REGIONALNY DYREKTOR
OCHRONY ŚRODOWISKA
W KATOWICACH

Katowice, 13 maja 2026 r.

WOOŚ.072.2.2026.AB

Szanowna Pani
Magdalena Biejat
Wicemarszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

Odpowiadając na pismo z 27 kwietnia 2026 r. znak: BPS/043-57-1481-RDOSK/26 dotyczące zajęcia stanowiska w sprawie oświadczenia złożonego przez Pana Senatora Andrzeja Kaletę na 57 posiedzeniu Senatu w dniu 22 kwietnia 2026 r. przekazuję następujące wyjaśnienia:

Regionalny dyrektor ochrony środowiska jest jednym z organów ochrony przyrody. Zgodnie z art. 131 ust. 1 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 poz. 1112 ze zm.) do jego zadań należy ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000 i innymi formami ochrony przyrody, na zasadach i w zakresie określonym Ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity: Dz. U. z 2026 poz. 13 ze zm.). Rolą regionalnego dyrektora ochrony środowiska 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 regionalny dyrektor ochrony środowiska przestrzegając zasady praworządności nie może odmawiać stosowania obowiązujących przepisów. Jeśli zatem ustalenia planu ogólnego naruszają te przepisy lub nie spełniają wymagań w nich przewidzianych, obowiązkiem regionalnego dyrektora ochrony środowiska 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.

Jednocześnie uchwalenie planu ogólnego nie decyduje o uchyleniu obowiązujących na tym terenie planów miejscowych. Na mocy art. 67 Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688 z późn. zm.) pozostają one ważne. Jedynie, w przypadku podjęcia uchwały o ewentualnych zmianach w tych planach lub o uchwaleniu nowego planu miejscowego,

ustalenia planu ogólnego będą wiążące. Zatem samo uchwalenie planu ogólnego nie wymusza jeszcze na gminach rezygnacji z praw wynikających z planów miejscowych.

W kwestii ograniczenia uprawnień właścicielskich należy zauważyć, iż zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Tego rodzaju sytuacja występuje w przedmiotowym przypadku. Z przepisu art. 130 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.) wynika jednoznacznie, iż ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, a więc na podstawie art. 13, 15, 16, 17, 23, 24 i 33 ww. ustawy o ochronie przyrody.

Potwierdza to orzecznictwo sądowe, zgodnie z którym: „groźba bezpowrotnej utraty walorów przyrodniczych uzasadnia wprowadzenie zakazów niezbędnych dla ochrony przyrody, które w swych skutkach ograniczać będą interes prawny właścicieli nieruchomości (…) Własność, jako prawo podmiotowe, nie jest prawem bezwzględnym. Ograniczenie sposobu korzystania z rzeczy, zawarte w ustawach i wynikające z prawa miejscowego, może więc uprawnienie to modyfikować w sposób zgodny z prawem. Podkreślić trzeba, że ochrona środowiska ma za przedmiot służącą całemu społeczeństwu przyrodę. Ochrona własności ma za przedmiot ochronę indywidualnych praw podmiotowych, przy czym zasada ochrony prawa własności nie ma charakteru bezwzględnego, zaś zgodnie z art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.) właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy i rozporządzać nią zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, ale w granicach określonych m.in. przez ustawy” (wyrok WSA w Warszawie z 30.05.2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 537/23).

Ponadto ustawa o ochronie przyrody jest jednym z tych aktów, które w ślad za art. 31 Konstytucji RP ustanawiają lub pozwalają na ustanowienie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy jest to konieczne dla ochrony środowiska (przyrody), co w szczególności oznacza zapewnienie ochrony środowiska (przyrody) kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju (jak w art. 5 Konstytucji RP). Taka potrzeba dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw, celem realizacji dobra wspólnego.

Należy zauważyć, że przy tworzeniu projektu planu ogólnego (uchwały) należy rozważyć z jednej strony interes właścicieli nieruchomości na obszarze objętym regulacją, a z drugiej strony interes społeczny, jakim jest ochrona przyrody, środowiska i zdrowia mieszkańców gminy. Środowisko i otaczająca przyroda są bowiem dobrem wspólnym, a ich ochrona jest celem publicznym. Ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości, które umożliwiają wprowadzenie ograniczeń w zakresie prawa własności. W związku z powyższym konieczne jest uwzględnienie interesu społecznego i istotnego celu chronionego, a Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach, na podstawie m.in. dokumentacji fachowej i naukowej, określa warunki, które są konieczne dla ochrony przyrody, w określonym miejscu.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach swoje stanowisko w sprawie projektów planów ogólnych opiera zatem na analizach danych i dokumentacjach dotyczących zasobów, tworów i składników przyrody będących aktualnie w jego dyspozycji,

w tym danych przestrzennych, ustaleniach planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 (tj. aktów prawa miejscowego, w których identyfikuje się zagrożenia dla zachowania właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony na tych obszarach, określa się cele działań ochronnych oraz działania ochronne) oraz Audycie krajobrazowym województwa śląskiego (Uchwała nr VII/16/16/2025 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie Audytu krajobrazowego województwa śląskiego).

Odnosząc się do argumentu dotyczącego całkowitego zablokowania nowych inwestycji budowlanych, które uniemożliwi gminom realizację ich podstawowych zadań własnych wyjaśniam, że sama lokalizacja nieruchomości w granicach obszaru Natura 2000, nie stanowy nigdy wyłącznej podstawy do „wprowadzenia generalnego zakazu zabudowy". Dopuszczalność sposobu zagospodarowania lub realizacji inwestycji jest bowiem każdorazowo oceniana w odniesieniu do potencjalnego oddziaływania na przedmiot i cele ochrony danego obszaru. Dla obszaru Natura 2000 nie ma żadnych z góry określonych zakazów, stosowane jest natomiast indywidualne podejście do ochrony poprzez zastosowanie odpowiednich środków, w tym regulacji planistycznych czy działań ochronnych (np. dotyczących właściwego użytkowania łąk). Jednak pomimo, że nie ma narzuconej odgórnie listy zakazów, zabrania się podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Każdy plan, przedsięwzięcie lub działanie (zlokalizowane również poza obszarem), w tym projekt planu ogólnego musi zostać przeanalizowany pod kątem wpływu na obszar Natura 2000, z punktu widzenia celów jego ochrony.

W przypadku niepewności zastosowanie ma tzw. „zasada przezorności", która jest wiążącym elementem prawa wspólnotowego, a obowiązek jej stosowania przez państwa członkowskie wynika z zapisów art. 191 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie zasada ta ma w ochronie obszarów sieci Natura 2000. Zezwolenie na realizację planu lub przedsięwzięcia może zostać udzielone jedynie pod warunkiem, że właściwe władze krajowe uzyskają pewność, iż plan lub przedsięwzięcie nie będą miały negatywnych skutków dla obszaru, którego dotyczą. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia brak jest racjonalnych wątpliwości, że skutki takie nie wystąpią.

Uwzględnienie ochrony elementów środowiska jest istotne również z punktu widzenia interesu społecznego, bowiem tylko precyzyjne sformułowanie zapisów w dokumentach planistycznych umożliwi skuteczne procedowanie, zarówno późniejszych projektów dokumentów planistycznych, jak i uzyskiwanie na ich podstawie pozwoleń na budowę, ograniczając ryzyko m.in. ich odmowy wskutek występujących ograniczeń prawnych czy środowiskowych uniemożliwiających zakładane zagospodarowanie (art. 33, 34 i 37 ustawy o ochronie przyrody czy przepisy Działu 5 ustawy udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko).

Ponadto, możliwe jest przedstawienie rozwiązań mających na celu kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko. W szczególności, w trakcie analiz w ramach prognozy oddziaływania na środowisko można uwzględnić możliwość wyznaczenia lokalizacji miejsca kompensacji przyrodniczej, której wykonanie będzie

uzasadnione przyrodniczo (przy czym termin „kompensacji” jest rozumiany jako zespół działań umożliwiających zachowanie istniejącego stanu siedliska zgodnie z definicją kompensacji wskazaną w art. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska).

Dodatkowo zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody potencjalnie możliwe jest zezwolenie na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony m.in. obszaru Natura 2000 zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000, jednak tylko w przypadku, gdy przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych. Jednak, to po stronie wnioskodawcy leży ewentualne udowodnienie, iż zachodzą przesłanki umożliwiające zastosowanie analizowanej procedury.

Jednocześnie wyjaśniam, że w obecnym stanie prawnym roszczenia spowodowane uchwaleniem planu ogólnego z uwzględnieniem warunków sformułowanych przez organy ochrony przyrody nie obciążają budżetu gminy. Zgodnie ze wskazanym art. 36 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2026 r. poz. 538), 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:

1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo;

2) wykupienia nieruchomości lub jej części.

Jednak zgodnie z art. 36 ust. 1a pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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, dlatego musi zostać uchwalony zgodnie z ograniczeniami zabudowy i zagospodarowania terenu wynikającymi m.in. z ustawy o ochronie przyrody. Zatem art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ma zastosowania do ograniczeń konkretyzowanych w postanowieniach tut. organu na podstawie przepisów o ochronie przyrody.

Podsumowując i odnosząc się wprost do pytania Pana Senatora 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, wyjaśniam, że rozstrzygnięcia tut. Organu każdorazowo oparte są na jak najbardziej aktualnym stanie wiedzy i przepisach prawa. Uprzednio opiniowanie i uzgadnianie dokumentów planistycznych gmin, następowało w oparciu o posiadaną wówczas wiedzę o stanie środowiska, w tym siedlisk gatunków chronionych. Ponieważ procesy zachodzące w przyrodzie są dynamiczne i zależne od wielu czynników, teraz tutejszy organ ma inną wiedzę (wynikającą np. z ekspertyz sporządzanych na potrzeby weryfikacji występowania oraz stanu zachowania wybranych płatów siedlisk w obszarach Natura 2000) – i to na jej podstawie obecnie orzeka.

Ponadto należy zauważyć, że dotychczasowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują moc na danym obszarze do dnia wejścia w życie nowych

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tym obszarze i mogą być zmieniane. Tak więc nie możemy mówić o zmianie przeznaczenia nieruchomości w planie ogólnym, bowiem może to nastąpić dopiero w oparciu o nowy lub zmieniony plan miejscowy, który będzie uchwalony z uwzględnieniem planu ogólnego.

Z poważaniem

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach
dr Mirosława Mierczyk-Sawicka
/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:
WOOŚ-BB.aa