

Uzasadnienie

Zarządzenie stanowi wykonanie upoważnienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie zawartego w art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody i sporządzono go w celu:

- 1) uregulowania stanu prawnego rezerwatu. Rezerwat został uznany zarządzeniem Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 31 grudnia 1993 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody (M.P. z 1994 r. Nr 5, poz. 42). Funkcjonuje on w obrocie prawnym w celu zachowania ze względów naukowych, dydaktycznych i krajobrazowych zbiorowisk grądowych z licznymi pomnikowymi drzewami oraz skarpy doliny rzeki Jeziorki. Zarządzenie to, jako akt prawny wydany przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w grudniu 1998 r. na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492, z późn. zm.) utraciło moc. Utrata mocy zarządzenia jest wynikiem reformy ustrojowej państwa, w efekcie której wprowadzono w życie zmiany delegacji ustawowych określonych przepisem art. 105 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872) oraz art. 80 pkt 7 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668). Dotychczasowe upoważnienia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w zakresie rezerwatów przyrody zostały przekazane wojewodom. Zmianie uległ zarówno rodzaj aktu wykonawczego oraz organ upoważniony do wydania tego aktu. Do dnia wejścia w życie tej ustawy aktem wykonawczym były rozporządzenia i zarządzenia Ministra, a według zmienionych przepisów akty prawa miejscowego w formie rozporządzeń wojewodów. Ustawodawca przepisami tymi wskazał równolegle, że dokonane zmiany delegacji ustawowej rodziły obowiązek wydania przez wojewodów nowych przepisów wykonawczych zastępujących przepisy wydane przez Ministra. Jako ostateczną datę obowiązywania dotychczasowych przepisów wykonawczych określono w sposób kategoryczny i jednoznaczny na dzień 30 września 1999 r. Wskazać przy tym należy również, że stan ten nie oznacza likwidacji rezerwatu, gdyż kolejne ustawy o ochronie przyrody oraz akty wykonawcze do tych ustaw podtrzymały jego byt. W pierwszym rządzie należy wskazać, że rezerwaty przyrody są obszarami specjalnymi, wyróżniającymi się specyficzną strukturą organizacyjną ukształtowaną szczególnym reżimem materialnego prawa administracyjnego czyli wyspecjalizowanymi zakazami i nakazami w nim obowiązującymi. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w ustawie z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r. Nr 3, poz. 21). Ustawodawca przepisem art. 6 ust. 1 tej ustawy wskazał, że rezerwaty przyrody utworzone do dnia 31 grudnia 1998 r. (rezerwat został powołany do życia z dniem 29 grudnia 1998 r.) na podstawie dotychczasowych przepisów stają się rezerwatami przyrody w rozumieniu art. 1 pkt 20 lit. b) niniejszej ustawy. Ustawodawca poddając rezerwaty nowej ustawie sprawił, że przepisy materialne kreujące na ich terenie stan prawny na podstawie poprzedniej ustawy, stały się przepisami poddanymi nowej regulacji prawnej. Uchwalając ten przepis nałożył on jednocześnie na wojewodów obowiązek ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa wykazu rezerwatów przyrody położonych na terenie województwa, a utworzonych przed 31 grudnia 1998 r. Wojewoda Mazowiecki wypełniając ten obowiązek ogłosił taki wykaz rozporządzeniem nr 274 z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie ogłoszenia wykazu rezerwatów przyrody zlokalizowanych na terenie województwa mazowieckiego i utworzonych do dnia 31 grudnia 1998 r., w którym rezerwat został uwzględniony. Kolejne przedłużenie funkcjonowania rezerwatu stanowi przepis art. 153 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., zgodnie z którym, wymienione w nim formy ochrony przyrody utworzone przed dniem wejścia w życie cyt. ustawy, w tym rezerwaty przyrody, stają się formami ochrony przyrody w rozumieniu tej ustawy. Powyższe pozwala stwierdzić, że akt prawny wydany w sprawie

rezerwatu utracił swoją moc jednak nie oznacza to likwidacji samego rezerwatu, będącego w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody formą ochrony przyrody, która mogłaby nastąpić w sytuacji wydania stosownego aktu znoszącego rezerwat. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody utworzenie lub powiększenie rezerwatu, jest celem publicznym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sam fakt istnienia rezerwatu (cel publiczny) wywołuje konsekwencje natury prawnej, tj. wprowadzenie poprzez art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody szeregu obostrzeń w sposobie jego użytkowania, skierowanych do każdego podmiotu. Ustawowe ograniczenie sposobu użytkowania gruntów stanowiących rezerwat wywołuje skutki *erga omnes*, określające także sposób wykonywania przysługującego właścicielowi prawa własności, tworząc w ten sposób dla niego *sui generis* służebność gruntową. Tak zdefiniowane prawo czyni regulację prawną normującą sprawę rezerwatu powszechnie obowiązującym źródłem prawa miejscowego, które z chwilą wprowadzenia w życie, w znaczący sposób wpływa na określone skutki prawne, w tym o znaczeniu gospodarczym, w stosunku do wszystkich podmiotów, które znajdują się lub znajdą w zasięgu terytorialnym jego oddziaływania. Taki stan prawny sprawia, że funkcjonowanie rezerwatu, jako formy ochrony przyrody, wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy o ochronie przyrody, wymusza przeprowadzenie nowelizacji aktu uznającego rezerwat, poprzez wydanie w jego sprawie przepisu wykonawczego, w formie powszechnie obowiązującego aktu prawa miejscowego;

2) dostosowania przebiegu granicy rezerwatu do obowiązującego podziału ewidencyjnego.

Punktem wyjściowym przy określaniu granicy rezerwatu był akt prawny uznający tę formę ochrony, zgodnie z którym za rezerwat uznano obszar lasu, łąk i nieużytków o powierzchni 7,13 ha położony w gminie Prażmów w województwie warszawskim. W skład rezerwatu wszedł obszar oznaczony w ewidencji gruntów obrębu Łoś jako działki nr: 136, 139. W związku z tym, że zgodnie z zarządzeniem granicę rezerwatu wyznacza linia będąca sumą obszaru ww. działek ewidencyjnych, jako podstawę jej opracowania na potrzeby niniejszego projektu zarządzenia przyjęto podział ewidencyjny terenu obowiązujący na dzień uznania rezerwatu. W oparciu o te dane określono współrzędne granicy w układzie państwowym

w odniesieniu do aktualnie obowiązującego podziału przestrzennego terenu na działki ewidencyjne i wydzielania leśne. Granica rezerwatu obowiązująca na dzień jego uznania została określona na mapie klasyfikacji gruntów, wniesionej na mapę ewidencyjną zgodną ze stanem na 1987 r. Mapę tę prowadzono w układzie lokalnym i granice działek ewidencyjnych oraz klas użytkowania gruntów nie były określone współrzędnymi w układzie państwowym. Opracowania te są bardzo niedokładne zarówno z uwagi na technologię wykonania mapy jak i na małą jej skalę. Określając współrzędne punktów załamania granicy rezerwatu zeskanowano archiwalny pierworysy mapy, uzyskany w ten sposób raster nałożono na aktualną mapę ewidencyjną. Przeprowadzono kalibrację rastra wybierając dla każdego segmentu kilka punktów jednoznacznie określonych na mapie archiwalnej i aktualnie obowiązującej, były to najczęściej punkty trójgraniczne. Uzyskano średni błąd kalibracji równy 0,2 metra przy czym błąd maksymalny punktów wahał się w przedziale 2 – 5 metrów a średnie przesunięcie pomiędzy punktami granicznymi działek ewidencyjnych a punktami wydzielen leśnych oscyloowało na poziomie 1 metra, przy czym w jednym przypadku przekroczyło ono 6 metrów. W efekcie kalibracji określono współrzędne punktów załamania granic rezerwatu zgodnych ze stanem na dzień jego uznania, w aktualnie obowiązującym układzie współrzędnych – układ 1992. W wyniku tak przeprowadzonych prac uzyskano powierzchnie rezerwatu różniące się między sobą. I tak w skład rezerwatu wchodzi:

- a) zgodnie z przyjętym podziałem ewidencyjnym część działki ewidencyjnej numer 136 obejmującą 1,5635 ha użytku las, 0,1361 ha użytku leśny zadrzewiony, 0,6122 ha

użytku rola, działkę ewidencyjną numer 139 obejmującą 3,7941 ha użytku las, 0,1541 ha użytku leśny zadrzewiony, 0,623 ha użytku łąka, 0,5364 ha użytku rola, część działki ewidencyjnej numer 138/1 obejmującą 0,1767 ha użytku droga, co daje łącznie powierzchnię równą 7,5961 ha;

- b) zgodnie z przyjętym podziałem leśnym część oddziału numer 293 obejmującą 0,57 ha wydzielania c, 1,51 ha wydzielania b, 0,14 ha wydzielania f, 0,29 ha wydzielania g, 0,69 ha wydzielania j, 0,45 ha wydzielania i, 3,27 ha wydzielania d, co daje łącznie z działką ewidencyjną numer 138/1 powierzchnię równą 7,1 ha;
- c) zgodnie z wyliczoną w oparciu o poligon opisany współrzędnymi punktów załamania granicy, w zależności od użytej metody, obszar 7,47 ha i 7,48 ha.

Uzyskana w ten sposób powierzchnia różni się od podanej w akcie uznającym rezerwat. Różnica ta prawdopodobnie powstała w efekcie odnowienia operatu ewidencji gruntów, w wyniku której przeprowadzono nową klasyfikację gruntów różniącą się od klasyfikacji obowiązującej w dniu uznania rezerwatu oraz nieprecyzyjnego obliczenia powierzchni części działki ewidencyjnej numer 136 włączanej w skład rezerwatu, opartego na mało dokładnym materiale wyjściowym. W celu uniknięcia powstania w przyszłości nieporozumień dotyczących różnicy pomiędzy powierzchnią wykazaną w niniejszym zarządzeniu a powierzchnią ewidencyjną przyjętą do zasobów geodezyjnych, należy wyjaśnić dodatkowo co następuje. Delegacja określona przepisem art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody przyznaje regionalnym dyrektorom ochrony środowiska prawo do określania nazwy rezerwatu, jego położenia lub przebiegu granicy, otuliny, jeżeli została wyznaczona, celu ochrony oraz rodzaju, typu i podtypu, a także sprawującego nadzór nad rezerwatem. Przepis ten nie uprawnia natomiast regionalnych dyrektorów ochrony środowiska do określania powierzchni rezerwatu. Zakładając racjonalność ustawodawcy można przyjąć za tym przepisem, że brak upoważnienia regionalnych dyrektorów ochrony środowiska do ustalania powierzchni rezerwatu może wiązać się z tym, że powierzchnie rezerwatów stanowią sumę powierzchni działek ewidencyjnych wchodzących w jego skład. Prowadzona przez starostów ewidencja gruntów i budynków jest bowiem powszechnie obowiązującym źródłem danych o gruntach. Przyjęte do zasobu geodezyjnego

i kartograficznego dane stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami czy też ewidencji gospodarstw rolnych. Uzupełnianie bazy danych ewidencyjnych, ich weryfikacja i tworzenie pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych, zgodnie z ustawowymi wymogami, leży w wyłącznej kompetencji rzeczowej starostów. Zmiana w ewidencji, np.: przy jej modernizacji, może być dokonywana wyłącznie przez osoby posiadające do tego uprawnienia zawodowe i odbywa się ona z udziałem stron, tj. osób, których interesu prawnego dotyczą dane ujawnione w ewidencji. Mają one prawo, w okresie wyłożenia projektu zmian, zgłaszać swoje uwagi i zastrzeżenia. Wskazać również należy, że ewidencja gruntów i budynków jest urzędowym źródłem informacji faktycznych, mającym swoje wykorzystanie w postępowaniach prowadzonych przez organy administracji publicznej. Dopóki dane te nie zostaną zmienione w stosownym trybie, dopóty organy te są zobowiązane uwzględniać je w swoich postępowaniach. Wprowadzanie zatem w życie, przez nieupoważniony do tego organ administracji publicznej, powierzchni różniącej się

od powierzchni wykazywanej w powszechnie obowiązujących dokumentach, stanowiłoby wykroczenie poza ramy ustawowego upoważnienia. Uchwalane w sprawie rezerwatów

przyrody zarządzenia regionalnych dyrektorów ochrony środowiska są wprawdzie powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego, jednak nie można za ich pośrednictwem określać czy też zmieniać danych geodezyjnych, jakimi są granice czy też powierzchnie działek ewidencyjnych (jednolita interpretacja granic rezerwatów przyrody może być zapewniona dzięki opisaniu ich po granicach działek ewidencyjnych). Bezspornym w przedmiocie projektu zarządzenia jest to, że postępowanie w sprawie rezerwatu przyrody nie doprowadziło do przesunięcia granic działek czy też samego rezerwatu. Jednym z założonych celów nowelizacji aktów prawnych uznających rezerwaty przyrody, jest doprowadzenie, przy wykorzystaniu dostępnych obecnie środków technicznych i stanu wiedzy w zakresie geodezji, zawartych w nich danych ewidencyjnych, do stanu odzwierciedlającego możliwie najdokładniej sytuację rzeczywistą odniesioną

do stanu na dzień uznania rezerwatu. Powierzchnia rezerwatu będzie zgodna ze stanem faktycznym, jeżeli nie będzie się różnić od powierzchni wykazywanej w dokumentacji geodezyjnej dla wchodzących w jego skład działek ewidencyjnych, określonej zgodnie ze stanem faktycznym na gruncie. Utrzymanie w niniejszym zarządzeniu stanu zgodnego z rzeczywistym nabiera szczególnego znaczenia, gdy weźmiemy pod uwagę również, że regionalni dyrektorzy ochrony środowiska nie posiadają służb uprawnionych do dokonywania pomiarów geodezyjnych, w celu wprowadzenia zmian do operatu ewidencji gruntów i budynków. W efekcie przeprowadzonych na potrzeby niniejszego zarządzenia analiz uzyskano różniące się między sobą powierzchnie rezerwatu. Przyjęto i podano w projekcie zarządzenia za wytycznymi Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska powierzchnię obliczoną w oparciu o poligon opisany współrzędnymi punktów załamania granicy 7,47 ha. Uznano za zasadne wskazać przy tym równolegle w przypisie, że jest to powierzchnia mogąca odbiegać od powierzchni wynikającej z sumy działek ewidencyjnych wchodzących w skład rezerwatu, w celu wyeliminowania ewentualnych nieporozumień, jakie mogą powstać w związku ze znalezieniem się w obiegu prawnym różniących się między sobą powierzchni dotyczących jednego obszaru. W związku z powyższym, wskazana w zarządzeniu powierzchnia nie stanowi faktycznej powierzchni rezerwatu, lecz winna być traktowana jako swojego rodzaju element zarządzenia charakteryzujący przybliżone jego położenie. Powierzchnia rezerwatu została obliczona przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie w oparciu o dane przestrzenne systemu informacji geograficznej, jako powierzchnia poligonu opisanego współrzędnymi punktów załamania granicy rezerwatu, w układzie współrzędnych płaskich prostokątnych PL-1992;

- 3) ustalenia rodzaju, typu i podtypu rezerwatu przyrody zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2005 roku w sprawie rodzaju, typów i podtypów rezerwatów (Dz. U. Nr 60, poz. 533).

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska opiniując projekt zarządzenia wskazał do niego następujące uwagi.

1. W § 1 zamieszczone jest niepoprawne sformułowanie, że rezerwat „stanowi obszar lasu”. Zgodnie z wytycznymi Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie redagowania zarządzeń regionalnego dyrektora ochrony środowiska dotyczących rezerwatów przyrody w takim przypadku należy wskazać, że rezerwat „obejmuje obszar lasu”.

Poprawiono projekt zarządzenia w zakresie przedstawionej uwagi.

2. Brzmienie odnośnika 1 w projekcie nie jest zgodne z wytycznymi Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Treść przywołanego w uwadze załącznika została sporządzona zgodnie z uwagami, jakie w ramach kontroli nadzorczej przedstawione zostały przez Ministra Środowiska. Ponadto, w ocenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, zawarcie w przypisie informacji o przepisach uchylających akt prawny powołujący do życia rezerwat oraz przepisach podtrzymujących rezerwat w obrocie prawnym, będzie dla jego odbiorców bardziej czytelnym w kwestii faktycznego stanu prawnego tej formy ochrony przyrody. Ponadto Wojewoda przy uzgadnianiu wcześniejszych projektów zarządzeń, wskazywał na zasadność zamieszczania w przypisie dotyczącym statusu prawnego aktu wydanego w sprawie rezerwatu przyrody informacji o konsekwencji wynikających z art. 153 ustawy o ochronie przyrody.

3. W załączniku mapowym należy dodać źródło danych ewidencyjnych oraz ich aktualność, a podkład kartograficzny opisany w legendzie jako „podkład mapy ewidencyjnej” należy zastąpić wskazującym na mapę topograficzną, wraz ze źródłem jej aktualności.

W załączniku dodano informacje o źródle i aktualności danych ewidencyjnych. Zastosowany w załączniku podkład mapowy został opracowany w oparciu o mapę ewidencji gruntów pozyskaną ze starostwa, jako podstawowe źródło danych o podziale przestrzennym terenu na działki ewidencyjne i klasy użytkowania gruntów. Głównym powodem zastosowania takiego rozwiązania było doświadczenie nabyte przy nowelizacji zarządzeń w sprawie rezerwatów przyrody. Jeżeli rezerwat został opisany w oparciu o mapę z ewidencji gruntów, obrazującą podział na działki ewidencyjne i klasy użytkowania gruntów, to bez większych problemów dane archiwalne były pozyskiwane i odnoszone do aktualnie obowiązującego podziału ewidencyjnego, a co za tym idzie, jego granice z większą dokładnością były odtwarzane w nowym zarządzeniu. Odchodząc od powyższego, mając na względzie wniesioną uwagę, zastąpiono podkład mapy ewidencyjnej podkładem ortofotomapy.

4. Należy poprawić podziałkę liniową jako informację o skali opracowania na mapie głównej (podziałka na mapie poglądowej nie odpowiada rzeczywistej skali na siatce kilometrowej).

Przeliczono ponownie zastosowaną na mapie skalę i otrzymano, że użyta na podziałce liniowej skala odpowiada rzeczywistej skali na siatce kilometrowej.

Projekt zarządzenia został uzgodniony przez Wojewodę Mazowieckiego. Wojewoda w ramach uzgodnienia przedstawił do zarządzenia następujące uwagi.

1. Odnośniki w treści projektu powinny zostać oznaczone z nawiasem z prawej strony. Brak nawiasu w odnośniku jest efektem błędu powstałego przy konwertowaniu zarządzenia z formatu XML do PDF.

2. Należy wziąć pod rozwagę czy odnośnik nr 1 nie powinien być elementem wyłącznie uzasadnienia, ponadto w odnośniku nr 1 należy rozwinąć skrót GIS.

Treść odnośnika nr 1 *„Powierzchnia rezerwatu została obliczona przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie w oparciu o dane przestrzenne GIS, jako powierzchnia poligonu opisanego współrzędnymi punktów załamania granicy rezerwatu, w układzie współrzędnych płaskich prostokątnych PL-1992.”* została przeniesiona do uzasadnienia zarządzenia, a co za tym idzie odnośnik numer 1 został usunięty z zarządzenia.

3. W odnośniku nr 2 należy usunąć Nr przy publikatorach urzędowych oraz po wyraz „utraciło moc” usunąć wyraz „obowiązującą”.

W związku z usunięciem odnośnika nr 1 odnośnik 2 zmienił swój numer na 1. W odnośniku nr 1 wprowadzono zmiany obejmujące wskazany zakres.

Ocena Skutków Regulacji (OSR)

1. Cel wprowadzenia zarządzenia.

Celem wprowadzenia zarządzenia jest wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

2. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny.

Projekt planu ochrony będzie oddziaływał:

- 1) na Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie;
- 2) na właściciela rezerwatu;
- 3) jako powszechnie obowiązujący akt prawa miejscowego na wszystkie podmioty, które znajdują się lub znajdują w zasięgu terytorialnym objętym jego regulacją.

3. Konsultacje.

Projekt zarządzenia, jako akt prawa miejscowego podlega na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie uzgodnieniu z Wojewodą Mazowieckim;

4. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego.

Wejście w życie przedmiotowego zarządzenia nie pociągnie za sobą żadnych dodatkowych skutków finansowych zarówno dla budżetu państwa jak i dla jednostek samorządu terytorialnego.

5. Wpływ regulacji na rynek pracy.

Zapisy w projekcie zarządzenia nie będą miały wpływu na rynek pracy.

6. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki.

7. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny.

Projektowana regulacja nie ma wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

8. Ocena pod względem zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Regulacja objęta przedmiotowym zarządzeniem nie jest objęta prawem UE. Projekt zarządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.