

Uzasadnienie

Projekt zarządzenia stanowi wykonanie uwag pokontrolnych wskazanych w ramach 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 niezespólonej administracji rządowej (Dz. U. poz. 1754) przez Ministra Klimatu i Środowiska. Minister Środowiska dokonując kontroli przedmiotowego zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie stwierdził w nim następujące uchybienie.

1. Załącznik nr 4 zawierający opis przebiegu granicy otuliny rezerwatu jest obarczony istotnym błędem. W przypadku, kiedy przebieg granicy otuliny pokrywa się na pewnym odcinku bądź odcinkach z przebiegiem granicy rezerwatu, nie należy powielać wartości opisujących granicę otuliny i granicę rezerwatu. Prawidłowym rozwiązaniem jest rozdzielenie powierzchni otuliny i rezerwatu na dwie odrębne części lub opisanie granic otuliny z komentarzem o wydzieleniu terenu rezerwatu z terenu otuliny. Dodatkowo należy zauważyć, iż wyliczona na podstawie współrzędnych punktów załamania granic otuliny powierzchnia geometryczna wynosi 30,76 ha, natomiast w kontrolowanym zarządzeniu podano powierzchnię 39,1548 ha. Powyższy błąd wskazuje na włączenie w powierzchnię otuliny powierzchni rezerwatu oraz zastosowanie nieodpowiedniej metody obliczeniowej.

Przeredagowano treść załącznika nr 4 poprzez dodanie do zawartej w nim tabeli kolumny z informacją czy dane współrzędne punktów załamania granicy opisują otulinę czy też stanowią jej wyłączenie rezerwat. Rozdzielono w ten sposób opisany tymi współrzędnymi poligon na dwie odrębne powierzchnie, tj. otulinę i rezerwat.

W kwestii wykazanej w zarządzeniu powierzchni otuliny, to nie stanowi ona sumy jej obszaru i rezerwatu. Parametr opisujący w ten sposób otulinę podano w zmienianym zarządzeniu za danymi z ewidencji gruntów. Na potrzeby niniejszego zarządzenia odstąpiono od danych ewidencyjnych i powierzchnię rezerwatu obliczono na podstawie współrzędnych punktów załamania granicy jako matematyczną sumę pól powierzchni rzutu. Dodatkowego wyjaśnienia w tym miejscu wymaga następująca kwestia bezpośrednio związana z powierzchnią rezerwatu przyrody. Delegacja określona przepisem art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 916, z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą o ochronie przyrody” przyznaje regionalnym dyrektorom ochrony środowiska prawo do określania położenia lub przebiegu granicy otuliny. Przepis ten nie uprawnia natomiast regionalnych dyrektorów ochrony środowiska do określania powierzchni otuliny. Zakładając racjonalność ustawodawcy można przyjąć za tym przepisem, że brak upoważnienia regionalnych dyrektorów ochrony środowiska do ustalania powierzchni otulin może wiązać się z tym, że stanowi ona sumę powierzchni działek ewidencyjnych wchodzących w jej skład. Prowadzona przez starostów ewidencja gruntów i budynków jest powszechnie obowiązującym źródłem danych o gruntach, stanowiącym urzędowe źródło 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. 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. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie uwzględniając wniesioną przez Ministra Klimatu i Środowiska uwagę oraz przedstawiony powyżej stan prawny, za pośrednictwem uruchomionej przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii usługi lokalizacji działek ewidencyjnych, ściągnął w formacie shapefile podkład ewidencyjny dla otuliny rezerwatu. Na jego podstawie wygenerowano współrzędne punktów załamania granicy otuliny i obliczono jej powierzchnię. Otrzymana w ten sposób wartość wypełnia zalecenia pokontrolne Ministra Klimatu i Środowiska. Ponadto wskazuje się, że powierzchnia obliczona została w oparciu o poligon opisany współrzędnymi punktów załamania granicy za pomocą oprogramowania QGIS 3.16.9. Należy przy tym

równolegle wskazać, że w świetle art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody powierzchnia ta winna być traktowana jako swojego rodzaju element zarządzenia, charakteryzujący położenie otuliny rezerwatu.

2. W załączniku nr 1 zawierającym przebieg granicy rezerwatu, jak i w załączniku nr 3 zawierającym przebieg granicy otuliny rezerwatu, w siatkach współrzędnych odległości pomiędzy przecięciami osi są zbyt duże. Zaleca się zagęszczenie siatki.

Rozdzielczość siatki kilometrażowej zależna jest od skali mapy. Odstępy jakie winny być zachowane pomiędzy liniami siatki zostały ustalone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych (Dz. U. poz. 1247, z późn. zm.). Linie siatki kilometrowej opisuje się w metrach lub kilometrach, przy czym dopuszcza się podawanie tylko punktów przecięcia siatek odniesienia. W zarządzeniu zastosowano skalę mapy 1: 5000 i w świetle przepisów ww. rozporządzenia rozdzielczość siatki kilometrowej mieści się w zakresie ustalonym dla skali 1:10000 i 1:5000. Przy takim stanie faktycznym i prawnym, odstępy linii siatki winny być ułożone względem siebie co 1000 m. W związku z tym, że odległość taka dla zarządzenia w sprawie rezerwatu przyrody jest zbyt duża, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie zastosował w niniejszym zarządzeniu dopuszczone rozporządzeniem Rady Ministrów jej zagęszczenie do 100 m. Przy czym, dla lepszej czytelności mapy odstąpiono od zobrazowania siatki na mapie w formie linii na rzecz krzyży wskazujących punkt przecięcia się siatki odniesienia.

3. Także metryka ustawy przywołanej w podstawie prawnej kontrolowanego zarządzenia została wskazana w sposób niepełny. W treści zarządzenia nie wskazano wszystkich zmian ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Zgodnie z § 158 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), treść przypisu powinna zawierać dodatkową pozycję: (Dz. U. z 2022 r. poz. 916, 1726, 2185).

W niniejszym zarządzeniu podano wszystkie zmiany wprowadzone do ustawy o ochronie przyrody.

W związku z dużą liczbą zmian wniesionych do zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie uznania rezerwatu przyrody Toczna, 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 tego aktu prawnego z obrotu prawnego i zastąpieniu go 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 bowiem stosować się ogólną zasadę minimalizacji interwencji prawodawczych. Za opracowaniem nowego zarządzenia przemawiają argumenty związane z utratą jego konstrukcji i spójności jakie nastąpiłyby po wprowadzeniu do niego zmian (zmianie podlegają załączniki numer 1, 3 i 4 oraz treść merytoryczna przepisów zawartych w § 1 i 2. 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 zarządzenia w sprawie uznania rezerwatu podkreśli jego odmienność od poprzedzającego go aktu prawnego i dzięki temu uniknie się niejasności w jego interpretacji.

Projekt zarządzenia został przesłany do zaopiniowania Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

Projekt zarządzenia został uzgodniony przez Wojewodę Mazowieckiego.

Ocena Skutków Regulacji (OSR)

1. Cel wprowadzenia zarządzenia.

Celem wprowadzenia zarządzenia jest wypełnienie uwag pokontrolnych wskazanych przez Ministra Środowiska. Minister Środowiska w ramach kontroli nadzorczej przeprowadzonej na podstawie § 5 ust. 2 i 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespólonej administracji rządowej.

2. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny.

Zarządzenie będzie oddziaływało:

- 1) na Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie;
- 2) na właściciela rezerwatu;
- 3) jako powszechnie obowiązujący akt prawa miejscowego na wszystkie podmioty znajdujące się, lub które znajdują się 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 190) 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 Unii Europejskiej. Zarządzenie swym zakresem obejmuje: teren objęty ochroną w ramach Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 na podstawie dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U.U.E.L.1992.206.7), jako obszar mający znaczenie dla Wspólnoty Ostoja Nadbużańska PLH140011 oraz teren objęty ochroną w ramach Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, jako specjalny obszar ochrony ptaków Dolina Dolnego Bugu PLB140001.