



Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Podsekretarz Stanu
Główny Konserwator Przyrody
Mikołaj Dorożała

DOP-WŚ.0500.51.2026.KB
4450865.18422257.14867096
Warszawa, 28-07-2026

Dotyczy: odpowiedzi na interpelację posłanki Małgorzaty Pępek nr K10INT17969
Temat: w sprawie opinii Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Katowicach
dotyczących projektów planów ogólnych w gm. Rajcza i gm. Ujsoty

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z interpelacją nr K10INT17969 posłanki Małgorzaty Pępek przekazuję odpowiedź w sprawie działań Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach, dalej: „RDOŚ w Katowicach”, przy uzgadnianiu i opiniowaniu planów ogólnych gmin: Rajcza i Ujsoty, w zakresie kompetencji Ministra Klimatu i Środowiska.

Powierzchnia lądowa Polski w około 40% objęta jest formami ochrony przyrody wymienionymi w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹. Uzgodnienie projektów planów ogólnych gmin (dalej: „POG”), z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska (dalej: „RDOŚ”), jest ograniczone tylko do projektów, które znajdują się w obszarze następujących form ochrony przyrody:

- rezerwaty przyrody,
- parki krajobrazowe,
- obszary chronionego krajobrazu,
- obszary Natura 2000.

Wskazywany przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast termin na uzgodnienie projektów POG wynosi minimalnie 14 a maksymalnie 30 dni. W tym czasie RDOŚ poddaje analizie ustalenia projektu POG obejmującego terytorium całej gminy, o powierzchni wielu hektarów, z uwarunkowaniami środowiskowymi. W zależności od liczby i rodzaju istniejących na obszarze gminy form ochrony przyrody analizy te potrafią być bardzo złożone.

Zgodnie z prowadzonymi przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ”), zestawieniami przedłożonych do uzgodnienia projektów POG (na podstawie

¹ (Dz. U. z 2026 r. poz. 13 z późn. zm.)

danych uzyskanych od RDOŚ), do końca czerwca 2026 r. łącznie 1505 gmin wystąpiło o uzgodnienie projektu POG. RDOŚ uzgodnił 1201 projektów POG, co oznacza, że uzgodnił projekty POG dla większości gmin, które o to wystąpiły. Istotne jest również podkreślenie, że na postanowienia RDOŚ odmawiające uzgodnienia projektów POG, do GDOŚ wpłynęły tylko 24 zażalenia. W zdecydowanej większości rozstrzygnięć drugiej instancji utrzymano rozstrzygnięcie RDOŚ (odmowę uzgodnienia POG), niekiedy jedynie zmieniając warunki na jakich może nastąpić uzgodnienie. Tylko dwie sprawy zostały przekazane do ponownego rozpoznania. Na etapie postępowania zażaleniowego nie został uzgodniony żaden projekt POG.

Do RDOŚ w Katowicach do końca czerwca 2026 r. o uzgodnienie projektu POG wystąpiło 96 gmin (według danych Głównego Urzędu Statystycznego na 2025 r. w województwie śląskim jest łącznie 167 gmin). Dla 66 gmin RDOŚ w Katowicach wydał postanowienie uzgadniające, co stanowi blisko 70% pozytywnie rozpatrzonych wniosków o uzgodnienie. Tylko 5 gmin, którym RDOŚ w Katowicach odmówił uzgodnienia projektu POG, złożyło zażalenia do GDOŚ, z czego 3 zażalenia zostały rozpatrzone a rozstrzygnięcia drugoinstancyjne podtrzymały odmowę uzgodnienia POG. Dwa zażalenia są w trakcie rozpatrywania.

Poniżej przedstawiam odpowiedzi na pytania zawarte w interpelacji:

- 1. *Jak Ministerstwo Klimatu i Środowiska odnosi się do argumentu samorządowców, że narzucanie zmian przeznaczenia gruntów z budowlanych na rolne, które w poprzednich miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie budziły zastrzeżeń środowiskowych, jest działaniem o charakterze wstecznym?***

GDOŚ oraz RDOŚ działają na podstawie i w granicach prawa. Należy podkreślić, iż organy administracji publicznej, przestrzegając zasady praworządności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów. Zgodnie z art. 13ba ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (dalej: „u.p.z.p.”), ustalenia planów ogólnych gmin określa się uwzględniając m.in. uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w tym znajdujące się na obszarze gminy formy ochrony przyrody oraz ich otuliny³. Ustalenia POG powinny być aktualne i odzwierciedlać istniejące uwarunkowania środowiskowe⁴. W momencie wyznaczania stref planistycznych w POG w oparciu o obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp” / „plany miejscowe”), należy stosować powyższe przepisy. Stosownie do art. 32 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta w celu oceny aktualności mpzp dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i jej wynik przekazuje radzie gminy. Rada gminy, co najmniej raz w czasie swojej kadencji, bada wyniki ww. analizy i podejmuje uchwałę w sprawie aktualności mpzp, a w przypadku uznania jej za nieaktualną, w całości lub w części, podejmuje działania mające na celu zmianę mpzp. Powodem zmiany mpzp mogą być np: wymagania ładu przestrzennego, czy zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Może być to też spowodowane zmianą stanu prawnego danego terenu w sytuacji ustanowienia na obszarze mpzp formy ochrony przyrody. Wówczas warunki mpzp należy dostosować do obowiązujących ograniczeń związanych z tą formą ochrony przyrody.

² (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.),

³ art. 13b pkt 3 lit. a u.p.z.p.,

⁴ art. 13ba i 13d u.p.z.p.,

W przypadku uzgadniania projektów POG, problemy związane z obowiązującymi mpzp i wymaganiami RDOŚ często wynikają właśnie z tego, że szereg planów miejscowych zostało uchwalonych wiele lat temu. Część z nich powstała jeszcze przed utworzeniem RDOŚ i wyznaczeniem obszarów Natura 2000, jak i innych form ochrony przyrody, oraz przed rozpoznaniem cennych siedlisk przyrodniczych i gatunków podlegających ochronie. Obecne przepisy, transponowane z prawa wspólnotowego, wymagają skutecznej ochrony tych siedlisk oraz zachowania integralności obszarów Natura 2000. Uzgodnienie terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, wskazanych w projekcie POG, powinno być wynikiem racjonalnej analizy, uwzględniającej istniejące uwarunkowania środowiskowe, co do faktycznej możliwości zabudowy tych terenów w przyszłości. Jeśli z analizy i aktualnych materiałów dowodowych wynika, że tereny przeznaczone w POG pod zabudowę mogą mieć negatywny wpływ na środowisko lub na obszar Natura 2000, to mając na względzie ochronę środowiska organy ochrony przyrody odmawiają uzgodnienia takiego projektu POG. Podkreślenia wymaga, że organy te intencjonalnie nie wycofują się z wcześniej uzgodnionych mpzp czy wydanych decyzji o warunkach zabudowy, ale stosują się do obowiązujących przepisów dotyczących uzgadniania projektów POG mając na względzie aktualny stan faktyczny środowiska i posiadaną o nim wiedzę, które nakazują jego ochronę. Z powyższego wynika zasadność wyznaczania w POG stref otwartych na terenach, które np. w obowiązujących mpzp zostały w przeszłości przeznaczone pod zabudowę. Prawa inwestorów do zabudowy nieruchomości, które zostały nabyte w drodze uchwalenia mpzp czy uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, są nienaruszalne jedynie w przypadku zgodności ustaleń ww. aktów prawa miejscowego z przepisami odrębnymi na dalszym etapie procedowania zamierzenia budowlanego. Dla większości inwestycji, w tym budynków mieszkalnych, wymagane jest uzyskanie pozwolenia na budowę lub zgłoszenie budowy. Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵ (dalej: „PB”), uzyskanie pozwolenia na budowę jest obowiązkowe dla przedsięwzięć, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko lub na obszar Natura 2000. Przed wydaniem ww. pozwolenia sprawdzany jest stan faktyczny i prawny planowanego do zainwestowania terenu, w tym wymagania ochrony środowiska. Natomiast do zgłoszenia budowy należy dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jeśli jest wymagana. Na mocy art. 30 ust. 7 pkt 2 PB organ administracji architektoniczno-budowlanej może nałożyć, w drodze decyzji, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, jeżeli ich realizacja może spowodować pogorszenie stanu środowiska. Przy analizie wpływu inwestycji na środowisko lub na obszar Natura 2000 istotne znaczenie mają sytuacje, w których np. ustanowiono formę ochrony przyrody już po uchwaleniu dla tego terenu mpzp lub wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, czy wykonano dokumentację uzupełniającą stan wiedzy o chronionych siedliskach i gatunkach oraz potwierdzającą ich występowanie na tym terenie. Zatem wedle przepisów PB nie powinna zostać dopuszczona do budowy inwestycja, która może znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko lub na obszar Natura 2000, nawet jeśli w aktach planowania przestrzennego działka jest przeznaczona pod zabudowę.

2. Czy w ocenie resortu możliwe jest wypracowanie rozwiązań kompromisowych, w tym dopuszczenie zabudowy przy zwiększeniu wskaźników powierzchni biologicznie czynnej, zamiast całkowitego wyłączenia terenów prywatnych z funkcji budowlanych?

⁵ (Dz. U. z 2026 r. poz. 524 z późn. zm.),

Mnogość form ochrony przyrody oraz różnorodność siedlisk czy gatunków w skali kraju, determinuje konieczność zastosowania indywidualnego podejścia przy uzgadnianiu poszczególnych projektów POG. Z tego względu zasady ochrony przyrody na terenach objętych ochroną nie mogą mieć charakteru ogólnego prowadzącego do szablonowych działań. Organy ochrony przyrody analizując projekty POG kierują się zasadą: zmiana zagospodarowania terenu przez zabudowę jest dopuszczalna w miejscach, w których nie będzie generowała negatywnych skutków dla środowiska. Dopuszczenie zabudowy na terenie z wyznaczonym wysokim wskaźnikiem powierzchni biologicznie czynnej (dalej: „PBC”), nie w każdej sytuacji jest możliwym rozwiązaniem kompromisowym. Przykładowo na obszarach Natura 2000 za niedopuszczalne należy uznać wprowadzenie zabudowy na terenie, na którym występuje chronione siedlisko przyrodnicze, które jest przedmiotem ochrony obszaru Natura 2000, gdyż posadowienie zabudowy doprowadzi do jego fizycznego zniszczenia i ograniczenia terenu, w którym mogłoby się naturalnie rozwijać lub odtworzyć. W takiej sytuacji, w zależności od znaczenia i zasięgu tego siedliska, jak i strefy planistycznej, organy ochrony środowiska wskazują na konieczność modyfikacji granic strefy planistycznej poza granicami siedliska albo całościową zmianę strefy na strefę otwartą. Ustalenie wysokiego wskaźnika PBC w przypadku chronionych siedlisk przyrodniczych pozostaje bez większego znaczenia, bowiem wskaźnik ten nie odnosi się konkretnie do dokładnej lokalizacji siedliska, a całej powierzchni wyznaczonej strefy planistycznej. Ponadto może prowadzić do fragmentacji chronionego siedliska. W przypadku parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu analizowany jest wpływ wyznaczonych w projekcie POG ustaleń stref planistycznych na cele utworzenia ww. form ochrony przyrody, obowiązujące na ich terenach zakazy oraz wpływ zabudowy na dany obszar chroniony. Pod uwagę bierze się również stan faktyczny czy ustalenia audytów krajobrazowych województw określające krajobrazy priorytetowe, dominanty krajobrazowe czy osie widokowe. W przypadku ochrony krajobrazowej wydaje się, że jest możliwe w szczególnych przypadkach zastosowanie wysokiego wskaźnika PBC w celu ograniczenia negatywnego wpływu ustaleń POG-u na walory krajobrazowe chronionego obszaru. Natomiast w rezerwach przyrody w strefach otwartych powinno się dążyć do zachowania terenów w stanie niezmienionym. Wobec czego wskaźnik PBC powinien być określony na poziomie 100%, ponieważ każdego rodzaju przekształcenie może wywołać negatywne skutki dla siedlisk objętych ochroną.

3. *Jakie kryteria merytoryczne stosuje RDOŚ w Katowicach przy ocenie wniosków gmin i czy uwzględniają one bilans społeczno-gospodarczy dla lokalnych społeczności?*

RDOŚ w Katowicach, jak i pozostałe RDOŚ-ie, uwzględniając zasadę proporcjonalności, działają na podstawie i w granicach prawa. W kwestii rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu RDOŚ analizuje ustalenia projektu POG pod kątem nienaruszalności obowiązujących w ich granicach zakazów i wpływu ustaleń na cele utworzenia ww. form ochrony przyrody, wyartykułowane w ustawie o ochronie przyrody oraz aktach prawa miejscowego wydanych dla poszczególnych form. Natomiast w odniesieniu do obszarów Natura 2000, RDOŚ sprawdza zgodność ustaleń projektu POG z art. 33 ustawy o ochronie przyrody, w tym możliwy wpływ ustaleń POG na chronione siedliska przyrodnicze czy lub gatunki roślin i zwierząt. Powód odmowy uzgodnienia konkretnego projektu POG jest każdorazowo wyjaśniony w uzasadnieniu postanowienia RDOŚ. Postanowienie określa również warunki na jakich uzgodnienie może

nastąpić. RDOŚ-ie analizując projekty POG kierują się przede wszystkim zasadami ochrony przyrody w oparciu o obowiązujące przepisy i rozważają te kwestie w zgodzie z aktualnym stanem faktycznym, w tym z aktualnym stanem wiedzy przyrodniczej. Zatem do kompetencji RDOŚ nie należy kwestia zachowania bilansu społeczno-gospodarczego w projektach POG. Bilans ten powinien być zagwarantowany już w przedłożonym projekcie POG (m.in. ustalenie realnego zapotrzebowania gminy na zabudowę mieszkaniową), przy czym nie należy pominąć uwarunkowań środowiskowych. Należy zauważyć, że w wielu projektach POG problemem jest wyznaczona zbyt duża powierzchnia terenów przeznaczonych pod zabudowę, która często znacząco przekracza rzeczywiste potrzeby wynikające z danych demograficznych – nawet o kilkaset czy kilka tysięcy procent. Powodem tej sytuacji jest powszechne automatyczne przepisywanie ustaleń mpzp do projektu POG, bez uprzedniej analizy realnych potrzeb mieszkaniowych gminy w perspektywie przyszłych lat, a co istotniejsze – bez uwzględnienia aktualnych uwarunkowań środowiskowych. W tym miejscu pokreślenia wymaga, że niektóre gminy w Polsce są w całości pokryte mpzp. Nieuzasadnione z punktu widzenia ochrony przyrody jest automatyczne przepisywanie do POG ustaleń uchwalonych mpzp (niekiedy obowiązujących ponad 10 czy 20 lat), kiedy to tereny nimi objęte nadal nie zostały zabudowane a są cenne przyrodniczo. Patrząc z perspektywy obowiązujących przepisów u.p.z.p. niezasadnym jest również przeznaczenie pod zabudowę dużych powierzchni terenów, zlokalizowanych w granicach form ochrony przyrody, przy realnie niskim indeksie zapotrzebowania gminy na zabudowę mieszkaniową. Posługując się przykładem gmin: Ujsoły i Rajcza, o których mowa w interpelacji, należy wskazać, że według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba ludności ww. gmin w okresie ostatnich 20 lat spadła o odpowiednio: 12,2% i 10,3%. W przypadku projektu POG Ujsoły, który do GDOŚ wpłynął w trybie odwoławczym, wyliczona chłonność w strefach SJ wynosi około 570% zapotrzebowania gminy, a więc znacznie przekracza 130% zapotrzebowania (górny próg zapotrzebowania wskazany w art. 13d ust. 2 u.p.z.p.). Tak przewencyjne wyznaczenie zapotrzebowania gminy na tereny zabudowane w POG zwiększa ryzyko negatywnego oddziaływania np. na przedmioty ochrony obszarów Natura 2000. Organy ochrony przyrody nie mają kompetencji do wypowiedzania się co do wyliczonej przez gminę tzw. chłonności zabudowy. Jednakże, suma tej chłonności obrazuje na jak dużych obszarach planuje się dopuścić zabudowę, a to skutkuje negatywnym wpływem na środowisko przyrodnicze, np. przez zabudowę terenów, na których zlokalizowane są chronione siedliska przyrodnicze oraz gatunki, stanowiące przedmioty ochrony obszarów Natura 2000. Z kolei niszczenie ww. siedlisk stanowi już aspekt, który wydając rozstrzygnięcie dotyczące zastosowania art. 33 ust. 1 u.o.p. należy wziąć pod uwagę podczas uzgadniania POG. Co więcej, każdy uchwalony POG, w przyszłości będzie powodował pewnego rodzaju oczekiwania ze strony gmin oraz ich mieszkańców na etapie późniejszych uzgodnień mpzp czy projektów decyzji o warunkach zabudowy. Przyjęcie POG, który nie gwarantowałby zgodności z przepisami o ochronie przyrody, uniemożliwi osiągnięcie wspólnego celu jakim jest ochrona wspólnego dobra w postaci środowiska przyrodniczego i zrównoważonego rozwoju gminy.

- 4. *Jakie mechanizmy wsparcia finansowego przewiduje resort dla gmin w sytuacji, gdy ograniczenia środowiskowe spowodują konieczność wypłaty wielomilionowych odszkodowań za utratę wartości działek budowlanych?***

Ograniczenia środowiskowe skutkujące odmową uzgodnienia projektu POG związane są z obowiązującymi (jeszcze przed wejściem w życie zmiany u.p.z.p. wprowadzającej POG) przepisami zawartymi m.in. w ustawie o ochronie przyrody czy ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶. Zgodnie z art. 134 ww. ustawy obowiązany 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.

W interpelacji poselskiej wyrażono wątpliwości co do wypłat przez Skarb Państwa odszkodowań związanych z utratą wartości działek budowlanych po zmianie m.p.z.p. spowodowanej ustaleniami POG, w związku z położeniem gmin w granicach obszarów Natura 2000. Ograniczenie sposobu użytkowania nieruchomości na terenie objętym POG, 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. W trakcie zmiany u.p.z.p. nie przewidziano wprowadzenia nowych przepisów wprowadzających mechanizmy wsparcia finansowego gmin w zakresie odszkodowań od utraty wartości działek budowlanych, oprócz tych, które obecnie znajdują się w ww. ustawach i które nadal obowiązują. Bowiem przepisy te wprost określają kto i w jakiej sytuacji wypłaca odszkodowania.

5. Czy Ministerstwo podejmie się weryfikacji działań RDOŚ w tym regionie, aby uniknąć ryzyka trwałego ograniczenia potencjału rozwojowego tych gmin?

RDOŚ odmawia uzgodnienia projektu POG w sytuacji, gdy projekt ten narusza przepisy związane z ochroną przyrody. Stanowisko RDOŚ w kwestii odmowy uzgodnienia projektu POG może być weryfikowane przez GDOŚ na etapie postępowania odwoławczego. W interpelacji poselskiej przywołane zostały przypadki uzgadniania projektów POG gmin: Rajcza i Ujsoły z RDOŚ w Katowicach. RDOŚ w Katowicach postanowieniem z dnia 14 kwietnia 2026 r. znak: WOOŚ.610.57.2026.AB.2, odmówił uzgodnienia projektu POG Ujsoły. Na ww. postanowienie Wójt Gminy Ujsoły złożył zażalenie. Postanowieniem GDOŚ z dnia 20 czerwca 2026 r., znak: DOA-WPPI.610.8.2026.Acz, GDOŚ potwierdził słuszność stanowiska RDOŚ w kwestii odmowy uzgodnienia projektu POG Ujsoły. Na ww. postanowienie w dniu 21 lipca 2026 r. do GDOŚ wpłynęła skarga skierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Inaczej kształtuje się natomiast sytuacja z uzgodnieniem przez RDOŚ w Katowicach projektu POG Rajcza. RDOŚ w Katowicach poinformował GDOŚ, że dnia 20 stycznia 2026 r. wydał postanowienie odmawiające uzgodnienia ww. projektu POG. Powodem odmowy był wpływ ustaleń projektu POG na przedmioty ochrony obszaru Natura Beskid Żywiecki (PLH240006) oraz walory przyrodnicze Żywieckiego Parku Krajobrazowego. Wójt Gminy Rajcza nie złożył zażalenia na ww. postanowienie RDOŚ w Katowicach. Natomiast dnia 7 lipca 2026 r. Wójt

⁶ (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.),

Gminy Rajcza przedłożył do RDOŚ w Katowicach nowy wniosek o uzgodnienie projektu POG Rajcza. Z uwagi na niedawno złożony wniosek RDOŚ w Katowicach nie wydał jeszcze rozstrzygnięcia w tej sprawie. Podkreślenia wymaga, że obowiązujące przepisy dopuszczają możliwość dokonania zmiany już uchwalonego POG (również w jego części). Wobec powyższego, jeśli stan faktyczny ulegnie zmianie w przyszłości, np. poprzez wzmożone natężenie osadnictwa na terenie gminy i konieczność zwiększenia terenów pod zabudowę mieszkalną, to ustalenia POG będą mogły być zmienione po ponownym przeprowadzeniu procedury planistycznej, w tym uzgodnienia projektu zmiany POG z odpowiednimi organami, uwzględniając jednocześnie zaktualizowane uwarunkowania środowiskowe. Należy jednak zauważyć, iż potencjał rozwojowy gmin regionu wynika z walorów przyrodniczych terenu, który zajmują.

Z wyrazami szacunku

Mikołaj Dorożala
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości: Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM