

Rekomendacje
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
w sprawie redagowania uchwał sejmików województw
dotyczących parków krajobrazowych
i obszarów chronionego krajobrazu
oraz

uchwał rad gmin dotyczących pomników przyrody,
stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych oraz
zespołów przyrodniczo-krajobrazowych



**GENERALNA
DYREKCJA
OCHRONY
ŚRODOWISKA**

GENERALNY DYREKTOR
OCHRONY ŚRODOWISKA
Krzysztof Lisowski

Warszawa 2018

Spis treści

Wstęp.....	4
Nazwa.....	5
Powierzchnia	5
Położenie i przebieg granic	5
Załącznik kartograficzny	11
Cel ochrony	12
Sprawujący nadzór	12
Ustalenia dotyczące czynnej ochrony	13
Zakazy i odstępstwa	13
Sposób redagowania treści aktów prawa miejscowego (najczęściej popełniane błędy)	14
Uzasadnienie do projektów uchwał.....	16
Załączniki	17

Wstęp

Na podstawie art. 45a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 142 – zwanej dalej „Ustawą”) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (zwany dalej „GDOŚ”) koordynuje funkcjonowanie form ochrony przyrody (zwanymi dalej „FOP”), tworzonych przez organy samorządu terytorialnego: parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych. W ramach koordynacji FOP GDOŚ ma prawo żądania informacji dotyczących ich funkcjonowania i publikowania rekomendacji w tym zakresie.

Niniejsze rekomendacje są wynikiem prac związanych z prowadzeniem przez GDOŚ Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody (zwanego dalej „CRFOP”), wykonywaniem kompetencji orzeczniczych jako organu II instancji w procesie inwestycyjnym w zakresie obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy o ochronie przyrody, jak również udziałem w kontroli aktów prawa miejscowego zgodnie z *rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespółonej administracji rządowej (Dz. U. poz. 1754)*.

W celu ujednolicenia zawartości merytorycznej, technicznej i redakcyjnej tworzonych aktów prawa dotyczących FOP oraz wychodząc naprzeciw potrzebie udostępniania informacji o środowisku, gromadzenia i analizy geograficznej informacji przestrzennej zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody (Dz. U. poz. 1080)*, rekomenduje się stosowanie poniższych zasad.

Nazwa

1. Nazwa FOP określa obiekt lub obszar, którego ochrony dotyczy. Rekomenduje się by nazwa FOP odpowiadała powszechnie lub lokalnie stosowanej nazwie własnej obiektu lub obszaru. Nazwa FOP może nawiązywać do: położenia geograficznego, wydarzeń historycznych, znaczenia kulturowego itd., jednakże powinna być możliwie zwięzła. Nazwa FOP jest umieszczana na tablicy zlokalizowanej w pobliżu lub na obrzeżach obiektu lub obszaru chronionego, której wzór określa *rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów tablic (Dz. U. poz. 2665)*.

Powierzchnia

2. Powierzchnia FOP powinna być wpisywana do aktu prawnego z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku, wyrażona w hektarach i wynikać z powierzchni opisanej współrzędnymi XY punktów załamania granicy FOP (matematyczna suma pola powierzchni rzutu) zawartych w postaci zestawienia, w treści lub załączniku do aktu prawnego (patrz **Tabela 1**). W przypadku punktowych FOP (np. drzewo jako pomnik przyrody) powierzchni nie określa się, a wskazuje jedynie położenie zgodnie z wytycznymi w **pkt 6**.
3. W przypadku powiększenia lub pomniejszenia powierzchni FOP, a także każdej innej zmiany, w uzasadnieniu do aktu prawnego należy przytoczyć publikator zmienianego aktu prawnego dotyczącego obiektu, aktualną powierzchnię, powierzchnię po zmianie, jak również wyjaśnić i udokumentować potrzebę zmiany (np. zmiana zasięgu chronionych siedlisk).

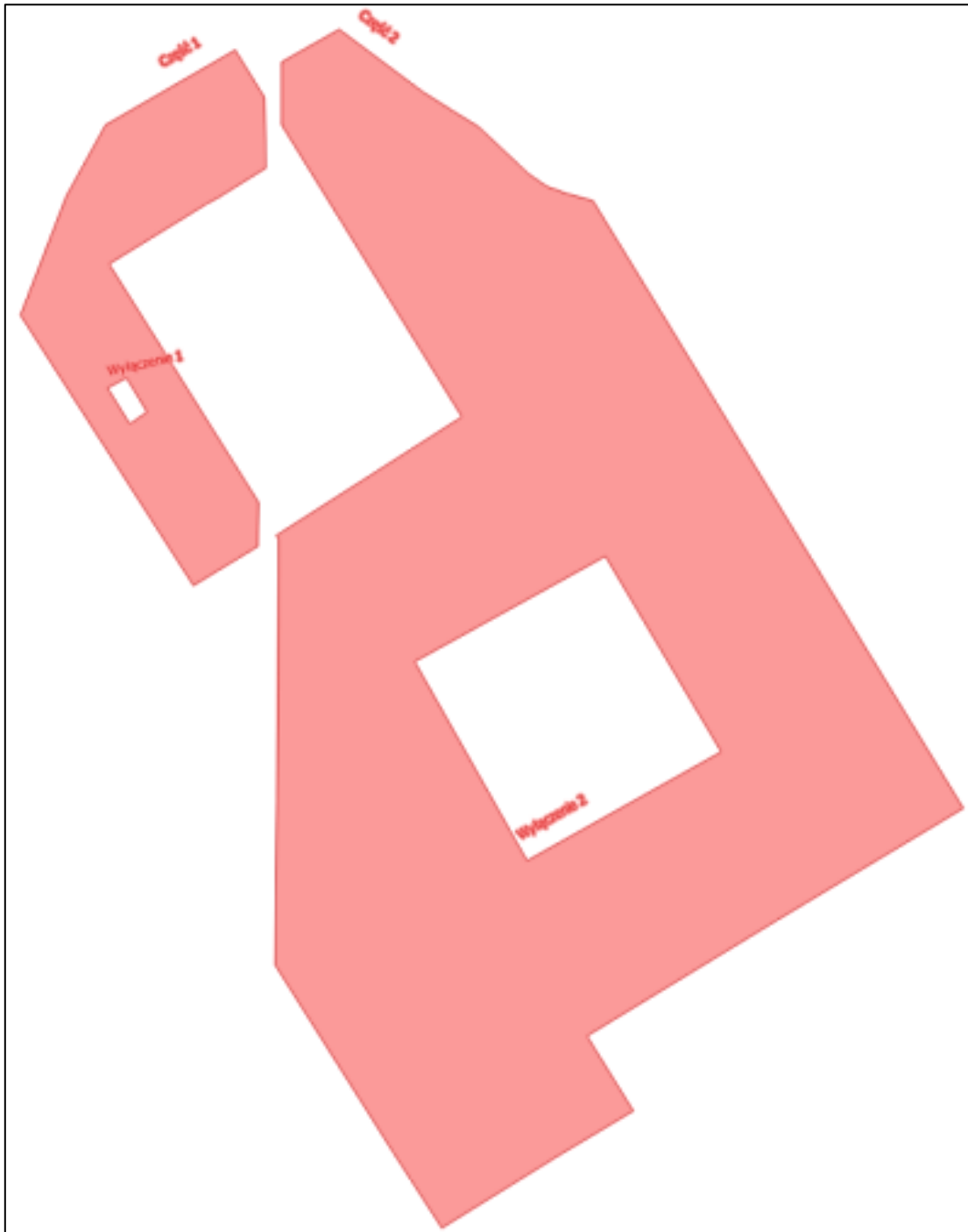
Położenie i przebieg granic

4. W aktach prawnych należy określać zarówno położenie FOP, jak i przebieg jej granicy (a także otuliny, jeśli FOP ją posiada). Przebieg granicy powinien zostać określony w postaci wykazu współrzędnych punktów załamania granicy (za pomocą współrzędnych XY) oraz mapy, o której mowa w **pkt 16-21**. GDOŚ udostępnia na swoich stronach internetowych bezpłatne narzędzia i instrukcje wideo umożliwiające generowanie współrzędnych XY bez potrzeby ponoszenia dodatkowych nakładów finansowych przez JST (patrz: <http://crfop.gdos.gov.pl/CRFOP/pomoc.jsf>)
5. Przebieg granicy FOP należy określić za pomocą współrzędnych punktów jej załamania w układach współrzędnych, o których mowa w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych (Dz. U. poz. 1247)*, tj.:
 - płaskich prostokątnych PL-1992; lub
 - płaskich prostokątnych PL-2000, wskazując przy tym jego strefę.

Zestawienie to powinno odzwierciedlać przebieg granicy FOP z ewentualnymi enklawami lub wyłączeniami, jak też przebieg granicy FOP składającej się z kilku części (poligonów), tak jak przedstawia to **Rysunek 1**.

6. W przypadku pomnika przyrody, który stanowi pojedynczy obiekt (np. drzewo, źródło, gład narzutowy), należy podać współrzędne geodezyjne położenia danego obiektu zgodnie

z pkt 4 i 5. Jeżeli pomnik przyrody obejmuje więcej niż jeden obiekt (np. aleję drzew), należy podać w miarę możliwości współrzędne geodezyjne położenia dla każdego obiektu (drzewa), który wchodzi w skład danego pomnika przyrody. W sytuacji bowiem potrzeby zniesienia ochrony jedynie z części drzew (np. zamierających lub chorych) umożliwi to przygotowanie projektu uchwały w sprawie pomnika przyrody, w której zostaną wyszczególnione te drzewa oraz drzewa, które zachowują status drzew pomnikowych i w dalszym ciągu tworzą aleję. Należy zatem pamiętać, że częściowe zniesienie ochrony możliwe będzie jedynie w przypadku, gdy aleja nadal będzie posiadała wartości przyrodnicze, dla ochrony których została utworzona.



Rysunek 1: Przykład złożonego przebiegu granicy FOP

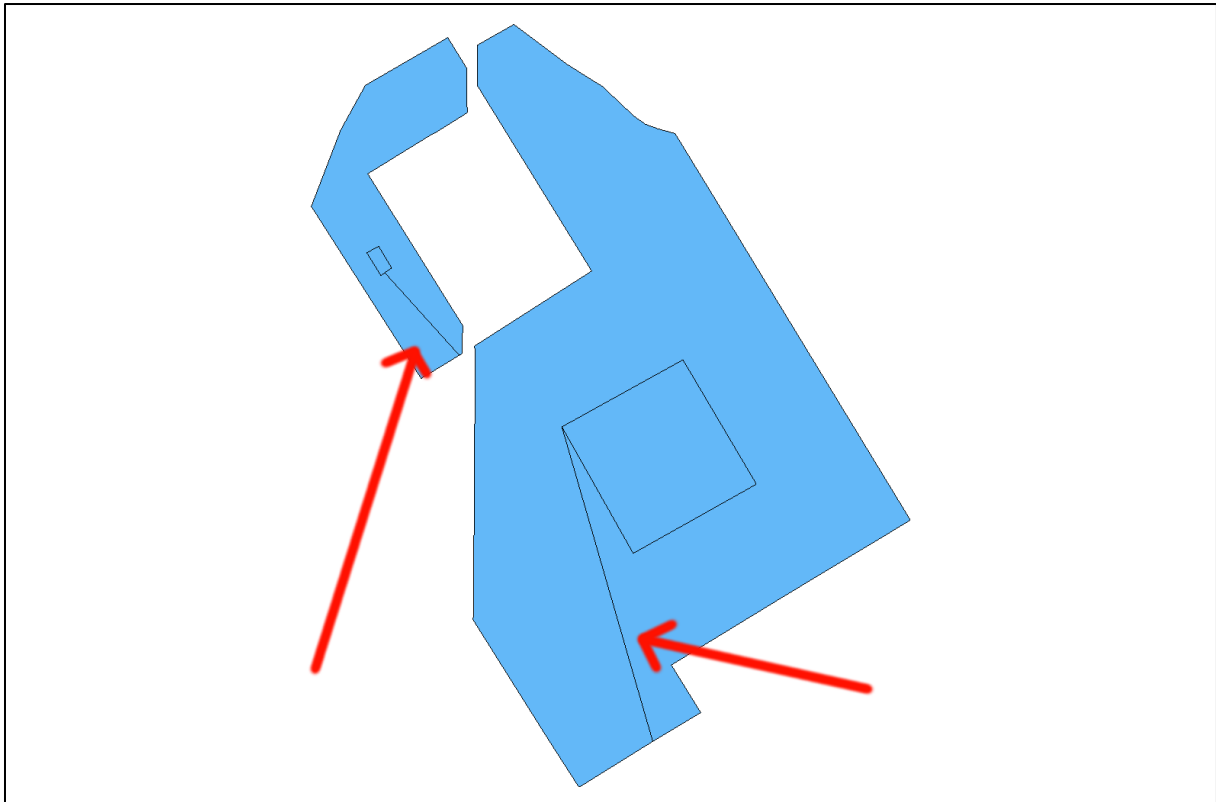
7. Układ współrzędnych płaskich prostokątnych i współrzędnych geograficznych to dwa różne układy, których nie należy ze sobą mylić. Współrzędnymi geograficznymi nazywamy wielkości kątowe (szerokość i długość geograficzną). Natomiast współrzędne prostokątne płaskie określone są w miarach liniowych, dzięki czemu można łatwo obliczyć odległość między punktami. Przebieg granicy lub położenie FOP (i otuliny, gdy ją posiada) powinien być określony za pomocą wykazu współrzędnych punktów załamania granicy według układu współrzędnych, o których mowa w pkt 5. Współrzędne powinny być podane z dokładnością do jednego cm w terenie (dwóch miejsc po przecinku).
8. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych (Dz. U. poz. 1247), współrzędne oznacza się znakami „X” i „Y”, gdzie X oznacza współrzędną północną (oś układu skierowana na północ), a Y współrzędną wschodnią (oś układu skierowana na wschód) – a zatem odwrotnie niż jest to powszechnie stosowane np. w matematyce, w której oś X oznacza oś poziomą, Y pionową.
9. Współrzędne punktów załamania granicy w wykazie należy podawać w kolejności występowania kolejnych punktów wzdłuż granicy. Błędem, uniemożliwiającym poprawne odtworzenie granicy w oprogramowaniu typu GIS, jest sortowanie współrzędnych po wartościach np. rosnąco.
10. Współrzędne pierwszego punktu załamania granicy (rozpoczynającego) danego poligonu lub wyłączenia muszą być identyczne z ostatnim punktem (zamykającym), co zaznaczono na pomarańczowo (patrz Tabela 1). Zabieg taki ułatwia tworzenie poligonów w oprogramowaniu do wizualizacji i zarządzania danymi geograficznymi (np. QGIS 2.14 + wtyczka points2one).
11. W przypadku wyłączeń terenów z powierzchni wewnątrz FOP (patrz Rysunek 1) zestawienie współrzędnych punktów załamania należy sporządzić tak, aby poszczególne obiekty pokrywały się/nachodziły na siebie, a zatem niezgodnie z regułami topologii. Innymi słowy obiekt „Wyłączenie 1” musi być narysowany na obiekcie „Część 1” nie zaś w pustej przestrzeni obiektu „Część 1”. Zabieg ten, mimo iż nieintuicyjny, umożliwia poprawne odtworzenie geometrii w oprogramowaniu GIS. W przeciwnym razie powstają błędy, które przedstawia Rysunek 2 (niezależnie od używanego oprogramowania).

Tabela 1: Przykład poprawnego sporządzenia zestawienia współrzędnych punktów załamania granicy użytku ekologicznego o złożonym przebiegu granicy

Nr	X	Y	Komentarz
1	643650,60	457739,00	Część 1
2	643598,53	457653,53	Część 1
3	643984,34	457407,12	Część 1
4	643986,30	457407,88	Część 1
5	644103,02	457452,79	Część 1
6	644154,76	457472,69	Część 1
7	644222,33	457509,89	Część 1
8	644245,49	457522,64	Część 1
9	644255,67	457528,25	Część 1
10	644362,70	457713,16	Część 1
11	644357,59	457716,31	Część 1

12	644346,87	457722,92	Część 1
13	644295,16	457754,80	Część 1
14	644194,05	457756,76	Część 1
15	644150,92	457687,47	Część 1
16	644143,12	457672,75	Część 1
17	644057,33	457533,69	Część 1
18	644053,94	457535,81	Część 1
19	644011,12	457562,62	Część 1
20	643985,23	457578,83	Część 1
21	643717,34	457746,55	Część 1
22	643654,54	457745,46	Część 1
23	643650,60	457739,00	Część 1
24	643894,88	457558,20	Wyłączenie 1
25	643880,33	457531,54	Wyłączenie 1
26	643829,44	457563,05	Wyłączenie 1
27	643846,40	457587,28	Wyłączenie 1
28	643894,88	457558,20	Wyłączenie 1
29	642785,13	458172,82	Część 2
30	642682,24	458007,37	Część 2
31	642688,63	458003,27	Część 2
32	642790,64	457937,78	Część 2
33	642867,20	457889,62	Część 2
34	643057,10	457770,14	Część 2
35	643290,99	457772,31	Część 2
36	643664,75	457774,69	Część 2
37	643670,28	457771,29	Część 2
38	643671,32	457773,00	Część 2
39	643672,36	457774,71	Część 2
40	643674,96	457778,77	Część 2
41	643746,65	457890,77	Część 2
42	643761,13	457913,39	Część 2
43	643782,84	457947,30	Część 2
44	643811,18	457991,58	Część 2
45	643813,37	457995,01	Część 2
46	643835,70	458029,89	Część 2
47	643837,59	458032,84	Część 2
48	643839,48	458035,79	Część 2
49	643916,79	457988,12	Część 2
50	643996,10	457939,21	Część 2
51	644116,15	457865,18	Część 2
52	644220,28	457800,98	Część 2
53	644245,22	457785,60	Część 2
54	644255,91	457779,01	Część 2
55	644345,42	457779,01	Część 2

56	644392,19	457861,28	Część 2
57	644302,70	457980,80	Część 2
58	644275,85	458023,23	Część 2
59	644253,03	458060,07	Część 2
60	644186,15	458131,04	Część 2
61	644168,31	458156,68	Część 2
62	644158,07	458184,60	Część 2
63	644147,67	458222,75	Część 2
64	644140,46	458227,16	Część 2
65	644010,62	458306,51	Część 2
66	643954,67	458340,56	Część 2
67	643799,48	458435,00	Część 2
68	643506,11	458613,53	Część 2
69	643499,23	458617,72	Część 2
70	643367,38	458697,95	Część 2
71	643281,05	458750,48	Część 2
72	643220,79	458650,33	Część 2
73	643217,26	458644,47	Część 2
74	643212,29	458636,20	Część 2
75	643189,80	458598,83	Część 2
76	643169,74	458565,48	Część 2
77	643146,14	458526,25	Część 2
78	643120,29	458483,29	Część 2
79	643094,88	458441,63	Część 2
80	643067,69	458397,05	Część 2
81	643052,85	458372,71	Część 2
82	643045,93	458361,37	Część 2
83	643026,35	458329,27	Część 2
84	642956,27	458214,38	Część 2
85	642849,50	458280,43	Część 2
86	642785,13	458172,82	Część 2
87	643640,41	458240,42	Wyłączenie 2
88	643490,15	457968,98	Wyłączenie 2
89	643206,60	458128,93	Wyłączenie 2
90	643361,70	458405,21	Wyłączenie 2
91	643640,41	458240,42	Wyłączenie 2



Rysunek 2: Przykład błędów geometrii przy odtwarzaniu poligonów ze współrzędnych punktów załamania

- 12.** Podanie wykazu współrzędnych punktów załamania granicy likwiduje wiele problemów z precyzyjnym określeniem przebiegu granicy FOP, związanych m.in.:
- dezaktualizacją danych i trudnościami w odtworzeniu przebiegu granicy w przypadku stosowania opisu tzw. topograficznego (po skraju lasu, linii energetycznej, drodze, brzegiem zbiornika wodnego itd.);
 - niejednoznacznościami we wskazywaniu powierzchni przy stosowaniu metody listy danych o charakterze katastralnym (Ewidencja Gruntów i Budynków PODGiK, System Identyfikacji Działek Rolnych ARiMR czy granic leśnych PGL LP), gdzie różne metodyki liczenia powierzchni powodują w następstwie rozbieżności (powierzchnie nieliterowane, powierzchnie z ewidencji niezgodne z powierzchnią matematyczną, powierzchnie LPIS niezgodne z EGiB itd.).
- 13.** Stosowanie metody współrzędnych punktów załamania granicy do opisu granicy FOP nie oznacza oczywiście braku możliwości ustalenia/definiowania przebiegu granicy (potocznie „ciągnięcia granicy”) po elementach topograficznych typu: skraj lasu, brzeg rzeki, krawędź skały/wzniesienia, czy różnych granic administracyjnych: działek ewidencyjnych, leśnych, granic gminy – ale jej opis w akcie prawnym winien być określony zestawieniem współrzędnych punktów załamania.

14. Jeżeli wyznacza się otulinę FOP, to przebieg jej granicy powinien być opisany analogicznie do przebiegu granicy FOP. Współrzędne wspólnych punktów załamania granicy FOP i otuliny powinny być identyczne.
15. W przypadku zniesienia ochrony z części obiektów z alei drzew/grupowego pomnika przyrody, w celu ich poprawnej identyfikacji, należy podać współrzędne geodezyjne położenia dla każdego ze znoszonych obiektów.

Załącznik kartograficzny

16. Położenie i przebieg granicy FOP (oraz otuliny w przypadku jej wyznaczenia) powinny być zilustrowane mapą, stanowiącą załącznik do aktu prawnego i opatrzoną następującymi elementami:
 - tytuł;
 - podziałka liniowa jako informacja o skali opracowania;
 - siatka kilometrowa w układzie współrzędnych płaskich prostokątnych PL-1992 lub PL-2000;
 - mapa pogładowa lokalizacji FOP w mniejszej skali (np. by pokazać pobliskie miejscowości);
 - źródło i aktualność podkładu kartograficznego oraz innych danych wykorzystanych w kompozycji mapy.
17. Treść mapy powinna prezentować przebieg granicy w skali umożliwiającej jednoznaczną identyfikację przebiegu granicy (o ile to zasadne i możliwe w skali nie mniejszej niż 1:5000). W przypadku większych FOP istnieje konieczność prezentacji przebiegu granicy w podziale arkuszowym, tak jak robi się to dla obszarów Natura 2000 (dostępne pod adresem: <http://natura2000.gdos.gov.pl/wyszukiwarka-n2k>) czy jak w załączonych do niniejszego opracowania przykładach (załączniki 2 i 3).
18. W przypadku zniesienia ochrony z kilku obiektów w alei drzew/grupowego pomnika przyrody należy na mapie jednoznacznie wskazać zniesione obiekty.
19. W objaśnieniach mapy zaleca się stosowanie pełnych nazw źródła podkładu kartograficznego.

Przykład:

Główny Urząd Geodezji i Kartografii, a nie GUGiK
System Identyfikacji Działek Rolnych, a nie LPiS

20. W załączeniu do rekomendacji znajduje się szablon kompozytora wydruku dla bezpłatnego programu QGIS, na podstawie którego przygotowano wzory map dla użytku ekologicznego. Wykonano je przy użyciu darmowego oprogramowania i ogólnie dostępnych danych jednostek administracji publicznej m.in. na podstawie przepisów *ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1382, z późn. zm.)*, zatem każdy organ ma możliwość produkcji analogicznych opracowań:
 - w części opisowej mapy przewidziano miejsce na znaczną ilość tekstu, gdzie powinny znaleźć się zapisy o źródłach, dokładności i aktualności danych wykorzystanych do opracowania mapy;
 - jako podkład kartograficzny wykorzystano ortofotomapę, ponieważ na mapach topograficznych (zarówno z GUGiK, jak i Google czy OpenStreetMap) przeważnie zaznaczone są już granice FOP pochodzące z innych, niereferencyjnych źródeł. Jednak ostateczny dobór kompozycji mapy, tak by była funkcjonalna i czytelna, należy do

twórcy mapy, a niniejsze rekomendacje mają charakter kierunkowy (np. mapę można wzbogacać, m.in. przebiegiem dróg nałożonych na ortofotomapę, tworząc w ten sposób praktyczną mapę hybrydową);

- załączona mapa stanowi wzór przy sporządzaniu map dla poszczególnych FOP. Można ją modyfikować w zakresie, który uwzględnia specyfikę danego obiektu lub obszaru chronionego (np. użyć mapy topograficznej zamiast ortofotomapy, zastosować dane z Państwowego Rejestru Granic);
- wzór dla map, ze zintegrowanymi w każdym arkuszu objaśnieniami, stanowi załącznik 2. Alternatywnie dla map wieloarkuszowych można sporządzić opracowanie z objaśnieniami zawartymi na osobnym/zewnętrznym arkuszu – przykład stanowi załącznik 3.

21. W przypadku dużych obszarowo FOP należy sporządzić opracowania arkuszowe, wyłącznie dla tych fragmentów FOP, przez które faktycznie przebiega granica obszaru. Bezcelowe jest redagowanie arkuszy, w których całość przedstawianego terenu jest położona w FOP (patrz załącznik 3).

Cel ochrony

22. Cel ochrony danej FOP musi odpowiadać definicji tej formy określonej w Ustawie oraz możliwościom ochronnym, jakie daje jej reżim prawny (zakazy, ustalenia ochrony czynnej, plany ochrony). Przykładowo zespół przyrodniczo-krajobrazowy stanowi fragment krajobrazu wyróżniający się określonymi cechami. Stanowi zatem znacznie ograniczony obszar, którego wielkość nie powinna być zbliżona do wielkości obszarów, których cele ochronne obejmują walory różnych typów krajobrazów (obszary chronionego krajobrazu, parki krajobrazowe). Z kolei celem ochrony parku krajobrazowego nie powinny być np. leśne ekosystemy naturalne, dla których ochrony bardziej właściwymi formami ochrony przyrody są rezerwaty przyrody i parki narodowe. Delegacja ustawowa do utworzenia parku krajobrazowego nie daje bowiem możliwości wprowadzenia zakazów, gwarantujących ochronę takich ekosystemów. Rekomenduje się, aby wymienione w akcie gatunki grzybów, roślin i zwierząt stanowiące cele ochrony, miały nazwy polskie oraz nazwy naukowe (łacińskie) zapisane kursywą (np. kukułka krwista *Dactylorhiza incarnata*), zgodne z właściwymi rozporządzeniami dotyczącymi ochrony gatunkowej. Natomiast dla siedlisk przyrodniczych i zbiorowisk roślinnych należy stosować nazewnictwo zgodne z *rozporządzeniem Ministra Środowiska z 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1713)* lub Międzynarodowym Kodeksem Nomenklatury Fitosocjologicznej. Posługiwanie się nazwami naukowymi powoduje ujednolicenie nazewnictwa.

Sprawujący nadzór

23. Zgodnie z Ustawą w akcie dotyczącym FOP należy określić sprawującego nadzór. Rekomenduje się wprowadzać pełną nazwę organu. Nadzór nad parkami krajobrazowymi i obszarami chronionego krajobrazu sprawuje zazwyczaj marszałek województwa lub dyrektor parku. W przypadku pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych jest to najczęściej wójt gminy lub burmistrz/prezydent miasta.

Ustalenia dotyczące czynnej ochrony

- 24.** W razie potrzeby organ ustanawiający daną FOP może określić szczególne ustalenia dotyczące jej czynnej ochrony. Ustalenia takie powinny określać działania, które będą prowadzone w celu powstrzymania degradacji obiektu/obszaru, bądź jego części, w sytuacji gdy ochrona bierna obiektu (ustanowione zakazy) jest niewystarczająca dla realizacji celów ochrony FOP. Częstym błędem jest natomiast wskazywanie dodatkowej, często częściowo pokrywającej się z treścią wprowadzanych zakazów, ochrony biernej. Przykładowym, tego rodzaju ustaleniem, nieprawidłowo wprowadzanym na obszarach chronionego krajobrazu jest ustalenie następującej treści: „zachowanie śródpolnych torfowisk, zabagnień, podmokłości oraz oczek wodnych”. Łatwo zauważyć, że po pierwsze nie stanowi ono działania, a po drugie częściowo pokrywa się z treścią zakazu likwidowania obszarów wodno-błotnych, starorzeczy oraz naturalnych zbiorników wodnych. Za prawidłowe należałoby uznać natomiast określenie działań przeciwdziałających niekorzystnym procesom, w wyniku których tego rodzaju obiekty zanikają (np. zarastanie, zamulanie). W przypadku drzew i krzewów stanowiących pomniki przyrody organy ustanawiające mogą określić ustalenia dotyczące koniecznych prac konserwatorskich i pielęgnacyjnych.

Zakazy i odstępstwa

- 25.** W stosunku do FOP mogą być wprowadzone zakazy określone Ustawą. Jest to zamknięty katalog zakazów, z którego do aktu prawnego dotyczącego FOP należy wybrać jedynie te, które dotyczą danego obiektu/obszaru. I tak na przykład nie powinno się ustalać zakazu „likwidowania, zasypywania i przekształcania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych” dla pojedynczego drzewa będącego pomnikiem przyrody. Ustalane zakazy powinny, w opinii organu ustanawiającego FOP, realizować jej cele ochrony, a w przypadku wprowadzenia ich jedynie na części obszaru, granice ich obowiązywania winny zostać określone w sposób precyzyjny. Swoboda organu w tym zakresie jest na tyle duża, że może stosować różne zakazy w stosunku do tych samych typów form ochrony, stanowiących oczywiście różne obiekty bądź nieruchomości, czy też ich części. Niemniej należy zauważyć, że nie jest to swoboda zupełna. Delegacje ustawowe dają bowiem możliwość wprowadzenia wybranych zakazów, jedynie na części obszaru oraz wyraźnie wskazują, że mają to być zakazy właściwe dla ochrony albo mają wynikać z potrzeb ochrony przyrody konkretnej FOP. Częstym błędem jest natomiast wprowadzanie wszystkich zakazów na całym obszarze danej FOP, niezależnie od okoliczności, czy wynika to z potrzeb ochrony przyrody. Przykładem może być zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych wprowadzony na obszarach zwartej zabudowy, gdzie nie występują już walory przyrodnicze i krajobrazowe wymagające tego rodzaju ochrony. W takim przypadku dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności. W celu uniknięcia takiego naruszenia za dopuszczalne uznaje się wprowadzenie odpowiednich odstępstw od zakazów. Odstępstwa te jednak muszą mieć charakter obszarowy (np. zakaz zabudowy nie dotyczy uzupełnień zabudowy pod warunkiem nie zmniejszania odległości zabudowy od brzegów wód ustalonej w odniesieniu do zabudowy występującej na przylegających działkach), wynikać z braku potrzeby ochrony celu danej FOP, być precyzyjne i dookreślone. Częstym błędem jest natomiast wprowadzanie odstępstw dla pojedynczych działek lub wyłączanie wszystkich obiektów chronionych danym zakazem w sposób

automatyczny, bez analizy potrzeb ochrony przyrody, wynikających z celów ochrony danej FOP. Ponadto zakazy, co do zasady, powinny zostać wykorzystane w oryginalnym brzmieniu ustawowym, bez zmiany ich treści. Niemniej należy zauważyć, że w pewnych szczególnych przypadkach za dopuszczalne można uznać dokonanie ich modyfikacji, z zastrzeżeniem, że może ona prowadzić jedynie do zawężenia zakazu (nigdy rozszerzenia), co wynika z zasady wyłączności ustawowej przy określaniu granic ograniczania konstytucyjnych praw jednostki (własności, działalności gospodarczej). Zawężenie to winno wynikać z braku potrzeb ochrony przyrody. Najlepszym przykładem jest zakaz wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu. Złóża bursztynu występują jedynie lokalnie, trudno zatem uznać za uzasadnione wprowadzanie zakazu wydobywania bursztynu w każdym przypadku.

Sposób redagowania treści aktów prawa miejscowego (najczęściej popełniane błędy)

- 26.** Projekty aktów prawa miejscowego powinny być redagowane, zgodnie z Działem VII rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Podejmowanie ponownych uchwał w sprawie utworzenia już istniejących FOP w opinii Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska jest błędem, ponieważ brak jest podstawy prawnej do podejmowania ponownej uchwały w sprawie utworzenia już istniejących FOP. Co więcej, podjęte uchwały w sprawie ponownego utworzenia tych form mogą sugerować, że na obszarze funkcjonują jednocześnie np. dwa parki krajobrazowe (tzn. park krajobrazowy utworzony rozporządzeniem wojewody oraz park krajobrazowy utworzony uchwałą sejmiku województwa). Rekomenduje się zatem, aby wydając akty prawne aktualizujące istniejące FOP nadawać im tytuł:

Uchwała Nr ... Sejmiku Województwa ... z dnia ... w sprawie parku krajobrazowego

a nie

w sprawie utworzenia parku krajobrazowego

lub

Uchwała Nr ... Rady Gminy ... z dnia ... w sprawie pomnika przyrody

a nie

w sprawie ustanowienia pomnika przyrody.

- 27.** Częstym błędem jest zawieranie w wydawanych aktach prawnych niepoprawnych postanowień/odnośników informacyjnych o utracie mocy obowiązującej poprzedniego aktu prawnego oraz o podstawie prawnej, z mocy której przestał on obowiązywać. Przykładem może być duża liczba aktów prawnych dotyczących parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, pomników przyrody itd., które zostały wydane na podstawie ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 z późn. zm.). Do tychże regulacji zastosowanie miał art. 11 ustawy z dnia 7

grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r. poz. 21), zgodnie z którym przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 października 1991r. o ochronie przyrody zachowały moc do czasu wejścia w życie aktów wykonawczych, wydanych na podstawie upoważnień ustawowych w brzmieniu nadanym tą ustawą, (jednak nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie). Z uwagi na to, że we wskazanym terminie nie zostały wydane nowe akty prawne, przedmiotowe akty przestały obowiązywać z mocy prawa z dniem 3 sierpnia 2001 r., a tym samym niewłaściwe jest ich uchylenie w przepisach uchwał sejmików województw lub rad gmin. Jednocześnie należy podkreślić, że utrata mocy obowiązującej aktów prawnych nie spowodowała likwidacji FOP. Wobec powyższego w akcie prawa miejscowego należy zawrzeć informację o utracie mocy wcześniej obowiązujących aktów w następującym brzmieniu:

Niniejsza uchwała poprzedzona była (tytuł aktu prawnego) (Dz. Urz. Woj. ... poz. ...), które utraciło moc z dniem 3 sierpnia 2001 r. na podstawie art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r. poz. 21)

- 28.** Na podstawie 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. poz. 753, z późn. zm.), akty prawa miejscowego wydane przed tą datą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez sejmiki województwa i rady gmin. Oznacza to, iż np. rozporządzenie wojewody ustanawiające pomnik przyrody zachowuje moc do momentu wydania uchwały rady gminy „w sprawie” lub znoszącej pomnik.

Rozporządzenia wojewody dotyczące omawianych FOP nie mogą być zmieniane w drodze uchwał sejmików wojewódzkich i rad gmin (§ 143 w związku z § 83 „Zasad techniki prawodawczej”), np.:

uchwała rady gminy (...) zmieniająca rozporządzenie (...)

lecz powinny być zastępowane nowym aktem wydanym w sprawie danej FOP. Na mocy art. 35 ust. 1 ww. ustawy, w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, „stary” akt prawa miejscowego z dniem wejścia w życie „nowego” aktu prawnego traci moc obowiązującą. Sejmik województwa lub rada gminy powinna podjąć uchwałę, która będzie zawierała wszystkie wymagane i zgodne z Ustawą elementy oraz odniesienie do aktu poprzedzającego w treści aktu prawa miejscowego:

*Niniejsza uchwała poprzedzona była(tytuł aktu prawnego) które utraciło moc z dniem
..... na podstawie (podać podstawę prawną)*

- 29.** Do zniesienia FOP konieczne jest wydanie, przez odpowiedni organ, aktu o zniesieniu ochrony. Należy podkreślić, że utrata mocy obowiązującej aktów prawnych dotyczących FOP, które nie zostały ujęte w wykazach prowadzonych przez wojewodów (regulacje na mocy art. 106 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. poz. 872, z późn. zm.)), czy też skutek upływu okresu określonego w przepisach dostosowujących nie powoduje likwidacji samej FOP. Akty powołujące FOP należą do kategorii aktów normatywnych, które można porównać do swoistych czynności (podobnie jak akty ustanawiające jakieś wzory lub znaki, czy powołujące instytucje), a które z chwilą wejścia w życie dokonują określonej zmiany w świecie. Dla wyeliminowania z obrotu prawnego tworców prawnych, powołanych

do życia na mocy tego typu aktów normatywnych konieczne jest ich zniesienie. Do likwidacji FOP konieczne jest bowiem wydanie przez odpowiednio umocowany organ, którego ustawodawca na mocy przepisów prawa upoważnił do dokonania likwidacji FOP, aktu likwidującego (znoszącego) formę ochrony przyrody. Podkreślenia wymaga, że również, zgodnie z obowiązującą Ustawą:

- likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku krajobrazowego następuje w drodze uchwały sejmiku województwa wyłącznie z powodu bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych na obszarach projektowanych do wyłączenia spod ochrony;
- likwidacja lub zmniejszenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa wyłącznie z powodu bezpowrotnej utraty wyróżniającego się krajobrazu o zróżnicowanych ekosystemach i możliwości zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem;
- zniesienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego może nastąpić w razie utraty wartości przyrodniczych i krajobrazowych, ze względu na które ustanowiono FOP, lub w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych lub zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego. Zniesienie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje również w przypadku ustanowienia parku kulturowego.

Należy pamiętać, iż w przypadku drzew uznanych za pomniki przyrody zgodnie z postanowieniami art. 40 ust. 2 Ustawy na terenach niezabudowanych, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi lub mienia, podlegają one ochronie do czasu ich samoistnego, całkowitego rozpadu. W związku z tym utrata żywotności przez drzewo nie stanowi dostatecznej podstawy do uchylenia jego ochrony, jeżeli znajduje się ono na obszarze niezabudowanym.

- 30.** Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego przez wojewodę lub sąd administracyjny powoduje cofnięcie wszystkich skutków prawnych wydania tego aktu. Oznacza to, że w przypadku obowiązywania aktu wcześniejszego powraca on do obrotu prawnego. W przypadku braku wcześniejszego aktu FOP przestaje istnieć.

Uzasadnienie do projektów uchwał

- 31.** Uzasadnienie do projektu uchwały w sprawie FOP powinno zawierać szczegółowe informacje (w tym oparte np. na opiniach ekspertów) potwierdzające zasadność utworzenia danej FOP o konkretnym zasięgu oraz wymiarze (dlaczego taka a nie inna powierzchnia, dlaczego ten obiekt/obszar). Dodatkowo należy podać argumentację za wprowadzeniem konkretnych zakazów (oraz ewentualnych odstępstw od nich), które będą obowiązywały na danym terenie (na całym lub części obszaru). Niezmiernie ważnym jest wykazanie potrzeb ochrony przyrody danej FOP, dla ochrony których wprowadzane są ograniczenia oraz odstępstwa. W przypadku aktu wprowadzającego zmiany w ustanowionej FOP, uzasadnienie powinno zawierać wszelkie informacje dotyczące wprowadzanych zmian. Należy uzasadnić powód zmiany powierzchni oraz przebiegu granicy (np. czy wynika ona z zastosowania bardziej precyzyjnych metod pomiarowych, dołączenia lub usunięcia działek ewidencyjnych, czy też z powodów merytorycznych istotnych dla celu ochrony), a także wprowadzanych zakazów i odstępstw. W przypadku aktu o zniesieniu FOP należy szczegółowo wymienić przesłanki i powody zniesienia. Wszelkie materiały będące podstawą do podjęcia uchwały (np.

ekspertyza dendrologiczna, dokumentacja fotograficzna, protokół z wizji terenowej) powinny zostać zgromadzone w dokumentacji tejże formy i zostać przytoczone w uzasadnieniu.

Załączniki

- Załącznik 1: przykłady poprawnie wydanych aktów prawnych dot. FOP wydanych przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;
- Załącznik 2: szablon QGIS i wzór map do uchwały sejmiku województwa i uchwały rady gminy w sprawie FOP na przykładzie rezerwatu przyrody „Hubert” (objaśnienia zintegrowane);
- Załącznik 3: przykład map do uchwały sejmiku województwa i uchwały rady gminy w sprawie FOP na przykładzie rezerwatu przyrody „Jeziorsko” (objaśnienia zewnętrzne);
- Załącznik 4: wzór wykazu współrzędnych punktów załamania granicy FOP na przykładzie rezerwatu przyrody „Hubert”.