

## UZASADNIENIE

Niniejsze zarządzenie w sprawie planu ochrony rezerwatu przyrody Stawinoga jest wynikiem kontroli nadzorczej przeprowadzonej 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) przez Ministra środowiska. Minister Środowiska dokonując kontroli zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie stwierdził w nim następujące uchybienie.

1. *Celem rezerwatu przyrody Stawinoga jest zachowanie miejsc lęgowych ptaków związanych ze środowiskiem wodnym oraz miejsc odpoczynku i żerowisk ptaków przelotnych. Tymczasem zapisy planu ochrony dla rezerwatu nie wskazują na główne zagrożenie dla zachowania celu ochrony, jakim jest brak ekstensywnej gospodarki rybackiej. W działaniach ochronnych nie wskazano również konieczności utrzymania ekstensywnej gospodarki stawowej. Ograniczono się jedynie do zapobiegania niszczenia grobli przez klony jesionolistne. Wydaje się, że taki zakres działań będzie powodować powolną degradację walorów przyrodniczych rezerwatu. Wprawdzie w załączniku nr 5 zostały wskazane sposoby udostępnienia rezerwatu dla rybactwa, jednak z uwagi na brak odniesienia się do nich w działaniach ochronnych powstaje wątpliwość, czy do ich realizacji nie będzie konieczne wydanie decyzji na odstępstwa od zakazów obowiązujących w rezerwacie przyrody. Wskazanie ekstensywnej gospodarki rybackiej, jako działania ochronnego (prowadzonego w oparciu o sposoby wskazane w załączniku nr 5) pozwoliłoby na realizację takich działań w oparciu o art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody. Ponadto w treści kontrolowanego aktu nie wskazano, gdzie na terenie rezerwatu znajduje się obszar udostępniony dla rybactwa. W umocowanym w § 6 zarządzenia załączniku nr 5 wskazany jest jedynie sposób udostępnienia obszaru rezerwatu dla rybactwa. Tymczasem zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy plan ochrony dla rezerwatu przyrody zawiera wskazania obszarów i miejsc udostępnionych dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, amatorskiego połowu ryb i rybactwa oraz określenie sposobów ich udostępnienia.*

W planie ochrony nie wykazano zagrożenia w związku z brakiem gospodarki rybackiej w rezerwacie, gdyż w świetle obowiązującego prawa jest on wyłączony z prowadzenia tego rodzaju działalności. Rozpatrując kwestię prowadzenia gospodarki rybackiej w rezerwacie przyrody, w pierwszej kolejności należy odnieść ją do reżimu prawnego obowiązującego w tej formie ochrony przyrody. Na jej terenie posiadają moc prawną ograniczenia, które zostały zdefiniowane w art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, jako zamknięty katalog zakazów. Ustawowo wprowadzone na obszar rezerwatu obostrzenia, mające formę zakazów, pociągają za sobą w konsekwencji ograniczenia, co do możliwości jego użytkowania. Ograniczenia te posiadają powszechnie obowiązującą moc prawną, skierowaną do każdego podmiotu, który znajduje lub znajdzie się w zasięgu terytorialnym objętym tą regulacją, bez względu na to, czy posiada on, bądź nie posiada, prawo własności do nieruchomości, czy też sprawuje nad nią nadzór. Taki stan prawny sprawia, że każdy, kto poprzez swoje działanie, a takim jest prowadzenie gospodarki rybackiej, będzie powodował naruszenie któregośkolwiek z zakazów zdefiniowanych w art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, winien przed każdorazowym podjęciem planowanych czynności, uzyskać stosowną zgodę na zastosowanie odstępstw od ich obowiązywania. Na chwilę obecną nikt nie ubiegał się o uzyskanie zezwolenia na odstępstwo od zakazów obowiązujących w rezerwacie w związku

z zamiarem prowadzenia w nim gospodarki rybackiej i takie zezwolenie nie było wydane. Przy takim stanie faktycznym i prawnym można przyjąć, że jeżeli wcześniej na obszarze dzisiejszego rezerwatu była prowadzona gospodarka rybacka, to została ona zaniechana z dniem powołania go do życia oraz nie jest obecnie ona w nim prowadzona i pomimo jej braku zachowany jest cel, dla ochrony którego został on powołany do życia. W związku z tym, nierealizowanie gospodarki rybackiej, która w rozumieniu przepisów art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2168, z późn. zm.) polega na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód, zgodnie z operatem rybackim, w sposób nienaruszający interesów uprawnionych do rybactwa w tym samym dorzeczu, z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarce korzystanie z nich przyszłym uprawnionym do rybactwa, nie stanowi zagrożenia dla rezerwatu. Analizując sam wpływ prowadzenia działalności rybackiej na realizację celów ochrony rezerwatu można wykazać zarówno jej oddziaływanie pozytywne jak i negatywne. Elementem pozytywnym użytkowania rybackiego obiektu jest ograniczenie rozwoju szuwarów związane ze spuszczeniem stawów oraz ograniczenie niekontrolowanej penetracji ludzkiej, w tym kłusownictwa, w obrębie stawów użytkowanych. Spuszczanie stawów i utrzymywanie ich w takim stanie w okresie jesienno – zimowym, ma prawdopodobnie niewielki wpływ na tworzenie siedlisk dla wędrujących ptaków siewkowych, gdyż wiosną stawy napełniane są już przed rozpoczęciem przez nie wędrówki, a jesienią spuszczone są po zakończeniu przelotu większości gatunków. Oddziaływaniem negatywnym będzie wprowadzanie do rezerwatu obcych gatunków ryb, świadome (amur, karaś srebrzysty), bądź nieświadome, z materiałem zarybieniowym (trawianka), penetracja stawów przez ludzi i sprzęt mechaniczny (samochody, ciągniki, kosiarki) w ramach prowadzenia czynności gospodarczych, podporządkowanie zmian poziomu wody w stawach celom gospodarczym, eutrofizacja wód w wyniku hodowli, w tym karmienia ryb, redukcja rodzimych rybożernych gatunków zwierząt, jako gatunków niepożądanych na stawach gospodarczych i postrzeganych jako główne zagrożenie dla gospodarki rybackiej, dla których rezerwaty winny stanowić swojego rodzaju wzmocnienie ich ochrony. Zagrożeniem dla rezerwatu jest natomiast zanik występujących w nich stawów. Mając na względzie powyższe oraz uwagę wniesioną przez Ministra Środowiska, usunięto z planu ochrony zapis mówiący o prowadzeniu gospodarki rybackiej i zastąpiono go działaniem ochronnym mającym za zadanie utrzymać w rezerwacie zarybiane stawy. Taki zapis stanowi kompromis godzący zachowanie dotychczasowych wartości przyrodniczych rezerwatu, miejsc lęgowych i żerowisk ptaków, z ekonomicznym aspektem utrzymywania w nim stawów. Odchodząc od powyższego, wskazać w tym miejscu można dodatkowo, że przy sporządzaniu planu ochrony nie uwzględniono, jako właściwych dla ochrony rezerwatu przyrody, podejmowanych w nim nielegalnie, tj. bez wymaganego zezwolenia z tytułu obowiązujących w nim zakazów, prób prowadzenia na jego obszarze działań w tym zakresie. W żadnej mierze nikt nie powinien bowiem podejmować czynności prowadzących do naruszenia obowiązującego dla tej formy ochrony przyrody prawa, gdyż stoi to w sprzeczności z celami, dla których jest ona powoływana do życia. Utworzenie rezerwatu przyrody, w rozumieniu przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, jest celem publicznym i jako dobro społeczne, podlega szczególnemu reżimowi prawnemu, a co za tym idzie naruszenie zakazów w nim obowiązujących stanowi wystąpienie przeciwko dobru chronionemu. Przyzwalanie na naruszanie podstawowych zasad obowiązujących w rezerwatach przyrody, z czasem stałoby się powszechnie akceptowanymi standardami, czyniąc tym obowiązujące prawo nieskutecznym. Mając na względzie powyższe oraz przyjętą w prawodawstwie zasadę *ex iniuria non oritur ius* stanowiącą, że z bezprawia

nie rodzi się prawo, tego rodzaju działania nie powinny stanowić podstawy sporządzania aktu prawa miejscowego, jakim jest plan ochrony rezerwatu przyrody. Niezależnie od powyższego, niewskazanie w planie ochrony gospodarki rybackiej jako działania ochronnego, a co za tym idzie, uzależnienie jej prowadzenia od uzyskania odrębnego odstępstwa od zakazów obowiązujących w rezerwacie, podyktowane było również brakiem zainteresowania podjęcia na jego obszarze tego rodzaju działalności. O kwalifikacji danego obiektu, jako służącego potrzebom gospodarki rybackiej, decyduje jego rzeczywiste przeznaczenie. Rezerwaty przyrody są jedną z obszarowych form ochrony przyrody, której przeznaczeniem jest ochrona przyrody w najszerszym i najpełniejszym zakresie i dla realizacji tego celu wyłączone są one z możliwości prowadzenia jakiegokolwiek zagospodarowania, w tym również gospodarki rybackiej. Rezerwat nie został utworzony z tytułu prowadzonego w nim zagospodarowania, lecz w celu ochrony walorów przyrodniczych tego miejsca. Gospodarka rybacka jest pojęciem ustawowym, ugruntowanym w polskim systemie prawa poprzez ustawę o rybactwie śródlądowym. Zgodnie z jej postanowieniami, jest ona działalnością gospodarczą prowadzoną przez podmioty uprawnione do rybactwa. Taki stan prawny oraz za przepisem art. 18 ustawy o ochronie przyrody, stanowiącym, że dla rezerwatu sporządza się i realizuje plan ochrony, można przyjąć, że gospodarka rybacka zaplanowana w tym akcie prawny, jako działanie ochronne, winna mieć gwarancję ciągłości jej wykonania. Fakt, że żaden uprawniony podmiot nie starał się uzyskać zezwolenia na prowadzenie w rezerwacie działalności gospodarczej w formie gospodarki rybackiej i takie zezwolenie nie było wydawane oraz to, że sytuacji tej nie zmieniło wejście w życie dla tego obiektu planu ochrony, sprawia, iż nie można zagwarantować ciągłości realizacji tego rodzaju działania. Ponadto, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie nie jest podmiotem uprawnionym do prowadzenia rybactwa, a co za tym idzie, nie może on przejąć jej prowadzenia i zapewnić tym realizacji planu ochrony. W związku z powyższym, najkorzystniejszym rozwiązaniem będzie zdefiniowanie działania pozwalającego utrzymywać w rezerwacie stawy. Dzięki takiemu rozwiązaniu plan ochrony będzie mógł być realizowany przez każdy zainteresowany podmiot, niezależnie od tego czy jest on czy też nie jest uprawniony do prowadzenia rybactwa.

*2. W § 4 kontrolowanego zarządzenia wskazano, że obszar rezerwatu objęty jest ochroną czynną i krajobrazową a obszar objęty ww. ochroną określa mapa stanowiąca załącznik nr 2 do zarządzenia. Natomiast zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody plan ochrony dla rezerwatu przyrody zawiera określenie działań ochronnych na obszarach ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej, z podaniem rodzaju, zakresu i lokalizacji tych działań. W świetle powyższego w kontrolowanym zarządzeniu powinny zostać wskazane działania ochronne dla obszaru ochrony krajobrazowej, w przeciwnym razie w uzasadnieniu powinny zostać wyjaśnione przyczyny pominięcia takich działań.*

Stosownie do przepisów art. 117 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, ochroną krajobrazową w rezerwacie mogą być obejmowane wyłącznie grunty użytkowane gospodarczo. Obszar rezerwatu zaliczony w uchylonym planie ochrony do ochrony krajobrazowej stanowi niewielki jego fragment, zabudowany przed jego ustanowieniem dwoma budynkami, które w świetle obowiązującego prawa są wyłączone z prowadzenia jakiegokolwiek działalności. Rozpatrując kwestię prowadzenia gospodarki w rezerwacie przyrody w pierwszej kolejności należy odnieść ją do reżimu prawnego obowiązującego w tej formie ochrony przyrody. Na jej terenie posiadają moc prawną ograniczenia, które zostały zdefiniowane w art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, jako zamknięty katalog

zakazów. Ustawowo wprowadzone na obszar rezerwatu obostrzenia, mające formę zakazów, pociągają za sobą w konsekwencji ograniczenia, co do możliwości jego użytkowania. Ograniczenia te posiadają powszechnie obowiązującą moc prawną, skierowaną do każdego podmiotu, który znajduje lub znajdzie się w zasięgu terytorialnym objętym tą regulacją, bez względu na to, czy posiada on, bądź nie posiada, prawo własności do nieruchomości, czy też sprawuje nad nią nadzór. Taki stan prawny sprawia, że każdy, kto poprzez swoje działanie, a takim jest zagospodarowanie obiektów budowlanych w rezerwacie, będzie powodował naruszenie któregokolwiek z zakazów zdefiniowanych w art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, winien przed każdorazowym podjęciem planowanych czynności, uzyskać stosowną zgodę na zastosowanie odstępstw od ich obowiązywania. Na chwilę obecną nikt nie ubiegał się o uzyskanie zezwolenia na odstępstwo od zakazów obowiązujących w rezerwacie w związku z zamiarem zagospodarowania znajdujących się w nim obiektów budowlanych i takie zezwolenie nie było wydane. Można zatem przyjąć, że jeżeli istniejące na terenie rezerwatu obiekty budowlane były użytkowane przed jego ustanowieniem, to z dniem powołania tej formy ochrony do życia użytkowanie tych budynków zostało zaniechane i na chwilę obecną nie są one w żaden sposób wykorzystywane. Wskazać w tym miejscu należy, że sam fakt istnienia zabudowań na nieruchomości, czy to w rezerwacie czy też poza jego granicami, nie przesądza o jej zajęciu na prowadzenie działalności gospodarczej. Dopiero faktyczne, rzeczywiste, mające swoje umocowanie prawne, dokonanie na gruncie czynności składających się na prowadzenie działalności gospodarczej, powoduje powstanie sytuacji, o której jest mowa w art. 117 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. Ustawa o ochronie przyrody nie definiuje pojęcia gruntu użytkowanego gospodarczo. Definicja taka nie znajduje się również w innych aktach prawnych. W przepisach art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, z późn. zm.) ustawodawca zawarł wprawdzie zwrot, grunty zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, jednak również nie zdefiniował tego terminu. Przy takim stanie prawnym, pomocnym przy ustaleniu, czy tego rodzaju grunty znajdują się w rezerwacie przyrody, może być legalna definicja działalności gospodarczej, którą zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, z późn. zm.) jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły oraz przyjęta w tej materii doktryna, w której wskazuje się, że pod zwrotem "grunty zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej" należy rozumieć objęcie gruntów w posiadanie, celem prowadzenia na nich działalności gospodarczej i na których w rzeczywistości wykonywane są czynności składające się na prowadzenie działalności gospodarczej. Łącząc ze sobą powyższe z zakazami obowiązującymi w rezerwacie przyrody, można przyjąć, że nie ma w nim gruntów użytkowanych gospodarczo. Ustawodawca, w celu doprowadzenia do realizacji strategii służącej utworzeniu i istnieniu rezerwatu, określił w stosunku do tej formy ochrony przyrody szczegółowy katalog zakazów, które winne być przestrzegane na jej terenie, wykluczając tym możliwość jego gospodarczego wykorzystania. W przypadku zlokalizowania działki na obszarze chronionym ustawowo, w tym konkretnym przypadku obszarze rezerwatu przyrody, granice ustawowego korzystania przez właściciela z jego nieruchomości wyznaczone są bowiem art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Przy tak ustalonym stanie prawnym, wskazanie w planie ochrony obszarów ochrony krajobrazowej, a co za tym idzie, dopuszczenie do użytkowania gospodarczego jego terenów, mogłoby mieć miejsce wyłącznie w stosunku do obszarów, dla których wprowadzono już wcześniej derogacje znoszące w nim ograniczenia w tym zakresie. Innymi słowy, działalność gospodarcza dokonywana na obszarze objętym zakazami

mogła by znaleźć się w planie ochrony, jeżeli byłaby kontynuacją dotychczasowego sposobu gospodarczego wykorzystania tego terenu, mające swoje prawne umocowanie w decyzji administracyjnej znoszącej obowiązki tych zakazów. Z ustaleń dokonanych w ramach sporządzania planu ochrony wynika, że w rezerwacie znajdują się wyłącznie budynki mogące uchodzić za pomieszczenie gospodarcze, w stosunku do których nie były wydawane zezwolenia na gospodarcze ich wykorzystywanie. Można zatem przyjąć, że teren ten, z chwilą objęcia go ochroną w formie rezerwatu przyrody, zmienił w sposób naturalny swoje przeznaczenie z działki zabudowanej na działkę, na której przyroda winna samoistnie się odradzać. Można z tego wywieść, że dopuszczenie w chwili obecnej użytkowania gospodarczego obiektów budowlanych na tym terenie nie będzie wynikać z jego obecnego gospodarczego wykorzystywania i wpłynie na zmianę cech charakterystycznych na tym obszarze. Wyznaczenie w planie ochrony rezerwatu obszarów ochrony krajobrazowej będzie zatem stało w sprzeczności ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa, zgodnie z którym, stosownie do zapisu art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, przyjętym założeniem dla działki zlokalizowanej w rezerwacie przyrody i nieużytkowanej gospodarczo, jest ochrona przyrody i zapewnienie nienaruszalności całego obszaru rezerwatu, jako spójnego ekosystemu. Przy takim stanie faktycznym i prawnym Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie odstąpił od wyznaczania w planie ochrony obszarów ochrony krajobrazowej. Mając na uwadze dbałość o zachowanie celu ochrony rezerwatu przyrody we właściwym stanie uznano, że użytkowanie znajdujących się w rezerwacie budynków może mieć miejsce, jeżeli będzie związane z prowadzoną w nim ochroną przyrody. Utrzymanie planem ochrony obowiązku uzyskania indywidualnej zgody na prowadzenie tego typu czynności, gwarantuje z jednej strony nadzór nad ich rodzajem i metodyką zabezpieczając z drugiej strony rezerwat przed negatywnym oddziaływaniem realizowanych prac, w szczególności tych, których tematyka nie wymaga ingerencji w ekosystem rezerwatu. Szeroki zakres działań możliwych do podjęcia w tej materii sprawia, że pełną kontrolę nad ich wpływem na rezerwat można zachować tylko poprzez rozpatrzenie indywidualnego wniosku. Nie występuje natomiast możliwość precyzyjnego zdefiniowania w planie ochrony, dla wszystkich sposobów zagospodarowania, jednego postępowania, który minimalizowałby ich ewentualny negatywny wpływ na rezerwat.

*3. W załączniku numer 3 do kontrolowanego zarządzenia zdefiniowano działanie ochronne polegające na usuwaniu okazów dębu czerwonego. Działanie to nie jest określone precyzyjnie, przez co może być interpretowane jako działanie jednorazowe, w trakcie funkcjonowania planu ochrony. Z doświadczeń wynika, że po ścięciu okazów dębu czerwonego często z korzeni powstają pędy odroślowe. Ponadto gatunek ten wykazuje znaczną zdolność ekspansji w środowisku leśnym w wyniku rozmnażania generatywnego. Mając powyższe na uwadze zasadnym jest wprowadzenie doprecyzowania zapisu umożliwiającego kilkukrotne usuwanie tego gatunku w okresie obowiązywania planu ochrony, w tym odrośli dębu czerwonego. Należałoby również rozważyć możliwość eliminacji dębu czerwonego poprzez jego obrączkowanie. Pozwoliłoby to na zwiększenie ilości martwego drewna w formie stojącej, co byłoby korzystne dla ptaków z grupy dziuplaków pierwotnych i wtórnych.*

Jednym z najistotniejszych zagrożeń dla rezerwatu jest występowanie w nim gatunków obcych. Sukcesywne ich eliminowanie jest konieczne ze względu na silną konkurencję jaką stanowią dla rodzimych gatunków roślin. Powodują one opóźnienie a w skrajnych przypadkach wręcz uniemożliwiają regenerację siedlisk, w szczególności leśnych oraz doprowadzają do uszkodzenia grobli stawowych. Spodziewanym efektem realizacji planu ochrony jest znaczące ograniczenie występowania tego rodzaju gatunków w rezerwacie, przede wszystkim

w obrębie stawów, a w drugiej kolejności siedlisk leśnych. Podkreślenia w tym miejscu wymaga dodatkowo, że walka z gatunkami obcymi jest niezwykle trudna i żeby była skuteczna winna objąć jak największy obszar rezerwatu i w głównej mierze, powinna eliminować jak największą liczbę gatunków metodami kombinowanymi. Obecnie nie opracowano jednej szybkiej i skutecznej metody, czy też wytycznych ich eliminacji, które wskazywałyby najbardziej efektywne kosztowo i ekologicznie metody zwalczania inwazyjnych gatunków obcych. Działania z tego zakresu są zazwyczaj kosztowne oraz długotrwałe i często nie dają pożądanego skutku. Z gatunkami tymi usiłuje się walczyć poprzez fizyczną ich eliminację z ekosystemu. Jednak czasem takie działania mogą przynieść więcej szkody niż pożytku. Dlatego, zanim podjęta zostanie decyzja o formie ich eliminacji, najpierw należy szczegółowo rozpoznać ich wpływ na ekosystem. Może się bowiem okazać, że jego oddziaływanie na środowisko wywarło na tyle daleko idące konsekwencje, że w efekcie zbyt radykalnych działań, sytuacja rezerwatu może ulec dalszemu pogorszeniu. Walka z nimi jest jednak konieczna, ponieważ stanowią główny czynnik prowadzący do znaczącej i często nieodwracalnej, negatywnej przemiany, rodzimych gatunków. Dla uzyskania odpowiedniego efektu, ważne jest poznanie biologii i ekologii gatunku oraz właściwe dostosowanie metody eliminującej niepożądaną roślinę lub ograniczającej jej rozprzestrzenianie się. Na chwilę obecną najistotniejszymi obcymi gatunkami roślin w rezerwacie są dwa - klon jesionolistny oraz dąb czerwony. Pierwszy występuje w rozproszeniu wzdłuż grobli stawów rybnych, drugi w dwóch wydzieleniach leśnych. Obecnie są one nieliczne i nie wykazują znaczącej dynamiki rozwoju, ale w dłuższej perspektywie mogą zagrozić rodzimym gatunkom. Działania z zakresu ochrony czynnej w tym zakresie proponuje się dopuścić w ograniczonym zakresie, poprzez usunięcie dębu czerwonego z dwóch wydzieleni leśnych oraz klonu jesionolistnego z grobli stawów. W obu przypadkach zakres zabiegów jest niewielki i obejmuje w pierwszym przypadku pozyskanie nie więcej niż kilkunastu m<sup>3</sup>, a w drugim do 50 m<sup>3</sup> drewna. Uznano, że w dalszym etapie, po usunięciu tych gatunków, najlepszym sposobem na osiągnięcie założonego celu, tj. niedopuszczenie do ich ekspansji w rezerwacie, może okazać się monitoring, który ma zastosowanie w przypadku, gdy nie jest dostępna pełna informacja co do zachowania się gatunków cechujących się właściwościami inwazyjnymi. Spodziewa się, że na podstawie uzyskanych wyników określi się faktyczny stopień inwazyjności poszczególnych gatunków i opracuje, dobierze, metodykę ich zwalczania. Uwzględniono przy tym fakt, że skuteczność takiej metody jest zróżnicowana i zależy od wielu, często zmiennych, czynników. W przypadku dębu czerwonego, który po usunięciu może nie odrastać z korzeni i pnia, niekiedy dobry efekt może przynieść jednorazowa wycinka starszych osobników i sukcesywne usuwanie jak największej liczby nowo pojawiających się odnowień. W przypadku klonu jesionolistnego pożądanym efektem może przynieść wycinanie poniżej szyi korzeniowej lub obcinanie na wysokości 1 m. Tym niemniej, mając na względzie stale zmieniające się warunki klimatyczne, nie należy zamykać się na jednej metodzie. Należy dopuścić możliwość realizacji wszelkich innych metody zwalczania, w szczególności tych jeszcze niepoznanych, prowadzących do maksymalnego ograniczenia występowania gatunków obcych w rezerwacie. Najważniejsza jest duża regularność i częstotliwość działań, prowadzące do jak największego ograniczenia gatunków inwazyjnych. Spodziewanym efektem realizacji planu ochrony w tym zakresie jest ograniczenie co najmniej o 60% występowania w rezerwacie gatunków obcych.

W związku z dużą liczbą zmian wniesionych do planu ochrony, wpływających w znaczący sposób na ustalony nim reżim prawny, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie, zgodnie z § 84

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), podjął decyzję o wycofaniu planu z obrotu prawnego i zastąpieniu niniejszym zarządzeniem. W przepisie tym wskazano, że należy zrezygnować z opracowywania nowelizacji dotychczasowego przepisu na rzecz opracowania nowego, gdy zmiany wprowadzane miałyby być liczne albo miałyby naruszać jego konstrukcję lub spójność. Przy zmienianiu aktu prawnego winno stosować się ogólną zasadę minimalizacji interwencji prawodawczych. Za opracowaniem nowego zarządzenia przemawiają argumenty związane z utratą jego konstrukcji i spójności po wprowadzeniu do niego zmian. Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego powinny w sposób spójny i przemyślany regulować daną dziedzinę spraw, a ich konstrukcja, w szczególności kolejność i systematyzacja ich przepisów, powinny ułatwiać wyszukiwanie określonych informacji. W sytuacji, gdy rozmiar zmian narusza konstrukcję i spójność dotychczasowego zarządzenia, należy odstąpić od jego zmiany i przygotować nowy akt. W ocenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie wydanie nowego planu ochrony podkreśli jego odmiennosć od planu poprzedzającego go i dzięki temu uniknie się niejasności w jego interpretacji.

Plan ochrony rezerwatu został opracowany na podstawie art. 19 ust. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, z uwzględnieniem art. 20 ust. 1, 2 i 3 tej ustawy. Zakres zrealizowanych prac został dostosowany do zasobów, tworów i składników przyrody, walorów krajobrazowych oraz wartości kulturowych rezerwatu. Projekt planu sporządzono uwzględniając treść rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz. U. Nr 94, poz. 794).

W rezerwacie nie wyznacza się obszarów, na których można wykonywać polowania oraz miejsc wprowadzania psów, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 4 i 16 ustawy o ochronie przyrody.

W rezerwacie nie wyznacza się obszarów, na których można prowadzić działalność wytwórczą, handlową i rolniczą o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 11 i art. 20 ust. 3 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody.

W rezerwacie nie wyznacza się miejsc połowu innych niż ryby organizmów wodnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 14 ustawy o ochronie przyrody.

W rezerwacie nie wskazuje się obszarów ochrony ścisłej i krajobrazowej, o której mowa w art. 20 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody. Cały obszar rezerwatu obejmuje się ochroną czynną. Wskazanie w rezerwacie obszarów ochrony ścisłej skutkowałoby całkowitym i trwałym zaniechaniem bezpośredniej ingerencji człowieka w stan ekosystemów, tworów i składników przyrody oraz w przebieg zachodzących w nim procesów. Wprowadzenie na obszar rezerwatu tego typu ochrony wykluczyłoby możliwość ewentualnego podjęcia działań w sytuacji pojawienia się zagrożeń niewystępujących w czasie sporządzania projektu planu ochrony. W planie ochrony nie proponuje się podejmowania żadnych działań ochronnych, poza monitorowaniem stanu ekosystemów rezerwatu, utrzymaniem w nim stawów i eliminacją gatunków obcych, gdyż przebieg naturalnych procesów przyrodniczych służy osiągnięciu celów ochrony rezerwatu. Przyczyny odstąpienia od wyznaczania w rezerwacie obszaru ochrony krajobrazowej zostały podane we wcześniejszej części uzasadnienia.

W rezerwacie nie wskazuje się obszarów i miejsc udostępnianych dla celów edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych, o których mowa w art. 20 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody.

W rezerwacie nie wskazuje się obszarów i miejsc udostępnianych dla amatorskiego połowu ryb i rybactwa, o których mowa w art. 20 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody. Przyczyny odstąpienia od wskazania w rezerwacie obszaru udostępnionego dla prowadzenia gospodarki rybackiej zostały podane we wcześniejszej części uzasadnienia.

W zarządzeniu nie wskazano obszarów, ani miejsc udostępnianych dla badań naukowych. Mając na uwadze dbałość o zachowanie celu ochrony rezerwatu przyrody we właściwym stanie, udostępnianie rezerwatu w celu prowadzenia badań naukowych może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 24 i ust. 5 ustawy o ochronie przyrody. Uzyskanie indywidualnej zgody na prowadzenie tego typu czynności gwarantuje z jednej strony nadzór nad ich rodzajem i metodyką zabezpieczając z drugiej strony rezerwat przed negatywnym oddziaływaniem realizowanych prac, czy też przed wykonywaniem prac badawczych, których tematyka nie wymaga ingerencji w ekosystem rezerwatu. Szeroki zakres i tematyka badań naukowych sprawia, że pełną kontrolę nad ich wpływem na rezerwat można zachować tylko poprzez rozpatrzenie indywidualnego wniosku. Nie występuje natomiast możliwość precyzyjnego zdefiniowania w planie ochrony dla wszystkich rodzajów badań jednego sposobu postępowania, który minimalizowałby ich negatywny wpływ na rezerwat.

W kwestii zdefiniowanych planem ochrony ustaleń do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wskazuje się co następuje. Wzrost presji antropogenicznej, przekładający się na zagospodarowanie przestrzenne służące obsłudze różnych jego funkcji, sprawia, że stale zmniejszają się zasoby przestrzeni wolnej od przekształceń z nią związanych. Rosnąca ekspansja na użytkowanie coraz to większych obszarów, doprowadza do powstawania konfliktów na linii środowisko przyrodnicze i zagospodarowanie przestrzenne. Stają się one tym bardziej niebezpieczne, gdy zaczyna wykorzystywać się najatrakcyjniejsze, stosunkowo dobrze zachowane i mało przekształcone antropogenicznie zasoby przyrodnicze. Przeprowadzona na potrzeby niniejszego planu ochrony ocena stanu zagospodarowania przestrzennego, uwzględniająca w szczególności zewnętrzne uwarunkowania, wynikające z potrzeb ochrony przyrody rezerwatu, wykazała możliwość powstania zagrożeń zewnętrznych dla właściwego funkcjonowania jego celu ochrony. Związane są one głównie ze zmianami antropogenicznymi w przestrzennym zagospodarowaniu obszaru otaczającego tę formę ochrony przyrody. W celu zachowania ładu przestrzennego, w formie niestanowiącej zagrożenia dla rezerwatu, przepisami planu ochrony wprowadzono w życie ustalenia do dokumentów określających sposób zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, plan ochrony dla rezerwatu przyrody musi zawierać sposoby eliminacji lub minimalizacji zagrożeń dla przyrody, zdefiniowane jako ustalenia skierowane do studiów i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przy formułowaniu niniejszym planem ochrony koncepcji przestrzennego zagospodarowania, kierowano się zasadą zachowania, dopuszczenia, zrównoważonego użytkowania terenów otaczających rezerwat, w zakresie pozwalającym utrzymać ochronę jego walorów przyrodniczych na dotychczasowym poziomie. Narzędzie to w głównej mierze ma nie dopuścić do powstania lub



przynajmniej pozwoli ograniczyć skutki ewentualnej kolizji pomiędzy działalnością człowieka a wymogami stawianymi w stosunku do ochrony rezerwatowej. Sposób sformułowania przepisów ustawy o ochronie przyrody pozwala uznać plan ochrony, za jeden z głównych sposobów planowania przestrzennego, bilansujący realizację potrzeb o określonej funkcji z możliwością ich lokalizacji na przestrzeni otaczającej rezerwat. Zgodnie z przepisami art. 19 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, plan ochrony rezerwatu przyrody jest powszechnie obowiązującym aktem prawa miejscowego, a co za tym idzie, rangę tę mają określone nim ustalenia do aktów z zakresu planowania przestrzennego. Status prawa miejscowego oznacza, że przyjęte w tym zakresie rozstrzygnięcia obowiązują zarówno w stosunku do rezerwatu oraz wskazanych nimi obszarów otaczających tę formę ochrony przyrody, na których mają być wprowadzane plany miejscowe. Jeżeli chodzi o obszar leżący poza granicami rezerwatu, wskazać należy w tym miejscu dodatkowo, że elementy te w jego granicach są wiążące dla studiów i planów zagospodarowania przestrzennego niezależnie od tego, czy dla rezerwatu jest ustalona otulina czy też nie. Przemawia za tym sama konstrukcja przepisów ustawy o ochronie przyrody. Nie określa ona wprost zakresu przedmiotowego rozstrzygnięć, jakie mogą być wprowadzane planem ochrony rezerwatu, a co za tym idzie, jakie ustalenia mogą być narzucane w stosunku do dokumentów planowania przestrzennego. Ustawodawca określił jedynie, w sposób dość ogólny przepisem art. 20 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody, że w akcie tym mają być zawarte ustalenia dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych. Za założeniami stawianymi dla zagospodarowania przestrzennego, sprawiającymi, że z istoty swej stanowi ono narzędzie antropogenicznego przekształcenia terenu, można przyjąć, iż prawodawca przyznał regionalnym dyrektorom ochrony środowiska bardzo szeroki zakres oddziaływania na planowanie przestrzenne. Z rygorów wskazanych w art. 3, 7, 13, 15 czy też 18 ustawy o ochronie przyrody można również wywieść, że prowadzenie ochrony w rezerwach przyrody obejmuje również kształtowanie ładu przestrzennego terenów go otaczających, bez ochrony których nie mógłby on funkcjonować jako forma ochrony przyrody. Również stosunkowo szeroki zakres przedmiotowy w zakresie ustaleń planu ochrony, jakie mogą być narzucane zagospodarowaniu przestrzennemu, został przyznany aktem wykonawczym do ustawy o ochronie przyrody, jakim jest rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz. U. poz. 794). W niniejszym planie ochrony ustalenia do studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego umieszczone zostały w oddzielnym paragrafie a dla dodatkowego ich ucytelnienia zasięg nimi objęty został zobrazowany na załączniku graficznym. Wprowadzenie tego przepisu, pomimo, że rezerwat nie posiada otuliny, nie oznacza, że może być on pominięty przy sporządzaniu dokumentów z zakresu planowania przestrzennego. Stosownie bowiem do treści art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.) w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ograniczenia wynikające z ustanowienia rezerwatów przyrody. W planowaniu przestrzennym już na etapie sporządzania i uchwalania studium, zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.) uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z wymogów ochrony środowiska i przyrody. Poprzez związanie postanowieniami studium, o którym mowa w art. 9 ust. 4 tej ustawy, uwarunkowania te są aktualne również na etapie uchwalania planu miejscowego. Wobec tego uznać należy, że wymogi stawiane

planem ochrony rezerwatu przyrody są wymogami bez których nie może być wprowadzony w życie dokument z zakresu planowania przestrzennego. Konstrukcja obowiązującego prawa sprawia, że unormowania planu ochrony rezerwatu przyrody uzyskują pierwszeństwo przed normami wynikającymi z uchwały w sprawie zagospodarowania przestrzennego, w tym sensie, że plan ochrony może modyfikować reżim prawny w tym zakresie. Zawarte w planie ochrony ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planów zagospodarowania przestrzennego, adresowane są do organów uchwalających studia oraz plany i jako źródło prawa powszechnie obowiązującego wywierają dla tych organów bezpośrednie skutki prawne. Z tego względu, ustalenia te powinny być uwzględnione przy sporządzaniu aktów planistycznych i mają dla nich wiążący charakter. Zakładając racjonalność ustawodawcy można przyjąć, że tworząc konstrukcję prawną scalającą ze sobą art. 19 ust. 6, art. 18 ust. 1 i art. 20 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, nie miał on w zamyśle uzależnić wprowadzenie w życie planem ochrony przepisu, o którym mowa w art. 20 ust. 3 pkt 7 tej ustawy, od tego, czy rezerwat posiada otulinę. Można to wywieść ze sposobu sformułowania delegacji przyznającej regionalnym dyrektorom ochrony środowiska prawo do tworzenia otulin rezerwatów przyrody, wyraźnie rozdzielającej kompetencje w zakresie otulin i ustaleń do planowania przestrzennego. Otulina rezerwatu może być wyznaczona zarządzeniem wydanym na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, natomiast ustalenia do planowania przestrzennego mogą być definiowane planem ochrony, który może zostać wprowadzony w życie zarządzeniem wydanym na podstawie art. 19 ust. 6 tej ustawy. Tak skonstruowane prawo wyklucza możliwość wprowadzania do obiegu prawnego otuliny rezerwatu planem ochrony. Można natomiast wyznaczyć tym aktem prawnym obszar graniczący z rezerwatem w celu zabezpieczenia tej formy ochrony przyrody przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z zagospodarowania przestrzennego. Tak jak wskazano powyżej, status prawny otuliny rezerwatu przyrody ustalany jest na podstawie art. 13 ustawy o ochronie przyrody. Określenie stanu faktycznego otuliny mieści się w zakresie przepisów w nim wskazanych, stanowiących odrębną, od planu ochrony, podstawę rozstrzygnięcia w procesie stosowania prawa w zakresie rezerwatów przyrody. Otulina rezerwatu, jeżeli zostałaby wyznaczona, stanowi swojego rodzaju element wiążący zarządzenie w sprawie ustanowienia rezerwatu przyrody z zarządzeniem w sprawie jego planu ochrony, przy czym, pierwszy z tych aktów będzie nadrzędnym w kwestiach granic rezerwatu i jego otuliny. Jeżeli zasięg terytorialny otuliny zostałby określony przepisami wydanymi na podstawie art. 13 ustawy o ochronie przyrody, to nie ma konieczności odrębnego uregulowania tej kwestii przepisami wydanymi na podstawie art. 19 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, tj. przenoszenia granic otuliny z zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska w sprawie rezerwatu przyrody do zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody. Określenie granic otuliny rezerwatu w planie ochrony może bowiem budzić wątpliwości interpretacyjne w sytuacji, gdy jej granice ulegną zmianie. W przeciwieństwie do rezerwatu, którego zmiana granic pociąga za sobą konieczność zmiany planu ochrony, zmiana granic otuliny, dla której nie tworzy się planu ochrony, nie musi już wywoływać tego rodzaju następstw prawnych. W każdym czasie może bowiem pojawić się sytuacja, w której zajdzie konieczność zmiany zasięgu terytorialnego otuliny rezerwatu. Jeżeli plan ochrony będzie zawierał jej granice, to zmiana ich zasięgu doprowadzi do niezgodności planu ochrony z aktem nadającym otulinie status prawny. Ponadto, naniesienie otuliny w planie ochrony przekreślałoby w praktyce możliwość wprowadzenia w jej materii zmian, bez konieczności zmiany planu ochrony, co stanowiłoby swojego rodzaju ograniczenie uprawnień

regionalnych dyrektorów ochrony środowiska przyznanych art. 13 ustawy o ochronie przyrody. Podkreślenia w tym miejscu wymaga również, że przyjęta przepisem art. 5 pkt 14 ustawy o ochronie przyrody definicja otuliny obejmuje zagrożenia zewnętrzne wynikające z działalności człowieka w znacznie szerszym zakresie niż ustalenia planu ochrony zdefiniowane art. 20 ust. 3 pkt 7 tej ustawy. Otulina jest strefą ochronną graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z szeroko rozumianej działalności człowieka. Inaczej rzecz ujmując otulina odnosi się zarówno do zagospodarowania wprowadzanego miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, jak i do działalności realizowanej przy braku dokumentów planistycznych. Może o tym świadczyć również powiązany z art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody przepis art. 53 ust. 4 pkt 8 i art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nakazujący uzgadnianie z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska projektów decyzji ustalających sposób zagospodarowania terenu na obszarze otulin rezerwatów przyrody. Natomiast zawarte w planie ochrony ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planów zagospodarowania przestrzennego adresowane są do organów uchwalających studia i plany. Ustalenia te powinny być uwzględnione przy sporządzaniu aktów planistycznych, nie mają jednak wiążącego charakteru w sprawach o ustalenie warunków zabudowy. Skoro plan ochrony zawiera ustalenia dla innych planów, to po prostu oznacza to, że wskazuje wiążące dyrektywy, które te inne plany powinny respektować. W tym sensie, że w tych innych planach należy uwzględnić to, co zawarto w planie ochrony. Zastosowane przez ustawodawcę słowo "ustalenia" w języku polskim ma jasną treść: "ustalić" to szczegółowo coś określić, rozstrzygnąć, zdecydować, zaś ustalenia to decyzje, wskazówki, dyrektywy, wytyczne. Za swojego rodzaju część wspólną otuliny rezerwatu i ustaleń do planowania przestrzennego można uznać art. 13 ust. 3a ustawy o ochronie przyrody, nakazujący uzgadnianie z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej rezerwatu przyrody i jego otuliny. Przy czym, przepis ten ma zastosowanie do każdej otuliny, bez względu na to czy plan ochrony dla rezerwatu obowiązuje czy też nie. Ponadto, obowiązujący w otulinie rezerwatu przyrody reżim prawny determinuje możliwość wydawania uzgodnień w zakresie zagospodarowania jej obszaru. Zgodnie z delegacją przyznaną przepisem art. 13 ust. 3a ustawy o ochronie przyrody regionalni dyrektorzy ochrony środowiska mogą uzgadniać uproszczone plany urządzania lasu, w części dotyczącej otuliny rezerwatu przyrody, wyłącznie w zakresie ustaleń tych planów mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody rezerwatu przyrody. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie, uwzględniając przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny oraz mając na względzie to, że rezerwat nie ma wyznaczonej otuliny, wprowadził planem ochrony ustalenia do dokumentów planowania przestrzennego. Uchwalone w tej materii przepisy mają stanowić swojego rodzaju plan zagospodarowania przestrzennego obszaru cennego przyrodniczo. Strukturalny ich charakter, wskazujący pożądaną kształt funkcji i sposobu zagospodarowania objętego nim obszaru, ma za zadanie pogodzenie dwóch przeciwstawnych potrzeb, tj. wynikających z antropogenicznego zagospodarowania terenu oraz ochrony przyrody. Jako instrument określający zasady racjonalnego zagospodarowania terenu bez szkody dla celu ochrony rezerwatu, stanowi swoistą ochronę dla rezerwatu pomimo braku otuliny. Ponadto przepisy planu ochrony wyrażone w formie załącznika graficznego, obrazującego zasięg określonych nim ustaleń, mogą stanowić podstawę prawną, uzasadniającą

wyznaczenie otuliny rezerwatu, przy przeprowadzaniu, w trybie art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, nowelizacji wydanego w jego sprawie aktu prawnego. Przyjęte w przedmiotowym planie ochrony rozwiązanie, będące z jednej strony sposobem eliminacji zdiagnozowanych zagrożeń zewnętrznych dla rezerwatu, z drugiej zaś strony pozostawiające kwestię wyznaczenia jego otuliny postępowaniu, jakie może być przeprowadzone wyłącznie w trybie art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, nie stanowi wykroczenia poza ramy upoważnienia przyznanego art. 20 ust. 3 pkt 7 tej ustawy, a szczegóły dotyczące otuliny rezerwatu przyrody zostaną rozwiązane wraz z rozpoczęciem prac nad nowelizacją aktu prawnego w sprawie rezerwatu przyrody.

Rezerwat pokrywa się w części powierzchniowo ze specjalnym obszarem ochrony ptaków Puszcza Biała PLB140007. W projekcie planu ochrony nie uwzględniono zakresu planu zadań ochronnych dla tego obszaru, gdyż zarządzeniem nr 15 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Biała PLB140007 (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 3828, z późn. zm.) został ustanowiony dla niego plan zadań ochronnych. Zgodnie z przepisem art. 20 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody w planie ochrony rezerwatu przyrody pokrywającego się w całości lub w części z obszarem Natura 2000 nie uwzględnia się zakresu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, jeżeli dla obszaru tego ustanowiono plan zadań ochronnych.

Status prawny rezerwatu został określony zarządzeniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 17 maja 2019 r. w sprawie uznania rezerwatu przyrody Stawinoga (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6748). Funkcjonuje on w obrocie prawnym, jako forma ochrony przyrody, w celu zachowania miejsc lęgowych licznych gatunków ptaków związanych ze środowiskiem wodno-bagiennym i leśnym oraz miejsc odpoczynku i żerowisk ptaków przelotnych. Pod względem administracyjnym rezerwat położony jest w powiecie pułuskim, gminie Zatory.

Rezerwat leży w dorzeczu Wisły, w regionie wodnym Środkowej Wisły, w bezpośredniej zlewni rzeki Narwi. Wody powierzchniowe wchodzące w jego skład to wody stojące w obrębie działki 742/265 o pow. ewidencyjnej 73,2933 ha, oraz rowy w obrębie tej samej działki o pow. ewidencyjnej 1,4937 ha. Właścicielem wód rezerwatu jest Skarb Państwa. Leżąc na krawędzi doliny Narwi graniczy od zachodu z wałem Zalewu Zegrzyńskiego, a za nim z otwartymi i półotwartymi terenami zalewowymi doliny Narwi. Od południa rezerwat graniczy z nieużytkami bagiennymi oraz z terenami rolnymi, głównie ekstensywnie użytkowanymi łąkami, od północy z zadrzewieniami i ekstensywnie użytkowanymi łąkami, od wschodu z gruntami rolnymi, mozaiką łąk, pastwisk i terenów uprawnych oraz lasami gospodarczymi. Zarówno gospodarka rolna jak i leśna w otoczeniu rezerwatu prowadzone są w sposób ekstensywny, aktualnie nie generując znaczących negatywnych oddziaływań na jego ochronę. Na obszar rezerwatu składają się dwie różniące się od siebie części. Zachodnią, większą, stanowi kompleks stawów z przylegającymi do nich nieużytkami bagiennymi oraz wschodnią, stanowiącą część kompleksu leśnego. Stawy, stanowiące zasadniczą część rezerwatu, zbudowano w latach 1910 – 1914. W okresie powojennym zarządzany był przez Lasy Państwowe, które prowadziły tu także gospodarkę rybacką, jednak część stawowa przekazana została Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu państwa. Przed utworzeniem rezerwatu w granicach obiektu prowadzona była gospodarka rybacka, w ramach której wszystkie groble były regularnie koszone i była prowadzona hodowla ryb. Po wprowadzeniu na teren dzisiejszego rezerwatu obostrzeń, wykluczających możliwość realizacji działań z zakresu gospodarki rybackiej, żaden podmiot nie starał się uzyskać odstępstwa od ich

obowiązania, co pozwala przyjąć, że żaden podmiot nie był zainteresowany jej kontynuacją i w świetle obowiązującego prawa gospodarka rybacka w tym obiekcie została zaniechana. Przy sporządzaniu planu ochrony nie uwzględniono podejmowania nielegalnych, tj. bez wymaganego zezwolenia z tytułu rezerwatu przyrody, prób prowadzenia działań w tym zakresie. Żaden podmiot nie powinien bowiem podejmować czynności prowadzących do naruszenia obowiązującego prawa a przyzwalanie na naruszanie podstawowych zasad obowiązujących w rezerwatach przyrody, z czasem stałoby się powszechnie akceptowanymi standardami, czyniąc tym obowiązujące prawo nieskutecznym. Mając na względzie powyższe oraz przyjętą w prawodawstwie zasadę *ex iniuria non oritur ius* stanowiącą, że z bezprawia nie rodzi się prawo, tego rodzaju działania nie powinny stanowić podstawy sporządzania aktu prawa miejscowego, jakim jest plan ochrony rezerwatu przyrody.

Blisko połowę powierzchni rezerwatu zajmują ekosystemy leśne, które można podzielić na dwie główne grupy zbiorowisk roślinnych: grądy, zajmujące wyżej położone grunty mineralne oraz lasy bagienne – olsy i łęgi, zajmujące obszary podmokłe i okresowo zalewane. Zajmują one przede wszystkim wschodnią część rezerwatu. Niewielkie płaty lasów bagiennych spotykane są również w części południowej i zachodniej. Pozostałą część rezerwatu zajmują w większości ekosystemy wodne i bagienne. Ekosystemy wodne to przede wszystkim różnej wielkości stawy. Głównym źródłem zasilania stawów jest woda pochodząca z wypływów wód podziemnych i wód opadowych zbierana przez rów melioracyjny o długości 7,1 km z terenu lokalnej zlewni o pow. około 11,5 km<sup>2</sup>, na obszarze gminy Zatory. W ten sposób zasilany jest prawie cały kompleks stawowy obejmujący stawy o łącznej powierzchni 67,31 ha. Drzewostany lasów rezerwatu w większości znajdują się w optymalnej fazie rozwoju, obumieranie drzew dotyczy kilku procent i wynika z naturalnej konkurencji o światło i wypadania osobników ją przegrywających. Wyjątkiem jest jesion, który został wyeliminowany z drzewostanów rezerwatu w wyniku ustępowania gatunku obserwowanego w całym kraju.

W granicach rezerwatu wyróżnić można kilka typów krajobrazu. Zachodnia część rezerwatu obejmująca obszar stawów, reprezentuje przekształcony krajobraz dolinowy - doliny dużej rzeki. Część wschodnia to typowy krajobraz leśny zdominowany przez lasy liściaste i mieszane, część centralna to przekształcony w wyniku eksploatacji torfu krajobraz bagienny. Krajobraz wszystkich części ma charakter harmonijny, mimo elementów sztucznych wytworzonych bądź przekształconych przez człowieka. Cały obszar podlega dynamicznym procesom renaturyzacji i ewolucji w kierunku krajobrazu zbliżonego do naturalnego. Aktualnie niewiele jest elementów dysharmonijnych w krajobrazie rezerwatu i jego otoczenia, za takie uznać należy ruiny stacji pomp oraz pozostałości infrastruktury. Zagrożeniem dla walorów krajobrazowych może być rozwój infrastruktury rekreacyjnej w otoczeniu obiektu.

Najbardziej znaczącym zagrożeniem zewnętrznym dla rezerwatu jest potencjalny rozwój rekreacji wzdłuż północno wschodniej oraz północnej granicy obiektu. Z punktu widzenia integralności rezerwatu i jego znaczenia dla antropofobnej fauny, tego rodzaju zjawisko jest zdecydowanie niekorzystne. Jako jedno z istotnych zagrożeń dla zachowania fauny wymieniono presję budowlaną, w tym zabudowę rekreacyjną i związane z tym problemy odprowadzania ścieków, zmiany tras migracyjnych, płoszenie zwierząt. Dlatego należy w pobliżu rezerwatu wykluczyć możliwość lokalizacji zwartej zabudowy, w tym również letniskowej. Istniejącym zagrożeniem wewnętrznym jest występowanie gatunków obcych. Drzewostany rezerwatu podlegają presji czynników

abiotycznych i biotycznych typowych dla ekosystemów leśnych, jednak ich położenie w rezerwacie przyrody decyduje o większym stopniu tolerancji w stosunku do czynników o charakterze naturalnym niż w innych lasach. Żaden gatunek drzewa, za wyjątkiem jesionu, który praktycznie wypadł z drzewostanu głównego, nie jest narażony na eliminację, bądź znaczące ograniczenie występowania na terenie rezerwatu w wyniku oddziaływania czynników abiotycznych bądź biotycznych. Obserwowane na znacznych powierzchniach obumieranie olchy w wyniku podtopień spowodowanych działalnością bobrów czy wycofywanie się brzozy są efektem oddziaływań naturalnych, które w rezerwacie są przejawem dynamiki przyrody, nawet jeśli lokalnie prowadzi do przekształceń siedliskowych. Obecny stan przyrody rezerwatu, który określić należy jako dobry, ukształtował się i trwa w warunkach istniejących tu od ponad 100 lat stawów. W związku z tym w planie ochrony założono utrzymanie obecnego stanu kształtującego procesy jego ekosystemów, dopuszczając z ograniczeniami wynikającymi z potrzeb ochrony przyrody dalsze utrzymywanie na tym terenie stawów. Dla zapewnienia warunków funkcjonowania i swobodnego przemieszczania się populacji antropofobnej fauny, zachowania funkcji rezerwatu jako jej ostoi oraz utrzymania walorów krajobrazowych obiektu, a także żerowisk gatunków ptaków gniazdujących w rezerwacie, proponuje się wprowadzenie wskazań do zagospodarowania terenu otaczającego rezerwat. Na terenie rezerwatu zachodzą dynamiczne procesy regeneracji olsów, łęgów i grądów, skutkujące znaczącym przekształcaniem się szaty roślinnej. Obserwacja tych spontanicznie i bez ingerencji człowieka zachodzących zjawisk, w stosunkowo dużej skali, stanowi istotną wartość rezerwatu i powinna zostać zapewniona. Nie uznano jako przyczyny spadku liczebności ptaków, zwiększania się powierzchni szuwarów kosztem otartej lustra wody. Przeprowadzone na potrzeby ustanowienia planu ochrony badania w zakresie zmian w powierzchni szuwaru od roku 1995 wskazały, że mimo braku aktywnego ograniczania szuwarów, w skali rezerwatu obejmującej duże stawy, przyrost ten nie jest znaczący. Natomiast w skali niewielkich zbiorników zachodniej części obiektu proces ten wydaje się postępować szybciej. Dlatego dopuszczono usuwanie w okresie zimowym namulów wraz z kłęczami szuwarów w obrębie stawów, których powierzchnia lustra otwartej wody zmniejszy się do 30%, jednak w stopniu pozwalającym na odtworzenie nie więcej niż 50% powierzchni każdego ze stawów w postaci otwartej lustra wody.

Wniesienie przez Ministra Środowiska uwag do planu ochrony sprawiło, że dla tego dokumentu przeprowadzono dwukrotnie konsultacje społeczne. Pierwsze z nich dotyczyły zarządzenia sporządzonego przed wniesieniem uwag, drugie natomiast zarządzenia uwzględniającego te uwagi.

W ramach przeprowadzonych pierwszych konsultacji społecznych, celem zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa 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 ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247, z późn. zm.), Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie podał do publicznej wiadomości, poprzez umieszczenie obwieszczenia na łamach lokalnej gazety, wywieszenie obwieszczenia w siedzibie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, na stronach internetowych Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie, w siedzibie Urzędu Gminy Zatory oraz w siedzibie Nadleśnictwa Pułtusk:

- 1) w dniu 25 stycznia 2017 r. informacje o przystąpieniu do sporządzania projektu planu ochrony,

- 2) w dniu 2 października 2018 r. informacje o wyłożeniu dokumentacji przygotowanej na potrzeby sporządzenia projektu planu ochrony i projektu planu ochrony w siedzibie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie.

W ramach przeprowadzonego postępowania z udziałem społeczeństwa uwagi do planu ochrony wniesione zostały przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Pułtusk.

1. *Nadleśnictwo Pułtusk wykonało pomiar dębu czerwonego w pododdziale 430a i 431a oraz oszacowało jego masę na 45 m<sup>3</sup> grubizny. Drewno zinwentaryzowane przez Nadleśnictwo Pułtusk pochodzi z górnej warstwy drzewostanu. Po usunięciu tych drzew pozostaną jeszcze drzewa młodsze w formie nalotu i podrostu, które po odślonięciu otrzymają optymalne warunki wzrostu i nastąpi ich silny wzrost. Jednocześnie po jednorazowym usunięciu drzew starszych oraz polepszeniu warunków wzrostu roślinności, nastąpi silny rozwój odrośli ze ściętych pni i ponowna ekspansja tego gatunku w rezerwacie.*

Zaplanowane w planie ochrony usuwanie dębu czerwonego będzie składało się z dwóch etapów. Pierwszy obejmie wycięcie tego gatunku ze wszystkich warstw drzewostanu. W dalszej kolejności prowadzony będzie monitoring oceniający dynamikę jego rozwoju, w celu ustalenia koniecznych do podjęcia dalszych działań w tym zakresie. Dąb czerwony nie należy do gatunków intensywnie odnawiających się z odrośli i zaplanowany zabieg może okazać się na tyle skuteczny, że gatunek ten zostanie wyeliminowany z rezerwatu. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że dąb czerwony nie stanowi znaczącego udziału w drzewostanie i jego usunięcie nie spowoduje gwałtownego doświetlenia dna lasu, które pozostanie zacienione przez pozostałe gatunki drzew i ich podrost.

2. *Oszacowanie kosztów realizacji planu i możliwe źródła finansowania działań ochronnych. Ponieważ jest to teren rezerwatu to pozyskanie surowca będzie utrudnione i wygeneruje większe koszty niż przychód z jego sprzedaży. Zrywka drewna nie będzie mogła być prowadzona tak jak w przypadku lasów gospodarczych, tylko z uwzględnieniem szczególnej ochrony runa leśnego i gleby, przez co koszty pozyskania znacznie wzrosną. Dodatkowym pracochłonnym i generującym koszty zajęciem będzie usuwanie nalotów i podrostów tego gatunku, które nie przyniosą dochodu ze sprzedaży surowca. Zgodnie z art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody „Organy administracji publicznej są zobowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody”. W związku z powyższym Nadleśnictwo Pułtusk nie widzi możliwości wykonania zadań ochrony czynnej w rezerwacie Stawinoga bez zapewnienia środków przez organ sprawujący nadzór.*

Plan ochrony w pierwszym rzędzie wykonywany jest oraz finansowany przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z funduszy przyznanych z Budżetu Państwa. Tym niemniej, jako powszechnie obowiązujący akt prawa miejscowego, może on być realizować, w porozumieniu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie, przez każdy zainteresowany podmiot. Dotyczy to w szczególności działań, do realizacji których nie jest uprawniony Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie, jak np.: pozyskanie i zagospodarowanie drewna. Koszty realizacji planu ochrony winny w pierwszej kolejności zostać pokryte dochodami uzyskanymi z działań w nim zaplanowanych, np.: ze sprzedaży pozyskanego drewna, do prowadzenia której Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie nie jest organem prawnie umocowanym.

3. *Monitoring składu gatunkowego i liczebności awifauny lęgowej, zagrożeń oraz skutków działań ochronnych. Nadleśnictwo Pułtusk nie posiada funduszy oraz kompetencji do wykonywania tego typu monitoringu i obserwacji. Zgodnie z art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody „Organy administracji publicznej są zobowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody”. W związku z powyższym Nadleśnictwo Pułtusk nie widzi możliwości wykonania monitoringu i oceny skuteczności zaplanowanych działań w rezerwacie Stawinoga bez zapewnienia środków przez organ sprawujący nadzór.*

Plan ochrony w pierwszym rzędzie wykonywany jest oraz finansowany przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z funduszy przyznanych z Budżetu Państwa. Tym niemniej, jako powszechnie obowiązujący akt prawa miejscowego, może on być realizować, w porozumieniu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie, przez każdy zainteresowany podmiot. Dotyczy to w szczególności działań, do realizacji których nie jest uprawniony Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie, jak np.: pozyskanie i zagospodarowanie drewna. Koszty realizacji planu ochrony winny w pierwszej kolejności zostać pokryte dochodami uzyskanymi z działań w nim zaplanowanych, np.: ze sprzedaży pozyskanego drewna, do prowadzenia której Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie nie jest organem prawnie umocowanym.

Projekt planu ochrony został, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, przesłany Radzie Gminy Zatory, celem zaopiniowania. Rada Gminy nie wydała uchwały w sprawie przedłożonego projektu zarządzenia, stosując tym samym, przewidziany przez ustawę o samorządzie gminnym, tryb milczącego przyjęcia tekstu projektu zarządzenia bez zastrzeżeń.

W ramach przeprowadzonych drugich konsultacji społecznych, celem zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa 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 ocenach oddziaływania na środowisko, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie od 23 grudnia 2020 r. na okres 21 dni wyłożył projekt zarządzenia i podał do publicznej wiadomości informację o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu ochrony poprzez:

- a) wywieszenie obwieszczenia w siedzibie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie i na stronach internetowych Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie,
- b) wywieszenie obwieszczenia w siedzibie Urzędu Gminy Zatory,
- c) wywieszenie obwieszczenia w siedzibie Nadleśnictwa Pułtusk,
- d) umieszczenie obwieszczenia na łamach lokalnej gazety.

W ramach przeprowadzonego postępowania z udziałem społeczeństwa nie wpłynęły żadne uwagi.

Projekt zarządzenia został przesłany do zaopiniowania Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, który nie wniósł do niego uwag.

Projekt planu ochrony został, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, przesłany Radzie Gminy Zatory celem zaopiniowania. Rada Gminy Zatory nie wydała w ustawowym terminie uchwały w sprawie



przedłożonego projektu zarządzenia, stosując tym samym, przewidziany przez ustawę o samorządzie gminnym, tryb milczącego przyjęcia tekstu projektu zarządzenia bez zastrzeżeń. Tym niemniej wskazać należy dodatkowo, że w uchwale wydanej dnia 19 lutego 2021 r. nr 156/XXIII/2021 Rada Gminy pozytywnie zaopiniowała projekt zarządzenia.

Projekt zarządzenia został uzgodniony przez Wojewodę Mazowieckiego.

## Ocena Skutków Regulacji (OSR)

### 1. Cel wprowadzenia zarządzenia.

Celem wprowadzenia zarządzenia jest wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

### 2. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny.

Projekt planu ochrony będzie oddziaływał:

- 1) na Regionalną Dyрекcję 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:

- 1) na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie uzgodnieniu z Wojewodą Mazowieckim;
- 2) na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody zaopiniowaniu przez właściwą miejscowo radę gminy;
- 3) na podstawie art. 19 ust. 1 a ustawy o ochronie przyrody procedurze udziału społeczeństwa przewidzianej przez ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko.

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

Wejście w życie przedmiotowego zarządzenia pociągnie za sobą skutki finansowe dla budżetu państwa w wysokości około 70 000 zł w przeciągu 20 lat obowiązywania planu ochrony, które wynikać będą z realizacji działań ochronnych zaprojektowanych w planie ochrony. Mogą być one finansowane w szczególności ze środków pochodzących z budżetu państwa, pozyskanych z Narodowego lub/i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

### 5. Wpływ regulacji na rynek pracy.

Zapisy w projekcie zarządzenia z uwagi na ograniczony zakres prac jak również realizacja ich na przestrzeni 20 lat nie będą miały znaczącego 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 jest objęta prawem UE. Zarządzenie swym zakresem obejmuje: teren objęty ochroną w ramach sieci Natura 2000 na podstawie dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków, w ramach Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000, jako specjalny obszar ochrony ptaków Puszcza Biała PLB140007. Projekt zarządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.