

Uchwała Nr 214/14
Sejmiku Województwa Mazowieckiego
z dnia 3 listopada 2014 r.

zmieniająca rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatów garwolińskiego, mińskiego i otwockiego

Na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 i 645 oraz z 2014 r. poz. 379) oraz art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.¹⁾) – uchwala się, co następuje:

§ 1.

W rozporządzeniu Nr 68 Wojewody Mazowieckiego z dnia 23 czerwca 2005 r. w sprawie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatów garwolińskiego, mińskiego i otwockiego (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 164, poz. 5193 oraz z 2013 r. poz. 2486) w § 3 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

"5. Zakaz, o którym mowa w ust. 1 pkt 8, nie dotyczy działki o nr ew. 606 położonej we wsi Kochów, gm. Maciejowice, działek o nr ew. 329 i 333 położonych w miejscowości Maciejowice, gm. Maciejowice, oraz działki o nr ew. 79 położonej w miejscowości Siedzów, gm. Sobienie-Jeziory."

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Przewodniczący Sejmiku
Województwa Mazowieckiego

Ludwik Rakowski

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w: Dz. U. z 2013 r. poz. 628 i 842 oraz 2014 r. poz. 805, 850, 926 i 1002.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 23 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody* (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 i 628) wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, położenie, obszar, sprawującego nadzór, ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazy właściwe dla danego obszaru chronionego krajobrazu lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 24 ust. 1 tejże ustawy, wynikające z potrzeb jego ochrony. Projekty uchwał sejmiku województwa, o których mowa wyżej, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Zarząd Województwa Mazowieckiego na posiedzeniu w dniu 6 sierpnia 2013 r., po zasięgnięciu opinii Mazowieckiej Rady Przyrody, rozpatrzył pozytywnie wniosek o zniesienie zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, na działce o nr ew. 79 w miejscowości Siedzów, gmina Sobienie-Jeziory w Nadwiślańskim Obszarze Chronionego Krajobrazu położonym na terenie powiatów garwolińskiego, mińskiego i otwockiego.

Projekt uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego *zmieniającej rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatów garwolińskiego, mińskiego i otwockiego* został skonsultowany z Mazowiecką Radą Działalności Pożytku Publicznego. Rada nie wniosła uwag do przedmiotowego projektu.

Sejmik Województwa Mazowieckiego, na posiedzeniu w dniu 28 października 2013 r. podjął uchwałę Nr 166/13 *w sprawie przekazania do uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie projektu uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego zmieniającej rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatów garwolińskiego, mińskiego i otwockiego*. Ww. projekt uchwały został przekazany do uzgodnienia Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Warszawie pismem z dnia 30 października 2013 r. znak: PŚ-ZD-II.7122.5.2012.MO.

Regionalny Konserwator Przyrody z up. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie nie uzgodnił przedłożonego przez Samorząd Województwa Mazowieckiego projektu uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego. Uzasadniając podjętą decyzję, Regionalny Konserwator Przyrody powołał się na pismo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ) z dnia 27 września 2013 r. znak: DOP-OC.600.51.2013.MK, gdzie zostały zawarte wytyczne dla regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w sprawie uzgadniania projektów uchwał sejmików województw w sprawie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu. Zgodnie z przedmiotowymi wytycznymi rozporządzenia wojewodów w sprawie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu powinny zostać zastąpione odpowiednimi uchwałami sejmików województw, a nie nowelizowane. Jako uzasadnienie tego stanowiska przytoczono § 34 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość. Ponadto, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 23

stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753, z późn. zm.), który stanowi przepis przejściowy, akty prawa miejscowego dotyczące parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu zostały zachowane w mocy do czasu wejścia w życie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie upoważnień zmienianych tą ustawą. W związku z powyższym, w opinii GDOŚ wejście w życie uchwały Sejmiku Województwa w sprawie przedmiotowych obszarów oznacza utratę mocy obowiązującej poprzedzającego ją rozporządzenia Wojewody. Zaznaczono również, że rozporządzenia wojewodów w sprawie ww. form ochrony przyrody nie mogą być nowelizowane/zmieniane w drodze uchwał sejmików województw a powinny być zastępowane nowym aktem wykonawczym opracowanym pod rządami nowego prawa.

Departament Środowiska stoi natomiast na stanowisku zgodnym z treścią § 32 ust. 3 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który stanowi, że w przypadku zmiany treści przepisu upoważniającego polegającej na tym, że zmienia się organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt zachowuje moc obowiązującą. W takim przypadku organem upoważnionym do zmiany lub uchylecia aktu wykonawczego wydanego na podstawie zmienionego przepisu upoważniającego jest organ wskazany w zmienionym upoważnieniu.

Należy podkreślić, że przed sformułowaniem ww. wytycznych przez GDOŚ, wszystkie dotychczasowe projekty uchwał Sejmiku Województwa Mazowieckiego nowelizujące rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego w sprawie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu były uzgodnione przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie (RDOŚ). Projekty uchwał dotyczące obszarów chronionego krajobrazu zostały przyjęte przez Sejmik Województwa Mazowieckiego i zamieszczone w odpowiednim Dzienniku Urzędowym.

Przedmiotowa nowelizacja dotyczy rozporządzenia Nr 68 Wojewody Mazowieckiego z dnia 23 czerwca 2005 r. w sprawie *Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatów garwolińskiego, mińskiego i otwockiego* (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 164, poz. 5193, z późn. zm.), wydanego na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, który został zmieniony przez art. 21 pkt 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie. Zmiana dotyczyła organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego **z wojewody na sejmik województwa**.

W związku z powyższym, w niniejszej sytuacji zastosowanie powinien mieć ww. § 32 ust. 3 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który wskazuje, że organem upoważnionym do zmiany (nowelizacji) rozporządzenia w sprawie *Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatów garwolińskiego, mińskiego i otwockiego* powinien być Sejmik Województwa Mazowieckiego. Ww. Rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego pozostaje zatem w mocy, tylko jego pierwotna treść normatywna ulega zmianie.

Nie dzielając stanowiska RDOŚ z przedmiotowej materii pismem z dnia 16 stycznia 2014 r. przekazano RDOŚ po raz kolejny do uzgodnienia ww. projekt uchwały Sejmiku.

W odpowiedzi, pismem z dnia 3 lutego 2014 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie po raz drugi nie uzgodnił projektu uchwały Sejmiku

Województwa Mazowieckiego *zmieniającej rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatów garwolińskiego, mińskiego i otwockiego*. Regionalny Dyrektor nie przyjął argumentów przedstawionych przez Departament Środowiska.

Reasumując, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie dwukrotnie nie uzgodnił projektu uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego *zmieniającej rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatów garwolińskiego, mińskiego i otwockiego*, **nie odnosząc się do kwestii merytorycznych proponowanych zmian**.

Jednocześnie należy wskazać, że wytyczne Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, na które powołuje się RDOŚ nie mają charakteru obowiązującego prawa.

Należy podkreślić, że stosowanie się przez RDOŚ do wytycznych określonych w ww. piśmie GDOŚ z dnia 27 września 2013 r., przy uzgadnianiu projektów uchwał sejmików województw w sprawie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, spowodowało czasowe wstrzymanie procedowania zmian aktów prawa miejscowego w ramach rozpatrzonych przez ZWM wniosków.

Dotychczas stosowana procedura nowelizowania aktów prawa miejscowego została zaakceptowana przez ZWM na posiedzeniu w dniu 19 czerwca 2012 r. (*Informacja dla Zarządu Województwa Mazowieckiego w sprawie nowelizacji aktów prawa miejscowego dotyczących parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu*). Przyjęcie takiej procedury było konieczne z uwagi na istniejące trudności związane z określeniem przebiegu granic parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu. W większości obecnie obowiązujących aktów prawa miejscowego ich granice podane są w formie opisu, podana jest również całkowita powierzchnia danej formy ochrony przyrody. W 2012 r. w GDOŚ trwały prace nad rozbudowywaniem Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody o część przestrzenną jako uzupełnienie bazy referencyjnej wszystkich form ochrony przyrody w Polsce. W wyniku tych prac powstał geoserwis, gdzie dostępna jest usługa sieciowa WMS, określająca przebiegi granic polskich form ochrony przyrody, bez granic otulin parków krajobrazowych. Skutkiem tego jest zmiana **całkowitej powierzchni form ochrony przyrody**, powierzchnia odczytana w geoserwisie różni się od powierzchni obszaru określonej w odpowiednim rozporządzeniu. Granice form ochrony przyrody określone w geoserwisie były poddane weryfikacji we współpracy m. in. z Departamentem Środowiska. W chwili obecnej granice mazowieckich parków krajobrazowych są zweryfikowane, natomiast granice obszarów chronionego krajobrazu są nadal w trakcie weryfikacji. Należy jednak stwierdzić, że graficzny przebieg granic form ochrony przyrody, zamieszczony w usłudze sieciowej WMS GDOŚ, ma **charakter referencyjny**, a jedynym źródłem prawa określającym przebieg granic form ochrony przyrody są odpowiednie akty prawne.

Zmiana rozporządzeń Wojewody Mazowieckiego na uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego będzie wymagała dostosowania się, przy tworzeniu nowych aktów, do przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. *w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody* (Dz. U. poz. 1080). Zgodnie z rozporządzeniem, nowo stanowione uchwały sejmików województw w sprawie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu będą musiały zawierać:

- opis tekstowy przebiegu granicy,
- opis przebiegu granicy w postaci wykazu współrzędnych punktów załamania granicy w państwowym systemie odniesień przestrzennych,
- opis przebiegu granicy z wykorzystaniem baz danych, o których mowa w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.) lub leśnej mapy numerycznej,
- wskazanie powierzchni,
- wskazanie powierzchni otuliny parku krajobrazowego, jeśli otulina istnieje,
- opis przebiegu granicy otuliny parku krajobrazowego, jeśli otulina istnieje, przedstawiony w formie takiej jak opis samej formy ochrony przyrody.

W związku z powyższym, ustanowienie nowego aktu prawa miejscowego będzie wymagało każdorazowo sporządzenia odpowiedniej dokumentacji określającej przebieg granicy formy ochrony przyrody, co będzie bardzo utrudnione, ponieważ graficzne odzwierciedlenie granic obszarów chronionego krajobrazu w geoserwisie GDOŚ nie jest do końca zweryfikowane, a otuliny parków krajobrazowych i strefy Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu nie są tam w ogóle zamieszczone. Zatem, w przypadku wątpliwości, może wystąpić potrzeba przeprowadzenia weryfikacji części granic w terenie, a w sytuacjach kontrowersyjnych, opracowanie ekspertyz przyrodniczo-krajobrazowych. Ponadto, należy mieć na uwadze uzgodnienia (w przypadku parków krajobrazowych) lub opinie (w przypadku obszarów chronionego krajobrazu) właściwych miejscowo rad gmin, które w ten sposób uczestniczą w procesie legislacyjnym aktów prawnych dotyczących przedmiotowych form ochrony przyrody i mogą ten proces skutecznie zablokować.

Zatem, nie podzielając stanowiska RDOŚ wskazanego w piśmie GDOŚ z dnia 27 września 2013 r., zgodnie z którym rozporządzenia wojewodów w sprawie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu powinny zostać zastąpione odpowiednimi uchwałami sejmików województw, a nie nowelizowane, Departament Środowiska wystosował pismo z dnia 12 grudnia 2013 r. do Ministra Środowiska z prośbą o analizę wytycznych sporządzonych przez GDOŚ i z zapytaniem czy Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska może narzucać sejmikom województw sposób tworzenia aktów prawnych, zważywszy, że w zakresie formalno-prawnym nadzór nad uchwałami sejmików województw, na podstawie kryterium zgodności z prawem, sprawuje wojewoda.

W odpowiedzi z dnia 24 kwietnia 2014 r. znak: DLP-V-075-2/16982/14/ŁN pan Janusz Ostapiuk – Podsekretarz Stanu z upoważnienia Ministra Środowiska poparł stanowisko GDOŚ w zakresie nieuzgadniania aktów prawa miejscowego nowelizujących rozporządzenia wojewodów. W piśmie zostało zawarte stwierdzenie, że *„rdoś może nie uzgodnić projektu uchwały sejmiku województwa, powołując się na przesłanki legislacyjne, ponieważ uzgodnienie projektu w brzmieniu niezgodnym z obowiązującym prawem mogłoby stanowić o naruszeniu prawa. Co prawda przedmiot kontroli aktów prawa miejscowego należy do właściwości wojewody, tym niemniej w opinii Ministra Środowiska nie ma przeszkód aby organ, na którym ciąży szczególna rola współpracy w formie uzgodnienia, mając wiedzę o istotnych uchybieniach procesowanego dokumentu, nie dokonał tego uzgodnienia z takiego właśnie powodu.”* Ponadto, w opinii Ministra *„Art. 16 ust. 4 oraz art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody (...) nie stanowią o zakresie uzgodnienia, a ponadto uzgodnieniu podlega projekt regulacji, a nie akt uchwalony przez samorząd województwa”*.

Należy wskazać zatem, że zarówno Minister Środowiska jak i GDOŚ stoją na stanowisku, że akty prawa miejscowego zachowane czasowo w mocy nie powinny być nowelizowane a powinny być zastąpione odpowiednimi nowymi uchwałami sejmików województwa oraz, że kwestia ta może być przyczyną nieuzgodnienia projektu aktu prawa miejscowego. Powyższe blokuje dalsze działania Departamentu Środowiska mające na celu przyspieszenie procedury legislacyjnej związanej z rozpatrzonymi przez ZWM wnioskami w zakresie zmian obowiązujących zakazów w parkach krajobrazowych lub obszarach chronionego krajobrazu. Chcąc wyłączyć jedną działkę z obowiązującego zakazu należy od nowa sporządzić cały akt prawa miejscowego wraz ze wszystkimi załącznikami graficznymi (których sporządzenie może być utrudnione jak zostało zaznaczone wyżej) oraz przekazać do uzgodnienia lub zaopiniowania właściwym miejscowo radom gmin, które mogą w ramach swoich kompetencji zablokować całą procedurę legislacyjną.

Zgodnie z art. 80a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie województwa* (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.) jeśli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu samorządu województwa od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez właściwy organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu. Natomiast w myśl art. 80a ust. 2 jeśli organ, od którego uzgodnienia uzależniona jest ważność rozstrzygnięcia organu samorządu województwa - nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcia uznaje się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez województwo, z upływem ww. terminu.

Przyjmując zatem, że w przypadku braku uzgodnienia merytorycznego przez RDOŚ projektu uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego *zmieniającej rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatów garwolińskiego, mińskiego i otwockiego*, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 166/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013 r. w sprawie przekazania do uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie projektu uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego *zmieniającej rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatów garwolińskiego, mińskiego i otwockiego* - projekt ten można uznać za przyjęty w brzmieniu przedłożonym przez Województwo, co w konsekwencji umożliwiłoby uchwalenie przez Sejmik Województwa Mazowieckiego ww. aktu prawa miejscowego.

Jednakże w realiach niniejszej sprawy, wobec stanowiska przyjętego przez GDOŚ i Ministra Środowiska w przedmiotowej sprawie - podjęcie ww. uchwały przez Sejmik Województwa może spowodować odpowiednie działania wojewody jako organu nadzoru, w ramach postępowania nadzorczego w trybie art. 82 ust. 1 i 2 ustawy o *samorządzie województwa*. Należy liczyć się też z prawdopodobieństwem kwestionowania podjętej przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwały przez RDOŚ i zainicjowania przez ten organ postępowania sądowo administracyjnego (złożenie skargi przez RDOŚ do WSA na akt prawa miejscowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego), w ocenie RDOŚ uchwalonej niezgodnie z obowiązującym prawem.

Jednocześnie należy wskazać, że przyjęcie takiej drogi postępowania spowodowałoby merytoryczne i ostateczne rozstrzygnięcie sprawy przez sąd administracyjny w przedmiocie nowelizacji aktów prawa miejscowego w sprawie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu. Wyrok sądu

administracyjnego potwierdziłby bowiem prawidłowość dotychczas stosowanego trybu postępowania w zakresie nowelizacji ww. aktów prawnych lub przyjęcie, że ten tryb nie był właściwy, co w konsekwencji spowodowałoby konieczność zastąpienia dotychczasowych rozporządzeń wojewodów w sprawie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu odpowiednimi nowymi uchwałami sejmików województw.

Powyższy tok postępowania w sprawie projektu uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego *zmieniającej rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatów garwolińskiego, mińskiego i otwockiego* został przedstawiony Zarządowi Województwa Mazowieckiego w dniu 1 lipca 2014 r. w postaci *Informacji dla Zarządu Województwa Mazowieckiego*:

- *w sprawie uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie projektu uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego zmieniającej rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego na terenie powiatów garwolińskiego, mińskiego i otwockiego;*
- *w sprawie postępowania z wnioskami dotyczącymi zmian w aktach prawa miejscowego w sprawie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu.*

Przedmiotowa Informacja została przyjęta przez Zarząd Województwa Mazowieckiego w dniu 1 lipca 2014 r.

Mając na uwadze powyższe, zachodzi konieczność podjęcia przedmiotowej uchwały przez Sejmik Województwa Mazowieckiego.

Niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego i wymaga publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Nadzór nad aktem sprawuje Wojewoda Mazowiecki.