

Uzasadnienie

Zarządzenie 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 Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 3 grudnia 1981 r. w sprawie uznania za rezerwaty przyrody (M.P. poz. 271). 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 to, 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. 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 to, że w dniu 17 października 1997 r. weszła w życie ustawa zasadnicza, jaką jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 241 ust. 6 Konstytucji stanowi, 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. poz. 21), zachował dla rezerwatu status 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 rezerваты 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, wygasła 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 znajdą w zasięgu terytorialnym jego oddziaływania. Taki stan prawny sprawia, że funkcjonowanie rezerwatu, jako formy ochrony przyrody, wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy o ochronie przyrody, wymusza przeprowadzenie nowelizacji aktu uznającego rezerwat, poprzez wydanie w jego sprawie przepisu wykonawczego, w formie powszechnie obowiązującego aktu prawa miejscowego;

2) weryfikacji przebiegu granicy rezerwatu i jego powierzchni w celu dostosowania ich do obowiązującego podziału przestrzennego. Według zarządzenia Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego rezerwat obejmuje obszar stawów, lasu i łąk o łącznej powierzchni 146,51 ha, położony w gminie Zatory województwa ostrołęckiego. Rzeczywista powierzchnia rezerwatu, obliczona w oparciu o aktualne dane ewidencji gruntów wynosi 145,9754 ha.

Rozbieżność ta związana jest prawdopodobnie z tym, że na etapie ustanawiania rezerwatu określono jego powierzchnię na podstawie oszacowanej powierzchni geometrycznej a nie na podstawie faktycznej powierzchni geodezyjnej poszczególnych działek ewidencyjnych. Na potrzeby niniejszego zarządzenia przyjęto granicę i powierzchnię rezerwatu, jakie otrzymano w ramach sporządzania dla niego projektu planu ochrony. Powstały one z porównania aktu powołującego rezerwat z danymi pozyskanymi z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (prowadzona przez starostów ewidencja gruntów i budynków jest powszechnie obowiązującym źródłem danych o gruntach). Zobrazowana w zarządzeniu granica rezerwatu jest obrysem wchodzących w jego skład działek ewidencyjnych a jego powierzchnia stanowi sumę powierzchni tych działek. Tak przyjęty sposób opracowania granicy i powierzchni rezerwatu jest zgodny z obowiązującymi przepisami. 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) zobowiązuje opracowującego plan ochrony do ustalania informacji o gruntach wchodzących w skład rezerwatu na podstawie danych z ewidencji gruntów. Przy takiej konstrukcji prawa nie można pominąć obowiązującego podziału przestrzennego przy opracowywaniu zarządzenia w sprawie rezerwatu przyrody, gdyż w obrocie prawnym dla jednego rezerwatu nie mogą funkcjonować dwa akty prawa miejscowego, tj. zarządzenie w sprawie rezerwatu przyrody i plan ochrony, odmiennie regulujące tę samą kwestię, jaką jest granica i powierzchnia rezerwatu. Wskazać należy również, że 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). 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 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. W związku z tym, że postępowanie w sprawie rezerwatu przyrody nie doprowadziło do przesunięcia granic działek czy też zmiany ich powierzchni obszar rezerwatu odpowiada wartością wynikającym z ewidencji gruntów. Założonym celem 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 i granice rezerwatu będą zgodne ze stanem faktycznym, jeżeli nie będą się różnić od informacji gromadzonych w zasobach geodezyjnych. Utrzymanie w niniejszym zarządzeniu stanu zgodnego z powszechnie obowiązującymi przepisami nabiera szczególnego znaczenia, gdy weźmiemy dodatkowo pod uwagę sposób skonstruowania art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Przepis ten przyznaje regionalnym dyrektorom ochrony środowiska upoważnienie do określania w zarządzeniu nazwy rezerwatu, jego położenia lub przebiegu granicy, otuliny, jeżeli została wyznaczona, celu ochrony oraz rodzaju, typu i podtypu rezerwatu przyrody, a także sprawującego nadzór nad rezerwatem. Charakter normatywny zarządzenia przesądza o konieczności formułowania zawartych w nim postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Zamknięty katalog kompetencji regionalnego dyrektora ochrony środowiska sprawia, że nie ma on upoważnienia do określania powierzchni rezerwatu, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. Podana w zarządzeniu powierzchnia stanowi jedynie jeden z elementów opisujących położenie rezerwatu i z tych względów winna być zgodna z obowiązującym podziałem przestrzennym terenu. Wskazać należy przy tym dodatkowo, że wyznaczenie czy też odszukanie istniejących punktów załamania granic oraz określenie w ich oparciu powierzchni nieruchomości może wykonywać wyłącznie uprawniony geodeta. Podanie powierzchni rezerwatu w oparciu o punkty załamania granicy wyznaczone przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie stanowiłoby wykroczenie poza ustawowe upoważnienie. W związku z powyższym przebieg granicy rezerwatu oraz jego powierzchnię, jako opis położenia rezerwatu, oparto na punktach załamania wyliczonych przez organ uprawniony do prowadzenia rejestru ewidencji gruntów;

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. poz. 533).

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 zarządzenia, w związku z zakazami jakie zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody obowiązują w stosunku do rezerwatu przyrody, będzie oddziaływał:

- 1) na Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie;
- 2) 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 specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO) na podstawie Dyrektywy Unii Europejskiej 92/43/EWG 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.