



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Andrzej Szweda-Lewandowski

Warszawa, 28-06-2023 r.

DOA-WPPOH.0911.1.2022

**Pan
Rafał Rostecki
Regionalny Dyrektor Ochrony
Środowiska w Krakowie**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zwykłej przeprowadzonej w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie, na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224).

Niniejsze wystąpienie pokontrolne zostało opracowane zgodnie z procedurą określoną w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. W pierwszej kolejności, na podstawie art. 36-38 został sporządzony projekt wystąpienia pokontrolnego, który następnie został przekazany Kierownikowi jednostki kontrolowanej z informacją o możliwości wniesienia zastrzeżeń, w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania projektu. Kierownik jednostki kontrolowanej nie wniósł zastrzeżeń do projektu. Zgodnie z art. 46 ust. 1, w związku z niezgłoszeniem zastrzeżeń, niniejsze wystąpienie pokontrolne obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego.

I. INFORMACJE OGÓLNE

Nazwa kontrolowanej jednostki	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Krakowie
Instytucja kontrolująca	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Departament Orzecznictwa Administracyjnego
Podstawa przeprowadzenia kontroli	Upoważnienie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
Termin przeprowadzenia kontroli	19 - 21 grudnia 2022 roku

Skład zespołu kontrolującego	<p>1. Łukasz Czech – Naczelnik Wydziału – Wydział do spraw Planowania Przestrzennego i Oceny Habitatowej w Departamencie Orzecznictwa Administracyjnego GDOŚ</p> <p>2. Edyta Kłoczewiak – Starszy Specjalista – Wydział do spraw Planowania Przestrzennego i Oceny Habitatowej w Departamencie Orzecznictwa Administracyjnego GDOŚ</p>
------------------------------	--

II. ZAKRES KONTROLI

Orzecznictwo administracyjne

Przedmiot kontroli:

1. Procedury administracyjne – terminy załatwiania spraw oraz przekazywania akt organowi drugiej instancji wg następujących przepisów prawa materialnego:
 - art. 53 ust. 4 pkt 8 oraz ust. 5c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.);
 - art. 13 ust. 3a, art. 16 ust. 7, art. 23 ust. 5 oraz art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r., poz. 916, z późn. zm.);
2. Merytoryczna ocena wydawanych rozstrzygnięć w ww. postępowaniach administracyjnych.

Okres objęty kontrolą:

Lata 2021 – 2022 (do dnia rozpoczęcia kontroli).

III. USTALENIA KONTROLI

Orzecznictwo administracyjne w zakresie uzgodnienia projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego w trybie art. 53 ust. 4 pkt 8 oraz ust. 5c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Do kontroli wytypowano 30 spraw z zakresu uzgodnień projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego, zgodnie z załączonym wykazem.

W wyniku kontroli ustalono, co następuje:

1. w zakresie wymogów formalnych tj.:
 - a) zgodności z właściwością miejscową i rzeczową - nie stwierdzono nieprawidłowości,
 - b) terminowości - nie stwierdzono nieprawidłowości,
 - c) poprawności pouczenia - nie stwierdzono nieprawidłowości,
 - d) zawartości merytorycznej uzasadnień podejmowanych rozstrzygnięć – nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości;

2. w zakresie podjętych rozstrzygnięć merytorycznych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- a) brak wydania rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania po wycofaniu wniosku o uzgodnienie w sprawie znak: ST-I.612.7.1.2021;
- b) niejednolite orzeczenia w zakresie stosowania zakazu likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych oraz odstępstw od jego stosowania, przy jednoczesnym braku zebrania materiału dowodowego niezbadanego do wydania rozstrzygnięcia;
- c) uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy mimo faktu, iż nie gwarantuje on nienaruszalności zakazów, powołując się przy tym na zapisy zawarte w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w sprawie znak: ST-I.612.1.180.2022.

Ad. 2a - Zgodnie z art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.), organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe. Przyczyną umorzenia postępowania może być wycofanie wniosku o uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy.

Ad. 2b - Wątpliwości tutaj. Organu budzi interpretacja odstępstwa od zakazu likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, którego zastosowanie jest możliwe pod warunkiem zachowania funkcji przyrodniczej i krajobrazowej zadrzewień. RDOŚ w Krakowie w postanowieniu z dnia 28 lipca 2022 r., znak: ST-I.610.1.8.2022.DK, wskazał, iż *„Uchwała w sprawie R-WOChK daje możliwość zastosowania odstępstw od ww. zakazu np. pod warunkiem zachowania funkcji przyrodniczej i krajobrazowej zadrzewień. Jak czytamy w uzasadnieniu do uchwały w sprawie R-WOChK, ustalając, czy usunięcie danego drzewa lub krzewu (bądź ich grupy) z zadrzewienia będzie miało wpływ na funkcje przyrodnicze i krajobrazowe, należy brać pod uwagę ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów i w ich kontekście indywidualnie rozpatrywać poszczególne przypadki. Zadrzewienia śródpolne, przydrożne czy nadwodne pełnią różnorakie funkcje przyrodnicze, zwiększają bioróżnorodność na danym terenie, mogą stanowić miejsce występowania m.in. rzadkich ptaków, bezkręgowców czy porostów. Na te funkcje nie powinny wpłynąć negatywnie zabiegi pielęgnacyjne polegające na usuwaniu nadmiaru drzew lub krzewów na korzyść pozostałych. Dla zachowania funkcji przyrodniczej i krajobrazowej istotne jest między innymi utrzymanie drzew dziuplastych, będących siedliskiem gatunków rzadkich lub chronionych, wynikające z konieczności „działania na rzecz czynnej ochrony rzadkich i zagrożonych gatunków roślin, zwierząt i grzybów”. Z uzasadnienia wynika, że usuwanie drzew z zadrzewień winno mieć charakter pielęgnacyjny. Całkowite usunięcie drzew i krzewów w celu eksploatacji złoża będzie miało negatywny wpływ na przyrodę R-WOChK.”*. W ocenie tutaj. Organu powyższa interpretacja przywołanego odstępstwa jest słuszna. Zgodnie z przyjętą w orzecznictwie sądowno-administracyjnym zasadą, odstępstwa od zakazów należy interpretować w sposób ścisły/nierozszerzający. W związku z powyższym, nie znajduje uzasadnienia, zastosowanie powyższego odstępstwa w sytuacji gdy teren inwestycji w całości porośnięty jest chronionymi zadrzewieniami, a realizacja inwestycji wymagała będzie wycięcia drzew z obszaru stanowiącego do 30 % terenu inwestycji. Powyższe działanie nie ma na celu przeprowadzenia prac pielęgnacyjnych (np. przerzedzenia drzew w celu zapewnienia im dostępu do światła i zapewnienia możliwości prawidłowego rozwoju), a ich całkowite usunięcie z części terenu inwestycji. W skutek powyższych prac do 30 % terenu inwestycji zostanie całkowicie pozbawione zadrzewień, co umożliwić ma posadowienie obiektów

budowlanych. Ponadto projekt decyzji o warunkach zabudowy powinien w sposób wyczerpujący i możliwie najbardziej szczegółowy, w części tekstowej jak i graficznej precyzować ustalenia dotyczące zagospodarowania terenu objętego wnioskiem, poprzez m.in. stosowne zapisy wskazujące na zakaz wykonywania pewnych działań (likwidowanie i niszczenie zadrzewień z uwagi na obowiązywanie na terenie obszaru chronionego określonych zakazów), ale także uwzględnienie na załącznikach graficznych do projektu decyzji nieprzekraczalnych linii zabudowy, które wyłaczyłyby możliwość zabudowy w miejscu zadrzewień, jednocześnie chroniłyby je przed zniszczeniem i wycięciem (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lipca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 683/21). W ocenie tut. Organu powyższe odstępstwo, dotyczące prac pielęgnacyjnych, nie wyłącza konieczności zawarcia na załączniku graficznym do projektu decyzji o warunkach zabudowy, nieprzekraczalnych linii zabudowy gwarantujących posadowienie obiektów budowlanych poza miejscem, w którym chronione zadrzewienia występują.

Z uwagi na powyższe, w ocenie tut. Organu, RDOŚ w Krakowie w sposób nieprawidłowy zastosowała omawiane odstępstwo w sprawach znak: ST-I.612.1.27.2021, ST-I.612.1.285.2022, ST-I.612.1.364.2022.

Ponadto w notatce z dnia 22 sierpnia 2022 r., znak: ST-I.612.5.97.2022, organ stwierdził, iż „realizacja przedmiotowej inwestycji w terenie o łagodnej konfiguracji, obecnie zadrzewionym zadrzewieniami nie podlegającymi ochronie na terenie OChKWPW (sukcesja naturalna), nie jest sprzeczna z zakazami określonymi w uchwale w sprawie OChKWPW.”. Z powyższego uzasadnienia wynika, że w ocenie RDOŚ w Krakowie zadrzewienia pochodzące z sukcesji naturalnej nie podlegają ochronie. Jednocześnie w postanowieniu z dnia 28 lipca 2022 r., znak: ST-I.610.1.8.2022, Organ powołuje się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (sygn. IV SA/Wa 213/11 z dnia 4 marca 2011 r.), zgodnie z którym zakaz likwidacji zadrzewień dotyczy wszelkich zadrzewień – „zarówno pojedyncze drzewo lub krzew rosnące wśród pól, jak i ich skupiska są zadrzewieniami w rozumieniu definicji ustawowej i nie ma znaczenia, czy pochodzą z samosiewu i czy znalazły odzwierciedlenie w ewidencji gruntów”. Powyższe stanowiska są sprzeczne. Dodatkowo zaznaczyć należy, iż w ww. sprawie organ nie zebrał materiału dowodowego pozwalającego na przesądzenie czy sporne zadrzewienia posiadają charakter zadrzewień objętych ochroną oraz czy możliwe jest w stosunku do nich zastosowanie odstępstw od zakazu likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych (tj. nie wykonał wizji terenowej).

Ad. 2c - Przedmiotem uzgodnienia w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 8 oraz ust. 5c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest projekt decyzji o warunkach zabudowy. W ocenie tut. Organu, RDOŚ w Krakowie winien odmówić uzgodnienia projektu decyzji w sprawie znak: ST-I.1.612.180.2022, gdyż jego zapisy nie gwarantowały, iż nie zostaną naruszone zakazy zawarte w Uchwale Nr XLV/693/18 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 29 stycznia 2018 r., w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Wschodniego Pogórza Wiśnickiego (Dz. U. Woj. Małop. z 2018 r., poz. 1166 ze zm.), tj. zakazy:

- likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych;

- budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości: 50 m od linii brzegów rzek Uszwica i Kisielina; 10 m od linii brzegów pozostałych rzek i naturalnych zbiorników wodnych.

Jak wyjaśniono powyżej na załączniku graficznym do projektu decyzji o warunkach zabudowy, powinny zostać wyznaczone nieprzekraczalne linie zabudowy gwarantujące posadowienie obiektów budowlanych poza 10 m pasem ochronnym (wyznaczonym od linii brzegu cieku graniczącego z terenem przedmiotowej inwestycji) oraz poza miejscem, w którym występują chronione zadrzewienia. Bez wpływu na rozstrzygnięcie w sprawie pozostają warunki realizacji inwestycji określone w decyzji Burmistrza Brzeska o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 16 lutego 2022 r., znak: OS.6220.12.2021.RC. Powyższe warunki nie zostały przeniesione do uzgadnianego projektu decyzji o warunkach zabudowy. Natomiast zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 2 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 2022 r. poz. 1029 z późn. zm.), decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy wydające decyzję o warunkach zabudowy. W zaistniałej sytuacji (tj. brak tożsamości zapisów projektu decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) wywnioskować można, iż projekt decyzji o warunkach zabudowy dotyczy innej inwestycji niż ta, o której mowa w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zalecenia pokontrolne.

1. W przypadku wycofania wniosku o uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy należy wydać rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania.
2. Należy ujednoclić linię orzeczniczą dotyczącą zakazu likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych oraz wyjątków od jego stosowania.
3. Rozpatrując wnioski o uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy, organ winien zebrać materiał dowodowy pozwalający na ustalenie stanu faktycznego w sprawie. Na podstawie zebranych dowodów, organ winien dokonać analizy zgodności założeń projektu decyzji o warunkach zabudowy z przepisami regulującymi funkcjonowanie obszarów chronionych, a następnie zająć stanowisko, którego uzasadnienie winno się znaleźć w treści rozstrzygnięcia.
4. Nie należy utożsamiać faktu wydania dla inwestycji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, z brakiem konieczności analizy zgodności projektu decyzji o warunkach zabudowy z przepisami wynikającymi z ustawy o ochronie przyrody.

Orzecznictwo administracyjne w zakresie art. 13 ust. 3a, art. 16 ust 7, art. 23 ust. 5 oraz art. 30 ust 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Do kontroli wytypowano 30 spraw z okresu kontroli, zgodnie z załączonym spisem.

W wyniku kontroli ustalono, co następuje:

1. w zakresie wymogów formalnych tj.:
 - a) zgodności z właściwością miejscową i rzeczową - nie stwierdzono nieprawidłowości,
 - b) terminowości - nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości,
 - c) poprawności pouczenia – nie stwierdzono nieprawidłowości,
 - d) zawartości merytorycznej uzasadnień podejmowanych rozstrzygnięć – nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości,

2. w zakresie prawidłowości podjętych rozstrzygnięć merytorycznych stwierdzono następujące nieprawidłowości:
- a) brak szczegółowych warunków uzgodnienia projektu planu/studium w sprawach znak: ST-I.610.1.3.2021, ST-I.610.1.8.2022, ST-I.610.1.6.2022.
 - b) postanowienia uzgadniające sporządzone po terminie określonym przez gminę w sprawach znak: ST-I.610.1.15.2021, ST-I.610.2.14.2022;
 - c) brak wydania rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania po wycofaniu wniosku o uzgodnienie projektu studium, w sprawie znak: ST-I.610.1.3.2022;
 - d) brak upoważnienia Wójta do złożenia wniosku o uzgodnienie projektu studium w sprawie znak: ST-I.610.1.11.2021;
 - e) brak analizy stanu faktycznego, lakoniczne i niejednolite uzasadnienia rozstrzygnięć.

Ad. 2a - RDOŚ w Krakowie w postanowieniach znak: ST-I.610.1.3.2021, ST-I.610.1.8.2022, ST-I.610.1.6.2022, odmawiających uzgodnienia projektów dokumentów planistycznych wskazał, że ich uzgodnienie będzie możliwe po wyeliminowaniu z nich ustaleń pozostających w sprzeczności z aktami prawa miejscowego regulującymi funkcjonowanie danych form ochrony przyrody, w sposób wskazany w uzasadnieniach postanowień. Wyjaśnić należy, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, należy do zadań własnych gminy. Organ uzgadniający swoimi działaniami wkracza w sferę zadań własnych gminy i dlatego też jego rozstrzygnięcia muszą być podejmowane w granicach i na podstawie przepisów prawa. Uprawniony organ, nie uzgadniając projektu planu/studium, musi równocześnie określić warunki, na jakich uzgodnienie może nastąpić, powołując jednocześnie podstawę prawną dla określonych w ten sposób warunków uzgodnienia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2006 r. sygn. akt IV SA/Wa 1302/06). Zaznaczyć przy tym należy, iż zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może uznać za uzgodniony projekt studium albo projekt planu miejscowego w przypadku, w którym organy uzgadniające, nie określą warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić. Zatem każdorazowo szczegółowe warunki uzgodnienia projektu planu/studium winny zostać zawarte w sentencji postanowienia. Organy uzgadniające powinny jednoznacznie określać warunki, po których spełnieniu uzgodnienie projektu planu/studium będzie możliwe. Zadaniem organu uzgadniającego jest jak najbardziej precyzyjne określenie warunków uzgodnienia projektu tak, aby nie budziły one wątpliwości interpretacyjnych. Zalecanym rozwiązaniem jest również wskazanie konkretnych części terenu, w których należy dokonać ww. zmian. Jednocześnie warunki określone przez RDOŚ powinny pozostawiać swobodę decyzyjną odnośnie zagospodarowania terenu gminie. Organy uzgadniające nie powinny wskazywać jako warunku uzgodnienia projektu np. wprowadzenia zakazu zabudowy na terenie objętym projektem lub na jego części. Często popełnianym błędem jest również wskazywanie jako warunku uzgodnienia, wprowadzenia zakazu bez uwzględnienia możliwości zastosowania od niego odstępstw.

Ad. 2b - Termin wyznaczony na uzgodnienie jest terminem materialnym i rozpoczyna bieg w dniu wpływu wniosku do RDOŚ. We sprawach znak: ST-I.610.1.15.2021, ST-I.610.2.14.2022, RDOŚ wydał rozstrzygnięcia jeden dzień po upływie terminu, co mogłoby świadczyć, że RDOŚ błędnie potraktował ten termin jako termin procesowy, który jest liczony od dnia następnego po dacie wpływu. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 27

marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nieprzedstawienie stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2, w terminie, o którym mowa w ust. 1 i 1a, uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu. Zgodnie z ww. przepisem, organ wykonawczy gminy może uznać projekt planu/studium za uzgodniony jeżeli w wyznaczonym terminie RDOŚ nie wyda postanowienia w przedmiocie uzgodnienia projektu planu/studium. Zatem niezwykle istotnym jest, aby RDOŚ nie przekraczał wskazanego terminu na uzgodnienie, gdyż może wtedy dojść do uzgodnienia projektu planu/studium, którego ustalenia będą negatywnie wpływać na obszarowe formy ochrony przyrody. Bez wpływu na powyższe pozostaje fakt, iż rozstrzygnięciem w sprawie jest postanowienie o uzgodnieniu.

Ad. 2c - Zgodnie z art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe. Przyczyną umorzenia postępowania może być wycofanie wniosku o uzgodnienie planu/studium.

Ad. 2d – W aktach sprawy znak: ST-I.610.1.11.2021 brak upoważnienia do złożenia wniosku o uzgodnienie projektu studium. Natomiast w przypadku wystąpienia o uzgodnienie projektu planu/studium osoby niepiastującej funkcji organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), np. przez Sekretarza Gminy, w aktach powinno znajdować się upoważnienie do wystąpienia z wnioskiem o uzgodnienie projektu planu/studium. W ww. sprawie nie ma pewności, że wniosek pochodził od osoby upoważnionej do jego złożenia. Zgodnie z art. 11 ust. 5 lit. i oraz art. 17 ust. 6 lit. b tir. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, to wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje o uzgodnienie projektu planu/studium. Brak stosownego upoważnienia stanowi brak formalny wniosku.

Ad. 2e - W sprawie znak: ST-I.610.1.11.2021, RDOŚ w Krakowie uzgodnił projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Radłów „*Wola Radłowska – tereny inwestycyjne*” mimo faktu, iż nie gwarantuje on ochrony zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych. W części tekstowej projektu uchwały co prawda wprowadzono „zakaz likwidacji przydrożnych i nadwodnych zadrzewień” z uwzględnieniem odstępstw od tego zakazu, niemniej jednak ww. zakaz nie uwzględnia zadrzewień śródpolnych. Ponadto część graficzna i tekstowa projektu planu miejscowego/studium powinny być spójne, natomiast w analizowanej sprawie załącznik graficzny do uchwały nie przewiduje zapisów gwarantujących ochronę zadrzewień (np. poprzez wyznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy ograniczających możliwość posadwienia obiektów budowlanych w miejscu występowania zadrzewień/wyznaczenie terenów zieleni). W ocenie GDOŚ przyjęcie przez RDOŚ w Krakowie, iż plan miejscowy nie narusza zakazu likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych było przedwczesne.

W postanowieniu z dnia 24 czerwca 2022 r., znak: ST-I.610.1.7.2022, Organ I instancji wskazał, iż „*na części działek, na których proponowane jest zainwestowanie występują zadrzewienia w większości nie posiadającymi charakteru zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych. Jak wskazano w dokumencie prognozy te z nich, które posiadają charakter zadrzewień śródpolnych mają niewielką powierzchnię co daje możliwość zastosowania odstępstwa (zakaz nie dotyczy wycinania drzew i krzewów pod*

warunkiem zachowania funkcji przyrodniczej zadrzewień).”. W uzasadnieniu pojawia się kolejna, niespójna z uprzednio przytaczanymi, interpretacja odstępstwa dot. wycinania drzew i krzewów pod warunkiem zachowania funkcji przyrodniczej zadrzewień.

W postanowieniu z dnia 23 sierpnia 2022 r., znak: ST-I.610.2.14.2022, uzgadniającym projekt „II zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Rzezawa – ETAP I”, ogólnikowo wskazano, iż „realizacja ustaleń zmiany mpzp nie będzie sprzeczna z ustaleniami dotyczącymi czynnej ochrony ekosystemów leśnych, nieleśnych i wodnych oraz nie naruszy zakazów obowiązujących na terenie BOChK.”. Natomiast z ogólnodostępnych zdjęć satelitarnych wynika, iż działka o nr ew. 1163/5, obręb Krzeczków, z przeznaczeniem terenu pod zabudowę usługowo mieszkaniową -- 7.MNU1.11, pokryta jest niemal w całości zadrzewieniami. Organ I instancji nie uzasadnił dlaczego w przedmiotowej sprawie zastosowania nie ma zakaz likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, zawarty w § 3 ust. 1 pkt 2 Uchwały Nr XLIX/767/18 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie Bratucickiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2018 r. poz. 4247 z późn. zm.) oraz czy możliwe jest zastosowanie odstępstw od niego.

W postanowieniu z dnia 4 maja 2021 r., znak: ST-I.610.2.4.2021, uzgadniającym „projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części Gminy Nowy Wiśnicz obejmującej miejscowość Stary Wiśnicz z wyłączeniem części miejscowości objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Śródmieście Wiśnicza- ETAP A”, RDOŚ w Krakowie wskazał, iż występujące na terenach przeznaczonych pod zainwestowanie „zadrzewienia śródpolne są chronione w mpzp zakazem likwidacji”. Natomiast ani część graficzna, ani tekstowa projektu planu nie zawierają zapisów obejmujących zadrzewienia ochroną.

W postanowieniu z dnia 20 września 2021 r., znak: ST-I.610.2.17.2021, uzgadniającym projekt planu miejscowego, RDOŚ w Krakowie wskazał, iż „obszar nr 4 pokryty jest w większości lasem lub zadrzewieniami, a obszar nr 2 w całości pokryty jest masą bitumiczną. Obszary nr 1-5 znajdują się w całości w Obszarze Chronionego Krajobrazu Pogórza Ciężkowickiego, a obszar nr 6 znajduje się w całości na terenie Parku Krajobrazowego Pasma Brzanki.”. Na obszarze nr 3 „znajdują się również niewielkie fragmenty zadrzewień”, obszar nr 4 „jest niezagospodarowany i w większości pokryty lasami w granicach osuwisk aktywnych ciągle”, na obszarze nr 5 i 6 występują „niewielkie fragmenty zadrzewień”. Mimo powyższego RDOŚ w Krakowie nie przeprowadził analizy zgodności założeń projektu z zakazem likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych. Natomiast w ocenie tut. Organu zapisy ww. projektu nie gwarantują ich ochrony. Jednocześnie obszar nr 4 charakteryzuje się urozmaiconą rzeźbą terenu, występują na nim również osuwiska aktywne. Zaznaczyć należy, iż obszar nr 4 w przeważającej części przeznaczony jest pod tereny usług sportu i rekreacji - 4.US, których przeznaczenie podstawowe to usługi sportu i rekreacji, za zgodną z przeznaczeniem podstawowym uznaje się lokalizację: obiektów budowlanych związanych z usługami sportu i rekreacji, w tym strzelnicy, dojsć i dojazdów, miejsc postojowych, zieleni urządzonej.

Projekt planu nie zawiera zapisów chroniących naturalną rzeźbę terenu. Zatem realizacja założeń planu może doprowadzić do trwałej zmiany rzeźby terenu co stoi w sprzeczności z zakazem zawartym w § 3 ust. 1 pkt 3 Uchwały Nr XLVIII/754/18 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Pogórza Ciężkowickiego w części położonej w Województwie Małopolskim (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2018 r. poz. 3524 z późn. zm.).

Co prawda w ww. uchwale przewidziano odstępstwa dotyczące wyłączenia stosowania ww. zakazów na terenach przeznaczonych pod zabudowę w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak uzgadniany projekt planu rozszerzył tereny przeznaczone pod zabudowę o tereny w granicach obszarów:

- nr 3 - na terenach zieleni izolacyjnej występujące na uprzednim planie,
- nr 4 - uprzedni plan miejscowy nie przewidywał zabudowy,
- nr 5 - uprzedni plan miejscowy wyznaczał obszary: 1R – tereny rolnicze i zadrzewień śródpolnych oraz 4ZN – tereny zieleni niskiej.

RDOŚ w Krakowie nie ustalił i nie przeanalizował powyższych kwestii co było jego powinnością. Organ I instancji ograniczył się jedynie do wskazania, że *„analiza dostarczonej dokumentacji (...) pozwala stwierdzić, iż realizacja ustaleń zmiany mpzp jest możliwa bez szkody dla obszarów podlegających ochronie. Realizacja ustaleń zmiany mpzp nie jest sprzeczna z celami ochrony, ustaleniami dotyczącymi czynnej ochrony ekosystemów oraz nie narusza zakazów obowiązujących na terenie ww. parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu.”*

W postanowieniu z dnia 15 lipca 2021 r., znak: ST-I.610.1.11.2021, którym uzgodniono projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzesko, RDOŚ w Krakowie wskazał, iż *„realizacja obiektów budowlanych, placów, dróg, parkingów na terenach dotychczas niezainwestowanych będzie powodować oddziaływania na stosunki hydrologiczne terenu, jednak ich realizacja będzie miała wpływ na lokalny obieg wody. Realizacja zapisów zmiany suikzp nie spowoduje zmian stosunków wodnych w odniesieniu do całego BOChK.”* Powyższe uzasadnienie jest nielogiczne. Uzasadnienia nie znajduje również stanowisko, iż zakaz zmiany stosunków wodnych ma zastosowanie wyłącznie w wypadku gdy spowoduje zmian stosunków wodnych w odniesieniu do całego obszaru chronionego. Natomiast w analizowanej sprawie stan faktyczny (tj. występowanie licznych cieków/rowów oraz łąk wilgotnych i mokrych na terenie objętym zmianą studium w tym na terenie „usług oraz obiektów produkcyjnych, składów i magazynów STREFA AKTYWNOŚCI GOSPODARCZEJ”) wskazuje, iż realizacja założeń studium może spowodować trwałą zmianę stosunków wodnych. Jednocześnie analiza założeń projektu studium i charakter występującej w jego granicach rzeźby terenu, wskazywać mogą na naruszenie zakazu zmiany rzeźby terenu. W strefie aktywności gospodarczej 1PU przewidziane kierunki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenu to „zabudowa i zagospodarowanie związane z działalnością usługową (m. in. mechanika pojazdowa, stacja benzynowa, handel o powierzchni sprzedaży do 2000 m², gastronomia hotelarstwo), produkcji (m. in. wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych za wyjątkiem energii wiatrowej), centrum logistyczne w zakresie magazynowania i transportu wraz z pomocniczymi funkcjami z zakresu magazynowania, transportu oraz z uzupełniającymi funkcjami z zakresu komunikacji drogowej (drogi publiczne, wewnętrzne, parkingi itp.), sieci, urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej” (źródło: część tekstowa projektu). Mając na uwadze docelowe przeznaczenie terenu i skalę jego przekształcenia, należało uznać, iż rozważany obszar będzie zagospodarowany wielkogabarytowymi budynkami o funkcji m.in. magazynowo-składowo-usługowo-produkcyjnej. Najczęściej z tego rodzaju zabudową związane są liczne place manewrowe, składowe, przeładunkowe, parkingi – a więc obszary, na których zapewnia się dogodne użytkowanie, poprzez wykonanie ich na powierzchniach płaskich, a nie odznaczających się spadkami. Na znaczną ingerencję w przedmiotowy teren wskazują proponowane w projekcie uchwały wskaźniki zabudowy – wysokość obiektów do 20 m, wielkość planowanych obiektów do 2000 m² i udział powierzchni biologicznie czynnej 15 %. Ponadto wprowadzenie zabudowy

o wysokości do 20 m na nieprzekształcony dotychczas obszar, otoczony nieliczną zabudową mieszkaniową, może znacząco wpłynąć na krajobraz. Zaznaczyć przy tym należy, iż RDOŚ w Krakowie przy uprzednim uzgadnianiu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które obejmowało część przedmiotowego terenu, postanowieniem z dnia 4 maja 2020 r., znak: ST-I.610.1.5.2020 odmówił uzgodnienia projektu studium z uwagi na naruszenie zakazów wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu oraz dokonywania zmiany stosunków wodnych. Ww. postanowienie zostało utrzymane w mocy przez tut. Organ w postępowaniu odwoławczym.

Zalecenia pokontrolne.

1. W przypadku wycofania wniosku o uzgodnienie projektu planu/studium należy wydać rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania.
2. Rozstrzygnięcia dotyczące uzgodnień projektów planów/studiów, należy wydawać z zachowaniem terminu wyznaczonego przez gminę.
3. Należy ujednoczyć linię orzeczniczą dotyczącą interpretowania zakazu likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych oraz wyjątków od jego stosowania.
4. Rozpatrując wnioski o uzgodnienie projektu planu/studium, organ winien dokonać analizy zgodności założeń projektu planu/studium z przepisami regulującymi funkcjonowanie obszarów chronionych, a następnie zająć stanowisko, którego uzasadnienie winno się znaleźć w treści rozstrzygnięcia.
5. W przypadku odmowy uzgodnienia projektu planu/studium, Organ winien określić szczegółowe warunki po spełnieniu, których uzgodnienie będzie możliwe. Warunki te winny znaleźć się w sentencji postanowienia.

Załącznik: wykaz skontrolowanych spraw.

Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej wyznaczam termin 30 dni kalendarzowych od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, na złożenie informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

ANDRZEJ SZWEDA-LEWANDOWSKI
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
/ – podpisany cyfrowo – /