

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 został uznany zarządzeniem Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych z dnia 12 sierpnia 1987 r. w sprawie uznania za rezerwaty przyrody (M.P. Nr 28, poz. 222), w celu zachowania ze względów naukowych i dydaktycznych rzadkich i chronionych gatunków roślin, występujących w naturalnych zbiorowiskach torfowiskowych i leśnych. 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 w wyniku kolejno wprowadzanych regulacji dotyczących ochrony 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. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 269, poz. 6860), w którym rezerwat został uwzględniony. Kolejne przedłużenie funkcjonowania rezerwatu stanowi przepis art. 153 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880, z późn. zm.), 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 i bagna o łącznej powierzchni 12,61 ha, położony w obrębie wsi Oronne w gminie Maciejowice województwa siedleckiego. W skład rezerwatu wszedł obszar oznaczony w programie zagospodarowania lasów wsi Oronne na lata 1979-1989 jako oddział lasu 3 b, h, s, zlokalizowany w północnej części działek o numerach: 1360, 1363, 1366, 1369, 1372, 1375, 1378, 1381, 1384, 1387, 1390, 1393, 1396, 1399, 1402, 1405, 1408, 1411, 1414, 1416, 1420, 1424, 1426, 1429, 1432, 1435, 1438, 1441, 1444, 1447, 1450, 1453, 1456, 1459, 1462, 1465, 1468, 1471, 1474, 1477, 1480, 1483, 1486, 1489, 1492, 1495, 1498, 1501, 1504, 1507, 1510, 1513, 1516, 1519, 1522, 1525, 1528, 1531, 1534, 1537, 1540, 1543, 1546, 1549, 1552, 1555, 1558, 1561, 1564, 1567, 1570, 1573, 1576, 1579, 1582, 1585, 1588, 1591, 1594, 1597, 1600, 1603, 1606, 1609, 1612, 1615, 1618, 1621, 1624, 1627, 1630, 1633, 1636, 1639, 1642, 1645, 1648, 1651, 1654, 1657, 1660. W związku z tym, że zgodnie z zarządzeniem granicę rezerwatu wyznacza linia będąca sumą obszaru części ww. działek ewidencyjnych, jako podstawę jej opracowania na potrzeby niniejszego projektu zarządzenia przyjęto granicę działek ewidencyjnych 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. Granica rezerwatu obowiązująca na dzień jego uznania została określona na mapie klasyfikacji gruntów, wniesionej na mapę ewidencyjną sporządzoną w skali 1:5000 zgodną ze stanem na lata 1979 – 1989 r. Mapę tę prowadzono w układzie lokalnym i granice działek ewidencyjnych 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. 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 oscylowało na poziomie 2 - 3 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. Rozbieżność ta prawdopodobnie jest efektem nieprecyzyjnego określenia powierzchni poszczególnych działek wchodzących w skład rezerwatu. Przypuszczalnie na etapie określania powierzchni poszczególnych działek nie oparto się na faktycznej powierzchni geodezyjnej, lecz na oszacowanej powierzchni geometrycznej. 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, 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, 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) załącznik nr 1 - proszę podać informację o mapie topograficznej zastosowanej w miniaturce, tj. źródło danych, aktualność danych lub datę dostępu/przeglądania.

W legendzie załącznika dodano informacje o mapie topograficznej zastosowanej w miniaturce;

- 2) odnośnie danych ewidencyjnych (działki) sugerujemy wykorzystać bardziej aktualne dane niż z 2017 r., m.in. usługa WMS KIEG pozwala na pobranie danych aktualnych (aktualność zależy od właściwego PODGiK).

Podkład ewidencyjny zastosowany w załączniku numer 1 został sporządzony w oparciu o dane z ewidencji gruntów pozyskanych na potrzeby niniejszego aktu prawnego z Powiatowego

Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Garwolinie. Informacje te nie uległy zmianie na dzień sporządzenia projektu 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. 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 jest objęta prawem UE. Zarządzenie swym zakresem obejmuje teren objęty ochroną w ramach sieci Natura 2000 - obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, na podstawie Dyrektywy Unii Europejskiej 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej flory i fauny Bagna Orońskie PLH140023. Projekt zarządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.