierzchni zbiornika – utrzymanie oceny wskaźnika FV – 400 – 2000 m² (SI 0,8-1,0),
- SI3 Stałość zbiornika – utrzymanie oceny wskaźnika U1 – 3-6 lat (SI 0,8-0,5),

- SI4 Jakość wody – oceny wskaźnika U1 – średnia (SI 0,67) na stanowiskach 6890, e7d7 i 15ad, a na stanowisku 4ff9 utrzymanie wskaźnika U2 – niska (SI 0,33),
- SI5 Zacienienie zbiornika – utrzymanie oceny wskaźnika FV – 0-60% zacienione (SI 1) na stanowiskach 6890, 4ff9 i 15ad, a na stanowisku e7d7 – poprawa oceny wskaźnika z U2 na U1 – 60-80% zacienienia,
- SI6 Wpływ ptaków wodnych - utrzymanie oceny wskaźnika FV – 0-2 ptaki na 1000 m2 (SI 1,0),
- SI7 Wpływ ryb – utrzymanie oceny wskaźnika: FV na stanowiskach 4ff9 i e7d7 – brak (SI 1,0) oraz U1 na stanowisku 6890 – możliwy (SI 0,67). Na stanowisku 15ad utrzymanie oceny U2 – umiarkowany wpływ (SI 0,33),
- SI8 Liczba zbiorników w odległości ≤ 500 m – utrzymanie oceny wskaźnika FV– 4 lub więcej (SI 1,0) na stanowisku 15ad, na pozostałych stanowiskach utrzymanie oceny U1 – 1-3 zbiorników (SI 0,6-0,9),
- SI9 Ocena jakości środowiska lądowego – utrzymanie oceny wskaźnika FV – dobra (SI 1,0) na stanowiskach 4ff9, e7d7 i 15ad. Na stanowisku 6890 utrzymanie oceny wskaźnika U1 – średnia (SI 0,67),
- SI10 Stopień zarośnięcia lustra wody przez roślinność – utrzymanie oceny wskaźnika FV – 60-80% zarośnięte lustro wody (SI 0,9-1,0) na stanowisku 15ad. Na pozostałych stanowiskach 6890, 4ff9 i e7d7 utrzymanie oceny wskaźnika U2 – 0-39% zarośnięte lustro wody (SI 03-0,69).

W załączniku nr 5 Lp. 5 w rubryce „Podmiot odpowiedzialny za wykonanie” zamiast „*Właściciel, posiadacz lub dzierżawca terenu*” otrzymuje brzmienie „*Organ sprawujący nadzór nad obszarem w porozumieniu z właścicielem, posiadaczem lub dzierżawcą terenu*”.

Zgodnie z art. 28 ust. 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r. poz. 916, 1726, 2375 oraz 2185) w przypadku dokonywania zmiany planu zadań ochronnych, sporządzający projekt dokumentu winien umożliwić zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, udział w pracach związanych ze zmianą tego dokumentu, a także zapewnić możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonym w art. 28 ust. 3 i 4 cyt. ustawy o ochronie przyrody oraz art. 39 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy 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 2022 r. poz. 1029 z późn. zm.).

Szczegółowy tryb dokonywania zmian w planie zadań ochronnych określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000. Zgodnie z § 6 w związku z § 2 ww. rozporządzenia, tryb sporządzenia projektu zmiany planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 obejmuje m. in. obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o zamiarze przystąpienia do sporządzenia projektu planu zadań ochronnych.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi obwieszczeniem z 20 grudnia 2021 r. znak: WPN.6320.12.2021.MCa podał do publicznej wiadomości informację o zamiarze przystąpienia do sporządzenia zmiany planu zadań ochronnych m.in. dla obszaru Natura 2000 Wola Cyrusowa PLH100034 poprzez:

- opublikowanie obwieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi - 23 grudnia 2021 r. – 27 stycznia 2022 r.;
- wywieszenia obwieszczenia na tablicy ogłoszeń w siedzibie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi - 23 grudnia 2021 r.;
- publikację obwieszczenia w prasie o zasięgu regionalnym w dniu 23 grudnia 2021 r.

Zgodnie z art. 28 ust. 9 w nawiązaniu do ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi umożliwił zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, udział w pracach związanych ze sporządzeniem projektu planu zadań ochronnych.

W publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie została umieszczona informacja o tworzonej projekcie zmiany planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, zgodnie z wymogiem art. 21 ust. 2 pkt 24 lit. a ustawy 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.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi obwieszczeniem z 30 listopada 2022 r. znak: WPN.6320.22.2022.MCa podał do publicznej wiadomości informację o przystąpieniu do sporządzenia projektu zarządzenia zmieniającego zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych m.in. dla obszaru Natura 2000 Wola Cyrusowa PLH100034 poprzez:

- opublikowanie obwieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi obwieszczenia - 5 grudnia 2022 r.;
- wywieszenie obwieszczenia na tablicy ogłoszeń w siedzibie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi - od 5 grudnia 2022 r. do 30 grudnia 2022 r.;
- publikację w prasie 5 grudnia 2022 r.

Projekt dokumentu został umieszczony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi pod adresem www.gov.pl/web/rdos-lodz (zakładka: „Załatw sprawę” - „Obwieszczenia i zawiadomienia”).

W terminie przewidzianym na konsultacje społeczne projektu niniejszego zarządzenia, tj. od 6 grudnia 2022 r. do 29 grudnia 2022 r. wpłynęła uwaga od Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Łódzkiego, pismem znak: ZPKWŁ.4112.6.2022.KRS z 19 grudnia 2022 r. o treści: „z tekstu projektu zarządzenia nie wynika czy ww. stanowiska są tożsame (pokrywają się) z obszarami z załącznika nr 6 „Działania ochronne w obszarze Natura 2000 Wola Cyrusowa PLH100034” oznaczonymi symbolami: A1, A2, A3, A4, A5 i B1 czy stanowią np. stanowiska badawcze w obrębie jednego lub kilku obszarów”. Uwaga została uwzględniona poprzez dodanie do konkretnego nr GUID oznaczenia odpowiedniego obszaru wdrażania działania ochrony czynnej podanego w załącznikach nr 5 i 6 do zarządzenia Regionalnego

Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Wola Cyrusowa PLH100034.

Projekt zarządzenia został uzgodniony z Wojewodą Łódzkim - pismo z 20 kwietnia 2023 r., znak: RT-II.0521.3.2023.