Ministerstwo
Klimatu i Środowiska

Sekretarz Stanu
Krzysztof Bolesta

DOP-WŚ.0503.2.2026.WŁ
4347599.17884702.14470900
Warszawa, 22-05-2026

Dotyczy: udzielenie odpowiedzi na oświadczenie senatorskie Pana Andrzeja Kalaty złożonego na 57. posiedzeniu Senatu w dniu 22 kwietnia 2026 r
Temat: w sprawie działań podejmowanych przez RDOŚ w Katowicach dot. procesu opiniowania i uzgadniania projektów planów ogólnych dla terenów położonych w granicach obszarów chronionych Natura 2000

Pani
Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu RP
Kancelaria Senatu RP

Szanowna Pani Marszałek,

w związku z przekazanym oświadczeniem senatorskim, poniżej przedstawiam odpowiedź w zakresie kompetencji Ministra Klimatu i Środowiska.

1. **Czy Ministerstwo Klimatu i Środowiska planuje podjęcie pilnego nadzoru nad działalnością RDOŚ w Katowicach w celu ujednolicenia i uelastycznienia kryteriów uzgadniania planów ogólnych, tak aby uwzględniały one słuszny interes mieszkańców i rozwój gmin?**

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ), jest organem wyższego stopnia w stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska[1].

W kompetencji GDOŚ jako organu II instancji pełniącego funkcję nadzorczą nad RDOŚ leży m. in. rozpatrywanie zażaleń złożonych na konkretne rozstrzygnięcia[2]. Postępowanie odwoławcze wszczyna się na żądanie strony (po złożeniu zażalenia na postanowienie konkretnego RDOŚ). Niedopuszczalne jest prowadzenie postępowania odwoławczego z urzędu (bez prawidłowo złożonego przez uprawniony podmiot zażalenia).

Rozstrzygnięcia RDOŚ (m. in. RDOŚ w Katowicach) analizowane są przede wszystkim w toku postępowania odwoławczego, prowadzonego na skutek złożenia zażalenia na konkretne postanowienie.

Odnośnie do ujednolicenia orzecznictwa wskazuję, że zgłaszane lub dostrzeżone na etapie prowadzonych postępowań odwoławczych kwestie problematyczne są wyjaśniane, a

[1] art. 127 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, z późn. zm.) (dalej: uooś)
[2] art. 121 ust. 2 uooś

informacje w tym zakresie przekazywane RDOŚ. W 2025 r. GDOŚ wielokrotnie zajmował stanowisko w problematycznych kwestiach, m. in. w pismach: z 25 sierpnia 2025 r., znak: DOA- WPPII.600.3.2025.KP, z 16 października 2025 r., znak: DOA-WPPII.600.4.2025.KP, z 16 grudnia 2025 r., znak: DOA-WPPI.600.5.2025.ACz.

Wiele zagadnień tematycznych zostało poruszonych także w trakcie cyklicznych spotkań GDOŚ z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska. Należy jednak zauważyć, że wydanie wiążących wytycznych przez GDOŚ do orzekania przez RDOŚ w dany sposób w konkretnej sprawie stanowiłoby naruszenie zasady dwuinstancyjności.

Z kolei w kwestii uelastycznienia kryteriów uzgadniania planów ogólnych, tak aby uwzględniały one słuszny interes mieszkańców i rozwój gmin należy wskazać, iż rolą zarówno RDOŚ jak i w II instancji GDOŚ jest wskazanie takich warunków uzgodnienia projektu planu ogólnego, których uwzględnienie jest niezbędne dla zagwarantowania, że jego ustalenia będą zgodne z ograniczeniami wynikającymi z ustanowienia obszarowych form ochrony przyrody. Przy czym należy wziąć pod uwagę interes społeczny przemawiający za ochroną przyrody polegającą na zachowaniu i zrównoważonym użytkowaniu tworów i składników przyrody (m. in. takich jak rośliny, zwierzęta objęte ochroną gatunkową, siedliska przyrodnicze, siedliska zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, krajobraz). Celem ochrony przyrody jest utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie, ochrona walorów krajobrazowych, utrzymywanie we właściwym stanie siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody oraz kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody[3].

2. **Czy resort rozważa podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie nowelizacji art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tak aby przenieść ciężar wypłat odszkodowań z budżetów gmin na Skarb Państwa w sytuacjach, gdy zakaz zabudowy wynika z narzuconych odgórnie form ochrony przyrody?**

W obecnym stanie prawnym roszczenia spowodowane uchwaleniem planu ogólnego z uwzględnieniem warunków sformułowanych przez organy ochrony przyrody [RDOŚ i w II instancji GDOŚ] nie obciążają budżetu gminy.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.[4] jeśli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części.

Jednak zgodnie z art. 36 ust. 1a pkt 3 u.p.z.p. możliwość ta nie występuje, jeżeli treść planu miejscowego powodująca ograniczenie wynika m. in. z ograniczeń lub zakazów wynikających z ustawy o ochronie przyrody lub aktów wykonawczych oraz aktów prawa miejscowego wydanych na jej podstawie.

Plan ogólny jest aktem prawa miejscowego[5], dlatego musi zostać uchwalony zgodnie z ograniczeniami zabudowy i zagospodarowania terenu wynikającymi m. in. z ustawy o ochronie przyrody.

---

[3] art. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13, z późn. zm.). (dalej: uop)

[4] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538). (dalej: u.p.z.p)

[5] art. 13a ust. 7 u.p.z.p.

Zatem art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie ma zastosowania do ograniczeń konkretyzowanych w postanowieniach RDOŚ i GDOŚ na podstawie przepisów o ochronie przyrody. Wobec tego przepis ten nie wymaga zmiany.

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić również przez poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, niezależnie od możliwości ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska na podstawie przepisów u.p.z.p.

Zgodnie z art. 134 POŚ[6] obowiązanymi do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości są:

1) właściwa jednostka samorządu terytorialnego - jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego;
2) reprezentowany przez wojewodę Skarb Państwa - jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku wydania rozporządzenia Rady Ministrów, właściwego ministra albo wojewody.

Ograniczenie sposobu użytkowania nieruchomości na terenie objętym POG[7], wynikające z utworzenia obszarów Natura 2000 następuje w związku z wydaniem rozporządzeń organów administracji rządowej i wynika z art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Odpowiedzialność za ewentualne roszczenia finansowe we wskazanym zakresie spoczywa zatem na Skarbie Państwa.

3. **Na jakiej podstawie merytorycznej RDOŚ w Katowicach ignoruje dotychczasowe przeznaczenie terenu w studiach i planach miejscowych, które sama kiedyś opiniowała pozytywnie, podważając tym samym stabilność obrotu prawnego?**

Rolą RDOŚ w Katowicach jako organu uzgadniającego jest m. in. współdziałanie z innymi organami w celu ochrony przyrody. Organ ten działa z mocy prawa i w granicach prawa. Należy podkreślić, iż przestrzegając zasady praworządności (art. 6 Kpa w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej), RDOŚ w Katowicach nie może odmówić stosowania obowiązujących przepisów. Jeśli zatem ustalenia POG naruszają te przepisy lub nie spełniają wymagań w nich przewidzianych, obowiązkiem RDOŚ w Katowicach jest wskazanie warunku uzgodnienia, który wyeliminuje powstałą sprzeczność, nawet jeśli wiąże się to z koniecznością rezygnacji przez gminę z dotychczasowego przeznaczenia terenu, a których to terenów jeszcze nie zagospodarowano w stanie faktycznym.

W trakcie prowadzonego postępowania uzgadniającego RDOŚ [tu: RDOŚ w Katowicach] analizuje ustalenia POG, m. in. pod kątem działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Pod uwagę bierze występowanie siedlisk i/lub gatunków i to, jak konkretne ustalenia będą oddziaływać na ten przedmiot ochrony. RDOŚ sprawdza jakie cechy charakterystyczne danego siedliska/gatunku występują na danym obszarze. Liczą się m. in. preferowane uwarunkowania siedliskowe, a w przypadku zwierząt również tryb życia i obecność bazy pokarmowej. RDOŚ rozważa, jakie zagrożenia dla gatunku/siedliska mogą wystąpić na analizowanym terenie. Bierze pod uwagę cele ochrony wskazane w planie zadań ochronnych (jeśli został ustanowiony) lub w literaturze specjalistycznej. Rozważa też odległość ustanowionej strefy od miejsca stwierdzenia występowania przedmiotu ochrony.

---

[6] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647, z późn. zm.). (dalej: poś)

[7] Plan Ogólny Gminy

Istotnym jest, że nie wszystkie ustalenia projektu będą miały negatywny wpływ na konkretne siedlisko czy dany gatunek. Rolą RDOŚ jest ustalenie czy taki wpływ może wystąpić. Jeżeli ustalenia POG nie wywołają negatywnego wpływu na dany gatunek/siedlisko, to w tym zakresie przedłożony projekt zostaje uzgodniony.

Pod uwagę bierze się stan faktyczny, występujący na danym terenie. RDOŚ nie odmawia uzgodnienia POG w zakresie ustaleń, które aktualnie mają odzwierciedlenie w stanie faktycznym. Należy jednak wskazać, że część ustalonych w POG stref dopuszczających zabudowę wyznaczono na obszarach, na których w obowiązujących planach miejscowych wydzielono tereny zabudowane. Niektóre z tych planów nie były uzgadniane z RDOŚ. Z kolei, na części obszarów objętych tymi planami, inwentaryzacje przyrodnicze przeprowadzono po wejściu w życie planów miejscowych. Jednocześnie, obszary Natura 2000 mogły zostać ustanowione na danych obszarach w czasie, gdy te plany miejscowe już obowiązywały.

Kolejną istotną kwestią jest fakt, że w strefach planistycznych dopuszczających zabudowę (SW, SJ, SZ) suma chłonności terenów niezabudowanych w tych strefach w całej gminie, w tym luk w istniejącej zabudowie, powinna wynosić od 70% do 130%[8] wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.

Jednak, gdy na obszarach, dla których w obowiązujących planach miejscowych określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, suma tej chłonności przekracza 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, dopuszcza się wyznaczenie ww. stref planistycznych w tym miejscu oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych terenach gminy.

Z dotychczasowej praktyki wynika, że część gmin posiada duże lub nawet pełne pokrycie obowiązującymi planami miejscowymi, w których chłonność jest przekroczona o 400% a nawet 700%. Jest to wartość znacznie wykraczająca poza założone 130%. Gminy niejako automatycznie „przepisują" ustalenia miejscowych planów do projektów planów ogólnych, wyznaczając na tych obszarach strefy mieszkaniowe SW, SJ i SZ. Pomijają przy tym ustawową konieczność uwzględnienia uwarunkowań[9], m. in. form ochrony przyrody[10].

Zatem, jeśli na obszarze Natura 2000, w granicach ustalonej w POG strefy dopuszczającej zabudowę w obowiązującym planie miejscowym wydzielono teren zwartej zabudowy, a aktualnie obszar ten nie został jeszcze zabudowany, to o uzgodnieniu POG w tym zakresie decyduje możliwość wykluczenia wystąpienia negatywnego oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000.

Podsumowując, każdorazowo w treści rozstrzygnięcia znajduje się informacja, co stanowi powód odmowy uzgodnienia danego projektu dokumentu planistycznego. RDOŚ przytacza merytoryczne przesłanki wskazujące na wystąpienie negatywnego wpływu realizacji danych ustaleń projektowanego dokumentu na obszar Natura 2000. Wystąpienie przesłanek świadczących o wystąpieniu negatywnego wpływu powoduje, że RDOŚ zobligowany jest do odmowy uzgodnienia POG.

W razie wystąpienia wątpliwości dotyczących poprawności rozstrzygnięcia przyjętego przez RDOŚ, gminom przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na to rozstrzygnięcie do Organu II instancji (GDOŚ). Jest to właściwy środek prawny, który pozwala na pełną weryfikację postanowienia wydanego przez organ I instancji.

---

[8] art. 13d ust. 2 u.p.z.p

[9] art. 13d ust. 1 u.p.z.p.

[10] art. 13b u.p.z.p.

Z wyrazami szacunku

Krzysztof Bolesta
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/