

Uzasadnienie

Projekt zarządzenia stanowi wykonanie upoważnienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie zawartego w art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody i sporządza się go w celu:

- 1) uregulowania stanu prawnego rezerwatu. Rezerwat przyrody Młochowski Łęg został uznany zarządzeniem Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 4 lipca 1984 r. w sprawie uznania za rezerwaty przyrody (M.P. Nr 17, poz. 125). Funkcjonuje on w obrocie prawnym w celu zachowania lasu łęgowego jesionowo-olszowego oraz fragmentów lasu grądowego w dolinie rzeki Utraty. Zarządzenie to, jako akt prawny wydany na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody, utraciło moc obowiązującą. Utrata mocy zarządzenia, jest wynikiem kolejno wprowadzanych nowelizacji ustawy o ochronie przyrody. 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. Pierwszą regulacją nowelizującą ustawę z 1949 r. w zakresie rezerwatów przyrody była ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr. 99, poz. 1079, z późn. zm.). Poprzez art. 64 zachowywała ona moc tego zarządzenia, do czasu wydania przepisów wykonawczych do tej ustawy. Wskazać przy tym należy również, że w dniu 17 października 1997 r. weszła w życie ustawa zasadnicza, jaką jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 241 ust. 6 Konstytucji stanowił, że w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji, Rada Ministrów miała ustalić, które z uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej, podjęte lub wydane przed wejściem w życie Konstytucji wymagają, stosownie do art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji, zastąpienia ich przez rozporządzenia. Konstytucja zobowiązała równolegle Radę Ministrów do przedstawienia sporządzonego projektu Sejmowi. Rada Ministrów nie ustaliła, które zarządzenia ministrów wymagają zastąpienia przez rozporządzenia. Ani Konstytucja, ani inny przepis prawny nie określiły, aby tego rodzaju zarządzenia straciły moc prawną po upływie 2 lat od wejścia w życie Konstytucji. Stosownie jednak do art. 93 ust. 2 Konstytucji zarządzenia te, a więc i zarządzenia w sprawie uznania za rezerwat przyrody wydane na podstawie art. 13 ustawy z dnia 7 kwietnia 1949 r., stały się zarządzeniami wewnętrznymi. Ustawodawca kolejną zmianą do ustawy o ochronie przyrody, wprowadzoną art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r. Nr 3, poz. 21), zachował dla rezerwatu statut formy ochrony przyrody, czyniąc go rezerwatem przyrody w rozumieniu art. 1 pkt 20 lit. b tej ustawy. Ustawodawca uchwalając ten przepis nałożył 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 na podstawie ustawy z 1949 r. ostatecznie utracił swoją moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Ustawa ta, wygasila obowiązywanie ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r., która poprzez art. 64 zachowywała w obrocie wydany w sprawie rezerwatu akt prawny. 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 znajdują 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 wyjścia przy określaniu granicy rezerwatu był akt prawny uznający tę formę ochrony, zgodnie z którym za rezerwat uznano obszar lasu o powierzchni 12,04 ha w Leśnictwie Młochów Warszawskiego Zespołu Leśnego, położony w gminie Nadarzyn województwa stołecznego warszawskiego. W skład rezerwatu wszedł obszar wydziełów leśnych oznaczonych w planie urządzenia gospodarstwa leśnego na lata 1977-1987 jako oddział lasu 430 f, 431 b, d, f, g, h. W związku z tym, że zgodnie z zarządzeniem granicę rezerwatu wyznacza linia będąca sumą obszaru ww. wydziełów, jako podstawę jej opracowania na potrzeby niniejszego projektu zarządzenia przyjęto granicę oddziałów i pododdziałów leśnych obowiązującą 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 wydzielenia leśne. Granica rezerwatu obowiązująca na dzień jego uznania została określona na mapie klasyfikacji gruntów, wniesionej na mapę leśną zgodną ze stanem na rok 1977 r. Mapę tę prowadzono w układzie lokalnym i granice wydziełów nie były określone współrzędnymi w układzie państwowym. Opracowania te są bardzo niedokładne zarówno z uwagi na technologię wykonania mapy jak i na małą ich skalę. Określając współrzędne punktów załamania granicy rezerwatu zeskanowano archiwalne pierworysy mapy, uzyskany w ten sposób raster nałożono na aktualną mapę ewidencyjną i leśną. 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 0,11 metra przy czym błąd maksymalny punktów wahał się w przedziale 3 – 4 metrów a średnie przesunięcie pomiędzy punktami granicznymi działek ewidencyjnych a punktami wydziełów leśnych oscylowało na poziomie 3 - 5 metrów. W efekcie kalibracji określono współrzędne punktów załamania granic rezerwatu zgodnych ze stanem na dzień jego uznania, w aktualnie obowiązującym układzie współrzędnych – układ 1992. Uzyskana w ten sposób powierzchnia różni się od podanej w akcie uznającym rezerwat. Różnica ta prawdopodobnie powstała na skutek tego, że akt uznający rezerwat oparto wyłącznie na wydzieleniach leśnych pomijając przy tym działki ewidencyjne. Podział na wydzielenia leśne, w odróżnieniu od podziału ewidencyjnego, jest podziałem wewnętrznym adresowanym wyłącznie do ściśle określonego podmiotu. Stan ten sprawia, że przebieg granic wydziełów leśnych może być modyfikowany przy sporządzaniu dla obszarów leśnych planów urządzenia lasu, z przyczyn uzasadnionych stanem lasu np.: zmiana udziału gatunków drzew w składzie gatunkowym drzewostanu, czy też w budowie pionowej drzewostanu. Ponadto, przy wykonywaniu obliczeń powierzchni wydziełów leśnych stosuje się dokładność zapisu do dwóch miejsc po przecinku, natomiast w ewidencji powszechnej powierzchnię działek ewidencyjnych oblicza się i zapisuje z dokładnością do czterech miejsc

po przecinku. Wyrównując, zatem powierzchnię wyłączeń do powierzchni działek ewidencyjnych, a następnie zaokrąglając ich powierzchnię do dwóch miejsc po przecinku, można otrzymać sumę powierzchni wyłączeń różniącą się od powierzchni działek ewidencyjnych. Na różnicę, pomiędzy powierzchnią wydzieleni leśnych a powierzchnią działek ewidencyjnych wpływa również to, że szereg obiektów, np.: liniowe szczegóły sytuacji wewnętrznej, pomimo że posiadają odrębną powierzchnię, nie posiadają statutu samodzielnego wydzielenia leśnego. Obszarowo położone są one w obrębie poszczególnych wydzieleni leśnych, jednak ich powierzchnia nie jest wykazywana w powierzchni wydzielenia, w granicach, którego się znajdują. Ponadto różnice te powstały najprawdopodobniej w efekcie odnowienia operatu ewidencji gruntów, w wyniku której przeprowadzono nową klasyfikację gruntów różniącą się od klasyfikacji obowiązującej w dniu uznania rezerwatu. W związku z tym, że w niniejszym zarządzeniu wykazano powierzchnię rezerwatu obliczoną przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie w oparciu o dane przestrzenne GIS, jako powierzchnia poligonu opisanego współrzędnymi punktów załamania granicy, która różni się od powierzchni ewidencyjnej przyjętej do zasobów geodezyjnych czy też zasobów Lasów Państwowych, w celu uniknięcia ewentualnych nieporozumień w przyszłości w tym zakresie, 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 Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska powierzchnię obliczoną w oparciu o poligon opisany współrzędnymi punktów załamania granicy. 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 GIS, 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 następujące uwagi:

- 1) we wszystkich projektach w odnośniku dotyczącym informacji o akcie poprzedzającym wydane zarządzenie oraz w zakresie przepisu uchylającego poprzednie zarządzenie w sprawie rezerwatu przyrody, uprzejmie proszę o zachowanie treści odnośników zgodnie z wzorem przesłanym w piśmie z dnia 6 kwietnia 2020 r. znak: DZPWO.600.10.2020.SW. Proszę o usunięcie dwóch ostatnich zdań odnośnika. Rozbudowane wyjaśnienia stanu prawnego znajduje się w uzasadnieniu.

Treść odnośnika została poprawiona zgodnie z uwagami wykazywanymi przez Ministra Klimatu i Środowiska w trakcie kontroli nadzorczej zarządzeń Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie;

- 2) w odniesieniu do załącznika mapowego proszę zauważyć, że legendy map nie zawierają informacji co reprezentują pojawiające się na nich białe linie. Należy dodać tę informację lub usunąć linię z mapy.

Poprawiono załącznik poprzez usunięcie z niego linii.

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. 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.