

Uzasadnienie

Zarządzenie stanowi wykonanie upoważnienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie zawartego w art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1098, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o ochronie przyrody”. Nie tworzy ono nowego rezerwatu przyrody, gdyż dla przedmiotowej formy ochrony przyrody istnieje ciągłość historyczna i prawna. Rezerwat został bowiem powołany do życia rozporządzeniem nr 258 Wojewody Mazowieckiego z dnia 5 października 2001 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody pod nazwą "Okólny Ług" (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 212, poz. 3674, zwanego dalej „Rozporządzeniem”), w celu zachowania ze względów naukowych, dydaktycznych i krajobrazowych siedlisk o charakterze torfowiska przejściowego z charakterystycznymi dla tego typu zbiorowisk roślinami i antropofobnymi gatunkami zwierząt. Rozporządzenie to zostało zachowane w obrocie prawnym poprzez art. 157 ustawy o ochronie przyrody stanowiący, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 161 ustawy o ochronie przyrody, zachowują moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych wydanych na podstawie niniejszej ustawy. W związku z powyższym, niniejsze zarządzenie zostało utworzone w oparciu o przepisy poprzednio obowiązujące, a określone w nim granice i obszar, na którym się znajduje rezerwat i jego otulina, pozostały niezmienione.

Głównym celem zarządzenia, jest uregulowanie stanu prawnego rezerwatu, poprzez wyeliminowanie z obrotu prawnego Rozporządzenia. Artykuł 157 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. nie ustanawia żadnej reguły określającej kierunek postępowania, jaki należy przyjąć w przypadku sprzeczności dotychczasowych przepisów wykonawczych z ustawą. Ustawodawca taką konstrukcją prawa zachował zatem w mocy całe Rozporządzenie, w tym jego paragrafy 3 i 4, ustalające w stosunku do rezerwatu zakazy oraz sytuacje, których ograniczenia te nie dotyczą. Paragrafy te były zgodne z przepisami ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r. poz. 1079, z późn. zm.), jednak z chwilą wejścia w życie ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. stały się one niezgodne z aktualnie obowiązującą ustawą. W obecnym reżimie prawnym, na terenie rezerwatów przyrody obowiązują zakazy wskazane art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody i ustawa ta nie dopuszcza wprowadzania na ich obszar ograniczeń aktami niższej rangi. Pozostawienie w obrocie prawnym takiego stanu rzeczy doprowadza do kolizji dwóch aktów prawnych (ustawy o ochronie przyrody i Rozporządzenia), generującej sprzeczność oraz brak spójności treściowej w ramach jednego systemu prawa, co w praktyce może rodzić wątpliwości interpretacyjne w zakresie zasad postępowania w rezerwacie przyrody Okólny Ług. Brak zgodności utrzymanych w mocy paragrafów Rozporządzenia z obowiązującą ustawą o ochronie przyrody pozostawia bowiem je, względem tej ustawy, w takim stosunku, że spełnienie wymagań stawianych ustawą uniemożliwia zrealizowanie wymagań nimi stawianych. W zaistniałej sytuacji, adresat obu norm nie może równocześnie zachować się zgodnie z nimi obiema, tj. nie ma możliwości aby przepisy rozporządzenia były łącznie spełnione z przepisami ustawy. Należy w tym miejscu wskazać dodatkowo, że głównym czynnikiem wpływającym na skuteczność oddziaływań za pomocą prawa, jest czytelność systemu prawnego. System prawa powinien być tak skonstruowany, aby umożliwiać zainteresowanym odnajdywanie odpowiedzi na pytania prawne w możliwie najdogodniejszy sposób. Powstanie sprzeczności pomiędzy zrekonstruowanymi normami regulującymi jedno zagadnienie, wymusza zatem podjęcie działań w kierunku ustalenia zakresu wad konfliktujących normy, celem usunięcia zaistniałej sprzeczności. Kolizja powstała w przedmiocie sprawy wymusza uchylenie Rozporządzenia, jako aktu słabiej

umocowanego prawnie i zastąpienie go aktem wydanym w formie zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie w sprawie rezerwatu przyrody Okólny Ług, dostosowanym do wymogów prawnych ustawy o ochronie przyrody.

W Rozporządzeniu granica rezerwatu i jego otuliny została oznaczona dość precyzyjnie, poprzez określenie zasięgu na mapie ewidencyjnej, wymienienie działek ewidencyjnych oraz podanie szerokości pasa terenu objętego otuliną. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie w celu dokładnego odwzorowania w swoim zarządzeniu granicy rezerwatu i otuliny określonej w Rozporządzeniu opisał ją w formie graficznej oraz poprzez podanie współrzędnych punktów jej załamania. Zastosowany do opisu granicy rezerwatu i jego otuliny układ współrzędnych płaskich prostokątnych PL-1992 jest jednym z układów tworzących państwowy system odniesień przestrzennych, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z późn. zm.). Powierzchnia rezerwatu podana w niniejszym zarządzeniu różni się od powierzchni wskazanej w rozporządzeniu Wojewody Mazowieckiego o 0,04 ha. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że różnica ta nie jest konsekwencją zmiany granic rezerwatu, a więc Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie nie wprowadził, w rozumieniu przepisów art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, do obrotu prawnego niczego, co wykraczałoby poza pierwotnie ustalone ramy. Rozbieżność ta jest konfliktem zaistniałym pomiędzy powierzchnią przyjętą do zasobów geodezyjnych czy też zasobów Lasów Państwowych, a powierzchnią matematyczną obliczoną na podstawie poligonu opisanego współrzędnymi punktów załamania granicy. Można w tym miejscu wskazać dodatkowo, że wskazana w zarządzeniu powierzchnia nie stanowi powierzchni ewidencyjnej rezerwatu, lecz winna być traktowana jako swojego rodzaju element zarządzenia charakteryzujący przybliżone jego położenie. Zgodnie bowiem z delegacją przyznaną przez ustawę o ochronie przyrody, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska mają 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. Zakładając racjonalność ustawodawcy można przyjąć, że brak upoważnienia do ustalania powierzchni rezerwatu może wiązać się z tym, że faktyczną powierzchnią rezerwatu stanowi suma powierzchni działek ewidencyjnych wchodzących w jego skład, jaka jest wykazywana w prowadzonej przez starostów ewidencji gruntów i budynków, będącą powszechnie obowiązującym źródłem danych o gruntach. Wyłącznie 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.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska opiniując projekt zarządzenia wskazał następujące uwagi:

- 1) w § 1 ust. 1 projektu zarządzenia należy poprawić oznaczenie jednostek administracyjnych, poprzez użycie liczby mnogiej w odniesieniu do powiatów i gmin, a więc powinno być: „położony na terenie województwa mazowieckiego, w powiatach: radomskim i zwoleńskim, w gminach: Pionki i Policzna” albo „położony na terenie województwa mazowieckiego, w powiecie radomskim, w gminie Pionki oraz powiecie zwoleńskim, w gminie Policzna”. Analogicznie w § 4 ust. 1 projektu zarządzenia.

Poprawiono projekt zarządzenia zgodnie z wniesioną uwagą;

- 2) *w § 1 ust. 3 oraz § 4 ust. 3 projektu zarządzenia należy usunąć doprecyzowanie o układzie współrzędnych – informacja ta znajduje się bowiem w odpowiednim załączniku.*

Zgodnie z § 29 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283, zwanego dalej „Zasadami techniki prawodawczej”) przepisy merytoryczne aktów normatywnych stanowią odesłania do załączników, w związku z czym, tytuł załącznika winien korespondować z treścią przepisu merytorycznego. Tym samym, treść przepisu merytorycznego § 1 ust. 3 oraz § 4 ust. 3 projektu zarządzenia odsyłającego do załącznika numer 2 i 4 winien mieć to samo brzmienie co tytuł załączników. Powstałe w tej materii rozbieżności, w związku z odmiennym zredagowaniem przepisu merytorycznego i tytułu załącznika, nie pozostałyby obojętne dla czytelności aktu prawnego;

- 3) *Zasadne jest w załączniku nr 2 po zwrocie PL-1992 dodać odnośnik w brzmieniu: układ współrzędnych płaskich prostokątnych PL-1992 jest jednym z układów tworzących państwowy system odniesień przestrzennych, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, z późn. zm.).*

Stosownie do § 11 Zasad techniki prawodawczej w aktach prawnych nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Najogólniej rzecz ujmując, w obecnym stanie prawnym, Zasady techniki prawodawczej dopuszczają zawieranie w odnośnikach informacji dotyczących w szczególności, zmiany pierwotnego tekstu danego aktu normatywnego jeżeli występuje duża ilość zmian do aktu normatywnego, podstawy prawnej do kierowania działem administracji rządowej wskazanym w upoważnieniu ustawowym czy też aktu prawnego, który przestał obowiązywać na podstawie samego prawa, a którego treść wiąże się z treścią nowego aktu. W związku z powyższym, zamieszczanie w załączniku wskazanej w uwadze informacji byłoby niezgodne z Zasadami techniki prawodawczej. Tym niemniej, może być ona zawarta w uzasadnieniu do zarządzenia i Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie ujął ją w tej części zarządzenia;

- 4) *należy poprawić w projekcie „pl-1992” na „PL-1992” - taka jest bowiem nazwa tego układu, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych.*

Poprawiono projekt zarządzenia zgodnie z wniesioną uwagą;

- 5) *arkusze map należy obrócić o 270⁰, tak aby były one w poziomie, tak jak tytuł załącznika.*

Ustawienie mapy w załączniku nie ma wpływu na merytoryczną treść zarządzenia. Mapa zorientowana w pionie zachowuje większą czytelność niż w poziomie. Tym niemniej, uwzględniono wniesioną uwagę i sporządzono nową mapę w taki sposób aby była ona w poziomie;

- 6) *we wszystkich załącznikach w tytule należy dodać pełną nazwę rezerwatu przyrody.*

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną § 5 Zasad techniki prawodawczej, akty normatywne redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tymi aktami. Narzędzie służące osiągnięciu takiego efektu zostało wskazane w korespondującym z tym przepisem § 154 Zasad techniki prawodawczej, ustalającym zasadę korzystania ze skrótów. Zgodnie z tą regułą, dla oznaczenia określenia złożonego, składającego się z więcej niż jednego wyrazu, które wielokrotnie powtarza się w tekście aktu normatywnego, można wprowadzić jego skrót. Skracane określenie złożone przytacza się w tekście aktu normatywnego po raz pierwszy w pełnym brzmieniu,

a skrót formułuje się w postaci "..... (określenie złożone w pełnym brzmieniu), zwane dalej ("skrót)". Skrót może składać się z pierwszych liter skracanego określenia złożonego, napisanych wielkimi lub małymi literami, z jednego spośród wyrazów wchodzących w skład określenia złożonego albo z wyrazu niewchodzącego w skład tego określenia. W związku z powyższym, odstąpiono od podawania w całym zarządzeniu pełnej nazwy zdefiniowanej nim formy ochrony przyrody, ustalając, poprzez przepis § 1. ust. 1, że rezerwat przyrody Okólny Ług zwany będzie dalej w jego treści „rezerwatem”. Zastosowanie tego zabiegu z jednej strony zmniejszy długość tekstu określonych przepisów zarządzenia, zwiększając tym jego czytelność, z drugiej zaś strony, wymusza stosowanie w dalszych częściach zarządzenia skróconej nazwy rezerwatu odpowiadającej definicji wyrażonej ww. § 1. ust. 1. Przy takiej konstrukcji prawa, przywoływanie w załącznikach do zarządzenia pełnej nazwy rezerwatu przyrody stałoby w sprzeczności z ustalonymi w nim regułami, co w znacznym stopniu obniżyłoby jego czytelność.

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 (Dz.U. z 2021 r. poz. 1098, z późn. zm.).

2. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny.

Projekt planu ochrony będzie oddziaływał:

- 1) na Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie;
- 2) na właściciela gruntu objętego ochroną rezerwatową;
- 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464, z późn. zm.).

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 jest objęta prawem UE. Zarządzenie swym zakresem obejmuje: teren objęty ochroną w ramach sieci Natura 2000 specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO) na podstawie Dyrektywy Unii Europejskiej 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej flory i fauny (Dz. U. UE. 1992.206.7) Puszcza Kozińska PLH 140035 oraz Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. UE. L. 2010.20.7) w ramach Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000, jako specjalny

obszar ochrony ptaków Ostoja Kozienicka PLB 140013. Projekt zarządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.