



# GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 16 stycznia 2026 r.

DOOŚ-WDŚII.0911.2.2025.KB.2

## Sprawozdanie z kontroli

### I. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Olsztynie  
ul. Dworcowa 60, 10-437 Olsztyn

### II. Imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolerów

- Angelika Czajkowska – Specjalista w Departamencie Orzecznictwa Administracyjnego;
- Sylwia Łęczycka – Główny specjalista w Departamencie Orzecznictwa Administracyjnego;
- Izabela Łuniewska – Główny specjalista w Departamencie Zarządzania Zasobami Przyrody;
- Katarzyna Dąbrowska – Główny specjalista w Departamencie Zarządzania Zasobami Przyrody;
- Magdalena Bajrowska – Specjalista w Departamencie Ocen Oddziaływania na Środowisko;
- Krzysztof Nielepkowicz – Starszy specjalista w Departamencie Ocen Oddziaływania na Środowisko;
- Katarzyna Bińkowska – Naczelnik w Departamencie Ocen Oddziaływania na Środowisko.

### III. Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych

Na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224, ze zm.) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska przeprowadził kontrolę w trybie uproszczonym prawidłowości:

- postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z 24 czerwca 2022 r., znak: WSTŁ.610.27.2022.KL, odmawiającego uzgodnienia projektu zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego gminy Giżycko;
- postanowienia RDOŚ w Olsztynie z 22 września 2022 r., znak: WSTŁ.610.53.2022.KL, uzgadniającego projekt zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego gminy Giżycko;

- postanowienia RDOŚ w Olsztynie z 25 listopada 2022 r., znak: WSTŁ.610.69.2022.KL, odmawiającego uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Antonowo, gmina Giżycko;
- postanowienia RDOŚ w Olsztynie z 13 stycznia 2023 r., znak: WSTŁ.610.84.2022.KL, odmawiającego uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Antonowo, gmina Giżycko;
- postanowienia RDOŚ w Olsztynie z 23 lutego 2023 r., znak: WSTŁ.610.9.2023.KL, uzgadniającego projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Antonowo, gmina Giżycko;
- adnotacji RDOŚ w Olsztynie z 2 maja 2024 r., znak: WSTŁ.610.19.2024.KL, o milczącym uzgodnieniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Antonowo, gmina Giżycko;
- postanowienia RDOŚ w Olsztynie z 16 lutego 2024 r., znak: WOOŚ.4221.102.2022.NS.15, uzgadniającego warunki realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie Kompleksu Rekreacyjno – Wypoczynkowego z infrastrukturą towarzyszącą zlokalizowanego w Pierkunowie na działkach nr 16/86, 172/1, 172/2, 172/6 obręb Antonowo, gmina Giżycko, w postępowaniu prowadzonym przez Wójta Gminy Giżycko.

Na wniosek GDOŚ z 8 października 2025 r., znak: DOOŚ-WDŚII.0911.2.2025.KB.1, RDOŚ w Olsztynie, przy piśmie z 14 października 2025 r., znak: WOOŚ.070.97.2025.MH, przekazał pełną dokumentację spraw, która została poddana szczegółowej analizie w siedzibie GDOŚ w kolejnych działaniach kontrolnych.

#### **IV. Zakres kontroli**

Zakres kontroli obejmował ocenę działań organu w zakresie uzgadniania dokumentów planistycznych gminy Giżycko oraz warunków realizacji powyższego przedsięwzięcia.

W szczególności organ zweryfikował i ocenił:

- A. prawidłowość uzgodnień dokumentów planistycznych gminy Giżycko;
- B. legalność wydanego rozstrzygnięcia RDOŚ w Olsztynie z 16 lutego 2024 r., uzgadniającego warunki realizacji przedsięwzięcia;
- C. prawidłowość warunków realizacji przedsięwzięcia określonych w wydanym rozstrzygnięciu oraz ich uzasadnienia;
- D. sposób prowadzenia postępowania w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia.

#### **V. Opis oraz ocena ustalonego stanu faktycznego**

##### **A. Ocena prawidłowości uzgodnień dokumentów planistycznych**

RDOŚ w Olsztynie zajmował się sprawą projektu zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego gminy Giżycko w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz w ramach uzgadniania zmiany ustaleń studium z uwagi na położenie terenów objętych przedmiotowym dokumentem planistycznym w granicach form ochrony przyrody, w tym w obrębie Antonowo

w granicach rezerwatu przyrody Perkuny, obszaru Natura 2000 Ostoja Północnomazurska, Obszaru Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich.

Uzgodnienie było wymagane niezależnie od opinii w toku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Proces uzgadniania zmiany Studium trwał od maja 2022 r. do września 2022 r. Postanowieniem z 24 czerwca 2022 r. RDOŚ w Olsztynie odmówił uzgodnienia projektu zmiany Studium, wskazując warunki, pod jakimi mogłoby nastąpić uzgodnienie. RDOŚ w Olsztynie wskazał na:

- konieczność dostosowania projektu studium do ustawowych celów powołania Obszaru Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, dalej OChK Krainy Wielkich Jezior Mazurskich;
- konieczność dostosowania do zakazów i ograniczeń obowiązujących w OChK Krainy Wielkich Jezior Mazurskich;
- rezygnacji z części terenów zwartej zabudowy w obrębie Antonowo (Półwysp Mały Ostrów), z uwagi na istniejące w tym obszarze zadrzewienia.

W przedłożonym do uzgodnień projekcie zmiany studium wprowadzono obszar zwartej zabudowy na całym Półwyspie Ostrów Wielki (Jezioro Kisajno). Istniejąca zabudowa związana z ośrodkiem wypoczynkowym zlokalizowana jest w północno-, południowo-wschodniej i środkowej części półwyspu. Natomiast teren półwyspu obejmujący północny, zachodni i południowy brzeg Jeziora Kisajno stanowi teren niezabudowany i zadrzewiony. W związku z czym wprowadzenie zwartej zabudowy na całym terenie półwyspu umożliwiałoby realizację zabudowy w sposób sprzeczny z zakazami określonymi w § 5 ust. 1 pkt 3 i 8 uchwały Nr XXII/430/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich (Dz. Urz. Woj. Warmi. poz. 139, ze zm.), dalej: uchwały w sprawie OChK Krainy Wielkich Jezior Mazurskich.

W ocenie GDOŚ, działania podejmowane przez RDOŚ w Olsztynie nie były jednak całkowicie prawidłowe. Organ nie przeanalizował ustaleń zmian studium w pełnym zakresie wymaganym przez przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13), dalej u.o.p. RDOŚ w Olsztynie obowiązany był przeanalizować, jakie formy ochrony przyrody występują w granicach objętych zmianą studium i ocenić wpływ ustaleń dokumentu planistycznego na środowisko, mając na uwadze zgodność z przepisami ustanowionymi w stosunku do danej formy ochrony.

Zgodnie z art. 13 ust. 3a, art. 23 ust. 5 i art. 30 ust. 3 u.o.p., projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w części dotyczącej rezerwatu przyrody i jego otuliny, obszaru chronionego krajobrazu oraz istniejącego lub projektowanego obszaru Natura 2000, wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na powyższe formy ochrony przyrody. Zatem RDOŚ w Olsztynie w stosunku do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin powinien powoływać się nie tylko na naruszenie obowiązujących w obszarze zakazów, ale również na kwestie: naruszenia ustaleń ochrony czynnej ekosystemów oraz celów utworzenia danej formy ochrony przyrody.

Postanowienie RDOŚ w Olsztynie z 24 czerwca 2022 r. zawiera analizę, czy założenia projektu zmiany studium zostały dostosowane do przepisów uchwały w sprawie OChK Krainy Wielkich Jezior Mazurskich. Dokonano oceny proponowanych zmian w kontekście wpływu na przyrodę, cele ochrony czynnej ekosystemów i krajobraz oraz sformułowano w tym uzasadnione merytorycznie warunki ewentualnego uzgodnienia przedłożonego projektu.

Jednakże w rozstrzygnięciu pominięto kwestię wpływu proponowanych ustaleń studium na obszar Natura 2000 Ostoja Północnomazurska PLH280045, Organ uzgadniający nie odniósł się do wskazań zawartych w załączniku nr 9 do zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 19 stycznia 2015 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja Północnomazurska PLH280045 (Dz. Urz. Woj. Warmi. poz. 438, ze zm.), dalej p.z.o. Wskazania te dotyczą eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, niezbędnych dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków zwierząt będących przedmiotami ochrony tego obszaru, w przypadku wprowadzania zmian w istniejących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Podkreślić należy, iż przywołane wyżej zarządzenie, w myśl art. 28 ust. 5 u.o.p., jest aktem prawa miejscowego. Samorządy opracowujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mają obowiązek uwzględnienia w dokumentach planistycznych zapisów planów zadań ochronnych, w tym wskazań do zmian tych dokumentów. W omawianym projekcie zmiany studium, wskazania z załącznika nr 9 p.z.o. nie zostały jednak uwzględnione.

W załączniku nr 9 p.z.o. zawarto m.in. następujące wskazania:

*W pasie do 500 m od jezior obszaru Natura 2000 wyznaczyć obszary zwartej zabudowy, nie wykraczające poza granice przedstawione w załączniku nr 10 do zarządzenia. Na obszarach tych wiodącymi funkcjami powinny być turystyka, mieszkalnictwo, rybactwo i rekreacja indywidualna. Poza granicami zwartej zabudowy w pasie 500 m od jezior zabudowę dopuszczać tylko w następujących sytuacjach:*

- a) rozbudowa istniejących siedlisk rolniczych pod warunkiem, że na wysokości rozbudowywanego siedliska nie zmniejszy się odległość między zabudową a jeziorem,*
- b) budowa nowych siedlisk rolniczych, pod następującymi warunkami:*
  - siedlisko nie może znajdować się w pasie 100 m od jeziora,*
  - inwestor wykaże się posiadaniem zwartej kompleksu gruntów rolnych o powierzchni przynajmniej 10 ha w pasie do 500 m od brzegu jeziora, co uzasadniałoby potrzebę budowy trwałego siedliska rolniczego w pobliżu jeziora,*
  - siedlisko powstanie w granicach tego kompleksu, w maksymalnym oddaleniu od brzegu jeziora,*
  - powierzchnia siedliska zajęta przez budynki z obejściem i/lub ogrodzona nie przekroczy 0,5 ha.*

*Wyznaczanie w studium obszarów zwartej zabudowy w pasie do 500 m od jezior poza granicami przedstawionymi w załączniku nr 10 do zarządzenia dopuszcza się tylko w przypadku zamiaru realizacji inwestycji turystycznych o dużym znaczeniu dla lokalnej gospodarki i rynku pracy, pod następującymi warunkami:*

- zrealizowany obiekt zapewni przynajmniej 50 nowych miejsc noclegowych,*
- teren inwestycji nie może znajdować się w pasie do 100 m od jeziora,*
- teren inwestycji zostanie wskazany w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako obszar zwartej zabudowy o funkcji turystycznej, bez możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej ani rekreacyjnej.*

*(...)*

*Wprowadzić zapisy informujące, że przedsięwzięcia planowane w odległości do 500 m od jezior obszaru Natura 2000, zlokalizowane:*

- a) poza granicami zwartej zabudowy przedstawionymi w załączniku nr 10 do zarządzenia,*
- b) w granicach zwartej zabudowy, ale w odległości do 100 m od jezior obszaru Natura 2000,*

*mogą znacząco negatywnie wpływać na przedmioty ochrony obszaru Natura 2000 Ostoja Północnomazurska, jego integralność oraz spójność sieci Natura 2000, zgodnie ze wskazanym w planie zadań ochronnych katalogiem zagrożeń (określonym w załączniku nr 3 do zarządzenia) dla przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000, związanych m.in. z rozproszonymi zanieczyszczeniami wód powierzchniowych z powodu działalności związanej z rolnictwem i leśnictwem, z powodu ścieków z gospodarstw domowych oraz z innych źródeł, a także związanych z pirsami / przystaniami turystycznymi lub molami.*

*Każdorazowo przed realizacją ww. działań lub inwestycji w obszarze Natura 2000 lub jego sąsiedztwie należy szczegółowo rozważyć ich wpływ na ten obszar Natura 2000. RDOŚ w Olsztynie w postanowieniu z 24 czerwca 2022 r., pominął analizę wpływu proponowanych ustaleń zmiany Studium, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 Ostoja Północnomazurska, jak również nie rozpatrzył możliwości negatywnego oddziaływania zmiany Studium na cele ochrony rezerwatu przyrody Perkuny.*

*Wójt Gminy Giżycko wprowadził poprawki do projektu zmiany Studium, ograniczające się do potrzeb w zakresie minimalizacji negatywnego wpływu na ochronę przyrody obszaru chronionego krajobrazu, zgodnie z warunkami wskazanymi w postanowieniu RDOŚ w Olsztynie z 24 czerwca 2022 r. Następnie, postanowieniem z 22 września 2022 r., RDOŚ w Olsztynie, uzgodnił przedłożony projekt zmiany Studium. W przedłożonym ponownie do uzgodnienia projekcie studium ograniczono teren zwartej zabudowy na Półwyspie Ostrów Wielki, tak aby wyznaczony obszar zwartej zabudowy nie naruszał istniejących zadrzewień. Wyznaczony ponownie obszar zwartej zabudowy dostosowano do istniejącej zabudowy i zagospodarowania terenu znajdującego się tam ośrodka wypoczynkowego.*

*Wydając postanowienie z 22 września 2022 r., RDOŚ w Olsztynie ponownie dokonał oceny wpływu proponowanych zmian jedynie w kontekście OChK Krainy Wielkich*

Jezior Mazurskich. Organ uzgadniający przeanalizował obowiązujące w jego granicach zakazy oraz wpływ na przyrodę obszaru, w tym na cele ochrony czynnej ekosystemów i ustawowy cel jego utworzenia, lecz lakonicznie odniósł się do kwestii korytarzy ekologicznych.

Teren przedsięwzięcia analizowanego w ramach niniejszej kontroli został wskazany w Studium jako obszar do rozwoju zabudowy w kierunku funkcji turystyczno-wypoczynkowych i obsługi ruchu turystycznego. Wśród obszarów wskazanych do rozwoju zabudowy w kierunku funkcji turystyczno-wypoczynkowych i obsługi ruchu turystycznego dopuszcza się realizację zabudowy letniskowej/rekreacji indywidualnej oraz zabudowy usług turystycznych i obsługi ruchu turystycznego.

Ponadto dla obszarów tych ustalono:

- porządkowanie i przekształcanie istniejącej zabudowy siedliskowej dla stworzenia bazy wypoczynku agroturystycznego,
- lokalizację usług służących zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkańców takich jak: handel detaliczny i gastronomia oraz usług obsługi ruchu turystycznego,
- wyposażenie w niezbędne urządzenia z zakresu infrastruktury technicznej, w tym szczególnie gospodarki ściekowej,
- ograniczenie usług uciążliwych.

Studium na analizowanym terenie przewidywało więc dwie możliwe funkcje:

1. zabudowę o funkcji letniskowej/rekreacji indywidualnej;
2. zabudowę usług turystycznych i obsługi ruchu turystycznego.

Jednocześnie zgodnie ze wskazaniem do zmiany Studium (załącznik nr 9 p.z.o.), w zakresie obiektów, które mogłyby spełniać ww. funkcje, możliwe jest wyznaczenie w studium obszarów zwartej zabudowy w pasie do 500 m od jezior poza granicami przedstawionymi w załączniku nr 10 p.z.o. Kluczowym jest jednak, że ich wyznaczenie dopuszcza się tylko w przypadku zamiaru realizacji inwestycji turystycznych o dużym znaczeniu dla lokalnej gospodarki i rynku pracy, pod następującymi warunkami:

- zrealizowany obiekt zapewni przynajmniej 50 nowych miejsc noclegowych,
- teren inwestycji nie może znajdować się w pasie do 100 m od jeziora,
- teren inwestycji zostanie wskazany w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako obszar zwartej zabudowy o funkcji turystycznej, bez możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej ani rekreacyjnej.

Podkreślić więc należy, że formułując wskazania, rozróżniono zabudowę o funkcji turystycznej od zabudowy rekreacyjnej. Określono także dodatkowe warunki, m. in. minimalną liczbę dostępnych miejsc noclegowych.

Ustalenia Studium wskazujące analizowany obszar do rozwoju zabudowy w kierunku funkcji turystyczno-wypoczynkowych i obsługi ruchu turystycznego, nie uwzględniają więc wskazań w zakresie lokalizacji ewentualnej zabudowy turystycznej zgodnie z p.z.o. Uzgodnienie projektu zmiany Studium w analizowanej sprawie należy więc uznać za co najmniej przedwczesne.

Przyjęcie powyższych ustaleń w zmianie Studium miało dalsze konsekwencje dla uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Antonowo, gmina Giżycko.

W toku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przed uchwaleniem planu miejscowego Wójt Gminy Giżycko występował czterokrotnie (listopad 2022 r., grudzień 2022 r., luty 2023 r., kwiecień 2024 r.) o opinię RDOŚ w Olsztynie:

- 25 listopada 2022 r. RDOŚ w Olsztynie zaopiniował negatywnie projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oceniając, że w znaczącym stopniu przyczyni się do intensyfikacji zagospodarowania terenu, w szczególności stref przybrzeżnych jeziora Kisajno. W przedłożonym do uzgodnienia projekcie planu przewidywana była lokalizacja obiektów budowlanych w 100 m pasie ochronnym jeziora Kisajno. W strefie podlegającej ochronie możliwa jest natomiast realizacja tylko obiektów powiązanych z funkcjonowaniem plaż, przystani, kąpielisk;
- 13 stycznia 2023 r. RDOŚ w Olsztynie ponownie zaopiniował negatywnie projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oceniając, że przedłożone opracowanie nadal nie wskazywało, jakie dokładnie obiekty budowlane będą realizowane na terenie 1UPW i 2UPK, co nie pozwalało na pozytywne zaopiniowanie planu miejscowego;
- 23 lutego 2023 r. RDOŚ w Olsztynie pozytywnie zaopiniował projekt planu miejscowego. Po otrzymaniu poprawionej dokumentacji organ współdziałający stwierdził, iż założenia projektu planu zostały dostosowane do obowiązujących przepisów w zakresie ochrony przyrody, w tym zakazów określonych dla OChK Krainy Wielkich Jezior Mazurskich;
- 30 kwietnia 2024 r. RDOŚ w Olsztynie pozytywnie zaopiniował projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

Dokumentem ocenianym w toku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest prognoza oddziaływania na środowisko, przygotowywana na zlecenie organu zatwierdzającego dokument poddawany ocenie. We wszystkich wersjach prognozy wykonanej na zlecenie Gminy Giżycko uwzględniono formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 u.o.p., znajdujące się w obszarze opracowania oraz w jego otoczeniu. Uwzględniono również możliwy wpływ na korytarze ekologiczne. W prognozie wskazano również, że obszar objęty planem miejscowym w całości znajduje się w granicach OChK Krainy Wielkich Jezior Mazurskich oraz w części w granicach obszaru Natura 2000 Ostoja Północnomazurska, w tym częściowo w 100 m strefie od jeziora Kisajno. Po stronie wschodniej analizowanego obszaru (poza jego granicami) znajduje się rezerwat przyrody „Perkuny” (ok. 62 m w najbliższej położonych punktach). Cały obszar objęty planem znajduje się w granicach korytarza ekologicznego.

Projekt dokumentu planistycznego co do zasady nie może zostać przyjęty w przypadku, gdy ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika, że może on znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000. W planie oraz w prognozie należy także uwzględnić m.in. ustalenia dotyczące obszarów chronionego krajobrazu.

W przedkładanej do opinii prognozie oddziaływania na środowisko zawarte były ustalenia dotyczące obowiązującego p.z.o. dla obszaru Natura 2000 Ostoja

Północnomazurska. Autorzy prognozy uznali, że wskazania zawarte w załączniku nr 10 p.z.o. zostały spełnione, gdyż wskazują one teren projektowanego planu miejscowego jako obszar istniejącej i projektowanej zwartej zabudowy z obowiązkiem podłączenia każdej inwestycji przeznaczonej na pobyt ludzi do kanalizacji zbiorczej. Jednak w rzeczywistości część obszaru objętego planem miejscowym wykracza poza obszar zwartej zabudowy, wskazany w załączniku nr 10 p.z.o.

RDOŚ w Olsztynie w wydanych opiniach pominął kwestię oddziaływania na obszar Natura 2000 Ostoja Północnomazurska. Przywołane wyżej opinie koncentrowały się na zgodności planu miejscowego z przepisami uchwały sprawie OChK Krainy Wielkich Jezior Mazurskich. Dopiero w opinii z 30 kwietnia 2024 r. organ współdziałający odniósł się do obszaru Natura 2000 Ostoja Północnomazurska, przytaczając błędne ustalenia zawarte w prognozie. RDOŚ w Olsztynie sformułował błędny wniosek, iż: (...) *PZO wskazuje niniejszy teren pod możliwą zabudowę pod warunkiem przyłączenia budynków do zbiorczej sieci kanalizacji sanitarnej oraz wskazał, że przy zachowaniu wszystkich ustaleń zawartych projektowanym dokumencie oraz uwarunkowań wynikających z obowiązującego prawa nie przewiduje się wystąpienia znaczących oddziaływań, rozumianych jako przekroczenia określonych prawem standardów jakości środowisk, istotnego zagrożenia dla liczebności i bioróżnorodności gatunków, generalnie istotnych barier dla migracji gatunków kluczowych i chronionych, zagrożenia dla obszarów przyrodniczo cennych, w tym dla celu i przedmiotu ochrony obszarów Natura 2000 oraz integralności tego obszaru.*

Omawiany projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Antonowo, gmina Giżycko, wymagał również uprzedniego uzgodnienia z RDOŚ w Olsztynie w zakresie ustaleń co do działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 Ostoja Północnomazurska, oraz w części dotyczącej OChK Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, w zakresie ustaleń mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody. RDOŚ w Olsztynie wydał w tym zakresie następujące rozstrzygnięcia:

- postanowieniem z 25 listopada 2022 r. WSTŁ.610.69.2022.KL, RDOŚ w Olsztynie odmówił uzgodnienia projektu planu miejscowego, formułując warunki, pod jakimi mogłoby nastąpić uzgodnienie, tj. konieczność rezygnacji z lokalizowania obiektów budowlanych nieobjętych odstępstwami w pasie szerokości 100 m od linii brzegowej jeziora Kisajno na terenie oznaczonym symbolem 1 UPW (teren przystani stanowiący dostęp do wód publicznych) oraz na terenie 2 UPK (teren plaży i kąpieliska stanowiący dostęp do wód publicznych). RDOŚ w Olsztynie uznał, że zgodnie z ustaleniami obowiązującymi w granicach wydzielenia:
  - 1 UPW, planowane jest zlokalizowanie obiektów ściśle powiązanych z podstawową funkcją terenu – tj., obiektów związanych wyłącznie z funkcjonowaniem przystani;
  - 2 UPK, planowane jest zlokalizowanie obiektów ściśle powiązanych z podstawową funkcją terenu – tj., obiektów związanych wyłącznie z funkcjonowaniem plaży i kąpieliska.

RDOŚ w Olsztynie stwierdził również, że w projekcie planu miejscowego nie sprecyzowano jakie dokładnie obiekty mogą zostać zrealizowane w granicach



powyżej wskazanych terenów. Tym samym przyjęte ustalenia umożliwiałyby budowę obiektów niezgodnych z zakazem zawartym w § 5 ust. 1 pkt 8 uchwały w sprawie OChK Krainy Wielkich Jezior Mazurskich;

- postanowieniem z 13 stycznia 2023 r. RDOŚ w Olsztynie odmówił uzgodnienia projektu planu miejscowego, ponownie wskazując, iż uzgodnienie może nastąpić pod warunkiem rezygnacji z lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegowej jeziora Kisajno, na terenach oznaczonych symbolami 1 UPW oraz 2 UPK, dopuszczając na tych terenach po jednym pojedynczym budynku łączącym funkcje: sanitariatów, przebieralni oraz pomieszczeń dla ratowników w ramach obiektu niezbędnego do pełnienia funkcji plaż, kąpieliska i przystani.
- postanowieniem z 23 lutego 2023 r. RDOŚ w Olsztynie uzgodnił omawiany plan miejscowy, po uwzględnieniu wyżej wskazanego warunku przez Wójta Gminy Giżycko.

Wnioskiem z 4 kwietnia 2024 r. Wójt Gminy Giżycko zwrócił się o uzgodnienie ostatecznej wersji projektu planu miejscowego, w której część działki o nr ewid. 16/86 została wyłączona z objęcia jej ustaleniami planu. RDOŚ w Olsztynie uzgodnił przedłożony projekt w trybie art. 122a k.p.a., poprzez milczące załatwienie sprawy, sporządzając adnotację z 2 maja 2024 r. i umieszczając ją w aktach sprawy.

W powyższych postanowieniach RDOŚ w Olsztynie nie przeanalizował ustaleń projektowanego planu miejscowego w pełnym zakresie wymaganym przez przepisy u.o.p. Pominięta została analiza wpływu ustaleń mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 Ostoja Północnomazurska. Nie przeprowadzono analizy przewidzianych działań ochronnych, ich celów oraz zidentyfikowanych istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków zwierząt i ich siedlisk będących przedmiotami ochrony określonych w obowiązującym p.z.o. W szczególności organ uzgadniający pominął wskazania do zmian w istniejących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, określone w załączniku nr 9 p.z.o. RDOŚ w Olsztynie ograniczył się jedynie do analizy ustaleń, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody OChK Krainy Wielkich Jezior Mazurskich. Jedynie adnotacja z 2 maja 2024 r. (w ramach milczącego załatwienia sprawy) odnosi się do tych kwestii.

W ocenie GDOŚ należało wziąć pod uwagę, że przedmiotami ochrony obszaru Natura 2000 Ostoja Północnomazurska są:

- 1) Twardowodne oligo- i mezotroficzne zbiorniki z podwodnymi łąkami ramienic (kod siedliska: 3140)
- 2) Starorzecza i naturalne eutroficzne zbiorniki wodne ze zbiorowiskami z Nymphaeion, Potamion (kod siedliska: 3150)
- 3) Grąd środkowoeuropejski i subkontynentalny (kod siedliska: 9170)
- 4) Łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe olsy źródliskowe (kod siedliska: 91E0)
- 5) Łęgowe lasy dębowo-wiązowo-jesionowe (kod siedliska: 91F0)
- 6) Jelonek rogacz (kod: 1083)
- 7) Pachnica dębowa (kod: 1084)

- 8) Zgnirotek cynobrowy (kod: 1086)
- 9) Różanka (kod: 5339)
- 10) Piskorz (kod: 1145)
- 11) Koza (kod: 1149)
- 12) Kumak nizinny ( kod: 1188)

Na obszarze objętym ustaleniami uzgodnionego ostatecznie planu miejscowego, zgodnie z dokumentacjami sporządzonymi na potrzeby p.z.o., nie występują przedmioty ochrony analizowanego obszaru Natura 2000. Jednakże od zachodu przylega on do jeziora Kisajno, które w całości stanowi siedlisko kod 3150, stanowiące siedlisko bytowania populacji ryb gatunku koza. Proponowane zagospodarowanie może więc pośrednio wpływać na wymienione przedmioty ochrony.

Zgodnie zaś ze wskazaniem, określonym w załączniku nr 9 p.z.o., realizację planu należy ograniczyć do terenów zwartej zabudowy wskazanych w załączniku nr 10 p.z.o., ze względu na zagrożenia dla torfowiska Perkuny i potencjalnie zbyt silne oddziaływania skumulowane na strefę brzegową jeziora Kisajno. Na etapie ustanowienia p.z.o. uznano zatem, że ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mogą negatywnie oddziaływać na analizowany obszar Natura 2000.

Z kolei z załącznika nr 10 p.z.o. wynika, że już na etapie ustanowienia p.z.o., a więc w 2015 r., przewidziano przeznaczenie części terenów pod planowaną zwartą zabudowę oraz terenów dopuszczalnej zabudowy pod warunkiem podłączenia budynków do zbiorczej kanalizacji sanitarnej.

Z uwagi na brak warstw wektorowych (GDOŚ wystąpił do RDOŚ w Olsztynie o ich udostępnienie, jednak okazało się, iż organ ten ich nie posiada) nie jest możliwe precyzyjne oznaczenie położenia terenów wskazanych w załączniku nr 10 p.z.o., ze względu na niski stopień dokładności sporządzenia tego załącznika (zbyt mała skala mapy). Na podstawie własnych analiz dostępnych danych przestrzennych GDOŚ stwierdził, że tereny objęte ustaleniami uzgodnionego ostatecznie planu miejscowego wykraczają poza obszar zwartej zabudowy wskazany w załączniku nr 10 p.z.o. Zatem zdaniem GDOŚ nie można zgodzić się z jednoznacznym stwierdzeniem RDOŚ w Olsztynie, iż cały teren objęty planem miejscowym spełnia warunek zawarty w załączniku nr 9 p.z.o.

Z analizy przeprowadzonej przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wynika, że teren objęty ustaleniami projektu planu miejscowego dopuszczającymi zabudowę, wykracza poza wskazany w zał. 10 p.z.o. obszar, na którym zakazuje się realizacji budynków bez podłączenia ich do zbiorczej kanalizacji sanitarnej, dalej: „obszar 1”. Ze względu na stopień dokładności sporządzenia zał. 10 p.z.o. możliwe było przyjęcie dwójakiej interpretacji granic wyznaczonego obszaru 1. W przypadku przyjęcia, iż granicę obszaru 1 wyznacza zewnętrzna krawędź linii, teren, na którym ustalenia planu miejscowego dopuszczają zabudowę wykracza o około 3,8 ha poza obszar 1. Przyjmując natomiast, iż granicą obszaru 1 jest wewnętrzna krawędź linii, może to być nawet około 6,6 ha (Załącznik 1).

Zaproponowany w planie miejscowym sposób zagospodarowania terenu ma na celu umożliwienie realizacji usług turystycznych, usług i rekreacji indywidualnej oraz

pozostałych funkcji, w tym gwarantujących dostęp do wód publicznych oraz określenie zasad jej dalszego kierunku i rozwoju. Realizacja planu będzie kontynuacją strefy zabudowy znajdującej się w południowej części obszaru przy zachowaniu ciągłości struktur przestrzennych gminy. Doprowadzi to do intensyfikacji zagospodarowania terenu objętego planem miejscowym, co pozostaje w sprzeczności ze wskazaniami zawartymi w załączniku nr 9 p.z.o., zgodnie z którymi realizację planu należy ograniczyć do terenów zwartej zabudowy. W ocenie GDOŚ, wskazania określone w załączniku nr 9 p.z.o. wyraźnie wskazują na konieczność ograniczenia intensywności zagospodarowania.

Należy pamiętać, iż wcześniej obowiązujące dokumenty planistyczne: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Giżycko (zmiana) – Uchwała Nr XII/130/07 Rady Gminy Giżycko z dnia 21 grudnia 2007 r., a także miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Antonowo, gmina Giżycko – Uchwała IV/38/02 Rady Gminy Giżycko z dnia 19 grudnia 2002 r., zostały uchwalone wcześniej aniżeli przepisy p.z.o. (z 2015 r.). Wymienione powyżej wskazania z załącznika nr 9 p.z.o. miały więc na celu dostosowanie przewidzianego w nich planowanego zagospodarowania do wymagań ochrony obszaru Natura 2000 Ostoja Północnomazurska.

Podkreślić należy, że w analizowanej sprawie istotne jest przede wszystkim zwrócenie uwagi na wskazania do zmiany Miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Antonowo, gmina Giżycko – Uchwała IV/38/02 Rady Gminy Giżycko z dnia 19 grudnia 2002 r., zgodnie z którymi realizację planu należy ograniczyć do terenów zwartej zabudowy wskazanych w załączniku nr 10 do zarządzenia ze względu na zagrożenia dla torfowiska Perkuny i potencjalnie zbyt silne oddziaływania skumulowane na strefę brzegową jeziora Kisajno. Są one sformułowane w sposób szczegółowy i bardziej restrykcyjny niż wskazania do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Giżycko (zmiana) – Uchwała Nr XII/130/07 Rady Gminy Giżycko z dnia 21 grudnia 2007 r.

Oznacza to, że ustanawiając p.z.o. w szczególności zwrócono uwagę na konieczność wprowadzenia zmian w obowiązującym planie miejscowym w obrębie analizowanego terenu tak, aby zdecydowanie ograniczyć intensyfikację zabudowy w granicach wsi Antonowo. Była to zatem kwestia szczególnie istotna dla ograniczenia negatywnego wpływu ustaleń obowiązującego planu miejscowego na obszar Natura 2000 i szczególny charakter w stosunku do wskazań do zmiany Studium. Oznacza to, że wskazania do zmiany Studium o bardziej ogólnym charakterze nie mogą podważać szczegółowych wskazań do zmiany konkretnego planu miejscowego. W takim bowiem przypadku wskazania do zmiany planu miejscowego przestałyby mieć jakiegokolwiek normatywnie znaczenie. Odnosząc się do kwestii oceny oddziaływania ustaleń planu na obszar Natura 2000, podkreślić należy, iż kwestia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 ma charakter ekspercki i uznaniowy a na analizowanym obszarze, zgodnie z dokumentacjami sporządzonymi na potrzeby PZO, nie stwierdzono występowania przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000 Ostoja Północnomazurska. Ponadto większa część analizowanego terenu już wcześniej objęta była ustaleniami planu miejscowego ustanowionego uchwałą Nr IV/38/02 Rady Gminy Giżycko z dnia

19 grudnia 2002 r. Plan miejscowy uchwalony w 2024 r. był nowym planem miejscowym, który częściowo zmienił obowiązujące od 2002 r. ustalenia na tym terenie, powodując tym samym intensyfikację możliwej antropopresji. Co do zasady, funkcje tego terenu nie zmieniły się w sposób znaczący, zmieniła się jednak intensywność planowanego zagospodarowania. Kwestia oceny prowadzonej przez RDOŚ w Olsztynie w powyższym zakresie może budzić wątpliwości jako niewystarczająca i zbyt pobieżna.

W odniesieniu do kwestii wpływu ustaleń planu miejscowego na OChK Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, RDOŚ w Olsztynie, nie uzasadnił w wystarczający sposób powyższej kwestii, a pisemne stanowisko zawarte w adnotacji z 2 maja 2024 r. odnosi się jedynie do kwestii zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie o szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych. Organ uzgadniający nie odniósł się do innych zakazów ani do wpływu ustaleń na przyrodę i krajobraz OChK Krainy Wielkich Jezior Mazurskich.

Należy zatem ocenić, że uzgodnienie przez RDOŚ w Olsztynie projektu zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego gminy Giżycko, a także projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Antonowo, gmina Giżycko, było co najmniej przedwczesne.

B. Ocena legalności postanowienia RDOŚ w Olsztynie z 16 lutego 2024 r.:

RDOŚ w Olsztynie podjął działania służące zgromadzeniu pełnego materiału dowodowego, dwukrotnie występując o uzupełnienie raportu przez wnioskodawcę, w szczególności o kwestie dotyczące: zakresu przedsięwzięcia, kumulacji oddziaływań z innymi przedsięwzięciami, oddziaływania przedsięwzięcia na wody powierzchniowe i podziemne, oddziaływania na przyrodężywioną. Organ uzgadniający trafnie ustalił, iż ocenie oddziaływania na środowisko może podlegać inwestycja wyłącznie w zakresie objętym wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ocenie takiej nie mogą natomiast podlegać zamierzenia, co do których taki wniosek nie został złożony (tzw. etap II i etap III inwestycji).

Jednakże RDOŚ w Olsztynie w wydanym rozstrzygnięciu nie uwzględnił w prawidłowy sposób wymogów wynikających z uchwały Nr XXII/430/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie wyznaczenia Obszaru Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich (Dz. Urz. Woj. Warmi. poz. 139, ze zm.). Uchwała ta nakłada szereg zakazów, które mogą potencjalnie zostać naruszone w związku z realizacją inwestycji. Ocena organu uzgadniającego w tym zakresie nie była wystarczająca.

Na terenie powyższego OChK obowiązuje zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (§ 5 ust. 1 pkt 2 powyższej uchwały), przy czym z zakazu tego zwolnione są przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko wykazała brak niekorzystnego wpływu na przyrodę i krajobraz parku krajobrazowego, co wynika z art. 24 ust. 3 u.o.p.

W treści raportu kwestia tego zakazu została oceniona na str. 116 z komentarzem, że „dla inwestycji jest prowadzona ocena oddziaływania na środowisko”. Należy podkreślić, że odstępstwo nie wynika z samego faktu przeprowadzenia oceny jako

takiej, ale wykazania w toku oceny braku negatywnego wpływu na ochronę przyrody i ochronę krajobrazu obszaru chronionego krajobrazu. W opinii GDOŚ braku takiego nie wykazano. Co więcej, z załącznika nr 9 do raportu – Ocena oddziaływania na przyrodę, wynika, że takie oddziaływanie wystąpi. W dokumentacji przedłożonej przez wnioskodawcę wskazano m.in., że na terenie inwestycji lub w jej bezpośrednim sąsiedztwie odnotowano 72 gatunki ptaków, w tym żerowiska 3 gatunków ptaków drapieżnych: kani czarnej, myszołowa i błotniaka stawowego, a żerowisko orlika krzykliwego znajdowało się w promieniu 100 m od granic inwestycji. Autorzy dokumentacji wskazali, że inwestycja oznacza całkowitą przebudowę siedlisk występujących obecnie na jej terenie przy czym zmiany siedliskowe będą miały różny wpływ na różne grupy ptaków. Siedliska stracą gatunki związane z terenami otwartymi, zwłaszcza unikające terenów zabudowanych i sąsiedztwa ludzi. Do gatunków, dla których zmiany będą niekorzystne można zaliczyć m.in. derkacza, pliszkę żółtą, błotniaka stawowego, gąsiorka czy kanię czarną.

Autorzy raportu wskazali również, że realizacja inwestycji oznaczała będzie likwidację siedlisk lęgowych, które kolidują z planowaną infrastrukturą. Przewiduje się, że oddziaływanie funkcjonującej inwestycji (duża liczba ludzi, zabudowa) spowodują porzucenie miejsc lęgowych w szuwarze przez bąka (1 para) i błotniaka stawowego (1 para). Dodatkowo wskazano na utratę żerowisk kani czarnej (18,5 % powierzchni żerowiska), myszołowa (11,5% powierzchni żerowiska) oraz błotniaka stawowego (5,5% powierzchni żerowiska). Zatem dla ptaków związanych z terenami otwartymi oraz najcenniejszych gatunków stwierdzonych podczas inwentaryzacji oddziaływanie inwestycji będzie niekorzystne, zmniejszające bazę ich potencjalnych siedlisk, nie zagrazi jednak funkcjonowaniu lokalnych populacji.

Z powyższymi ustaleniami autorów dokumentacji zgodził się RDOŚ w Olsztynie, wskazując, że gatunki objęte utratą siedlisk przeniosą się na tereny sąsiednie, głównie na północ, ale też na południe, gdzie znajdują się siedliska analogiczne do analizowanego terenu.

W tym kontekście GDOŚ podkreśla, że brak zagrożenia dla funkcjonowania lokalnych populacji nie ma znaczenia w kontekście odstępstwa z art. 24 ust. 3 u.o.p., zgodnie z którym należy wykazać brak negatywnego wpływu na przyrodę. Utrata siedlisk, w tym tak rzadkich i cennych gatunków jak bąk, derkacz, kania czarna czy błotniak stawowy, świadczy o wystąpieniu negatywnego wpływu na przyrodę Obszaru Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich.

Wątpliwości budzi także kwestia oddziaływania przedsięwzięcia na krajobraz. W dodatkowej ekspertyzie załączonej do raportu (załącznik 11 – Ekspertyza krajobrazowa) wskazano, że przewiduje się możliwość średniego negatywnego oddziaływania na OChK Krainy Wielkich Jezior Mazurskich a realizacja planowanej inwestycji wpłynie znacząco na okoliczny krajobraz. Dojdzie do silnego przekształcenia krajobrazu, który zmieni wyraźnie swoje oblicze.

Tym samym w ramach przeprowadzonej oceny nie wykazano braku negatywnego wpływu na ochronę przyrody oraz na ochronę krajobrazu OChK Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, co pozwoliłoby na zastosowane odstępstwa od zakazu w przedmiotowej sprawie.

Dodatkowo wątpliwości budzi czy inwestycja nie będzie naruszać zakazu „dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli służą innym celom niż ochrona przyrody lub zrównoważone wykorzystanie użytków rolnych i leśnych oraz racjonalna gospodarka wodna lub rybacka” (§ 5 ust. 1 pkt 6 powyższej uchwały).

Z przedłożonych dokumentacji: hydrogeologicznej i geologiczno-inżynierskiej, wynika, że ze względu na lokalne występowanie wody gruntowej w poziomie posadowienia projektowanych budynków, na czas prowadzenia robot ziemnych konieczne będzie obniżenie zwierciadła wód gruntowych. W tym celu proponuje się wykorzystać igłofiltry oraz studnie odwodnieniowe. Wskazano wprawdzie, że odwodnienia nie naruszają terenów i interesów działek przyległych i nie będą mieć wpływu na Jednolite części wód Podziemnych (nr GW700021), Jednolite Części Wód Powierzchniowych (nr PLRW700018582199 oraz PLLW30530) oraz na stosunki wodne w Rezerwacie Perkuny. Dodatkowo w ramach inwestycji zaplanowano powstanie 4 nowych otwartych zbiorników retencyjnych na wodę deszczową. Niemniej kwestie te nie zostały przeanalizowane w kontekście zakazu zmiany stosunków wodnych obowiązującego w Obszarze Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich. Zagadnienie to zostało jedynie zasygnalizowane na str. 16 postanowienia z 16 lutego 2024 r. W tym kontekście RDOŚ w Olsztynie nie przeanalizował, czy działania polegające na budowie i eksploatacji garaży podziemnych oraz podziemnych i powierzchniowych zbiorników retencyjnych mogą prowadzić do zmiany stosunków wodnych, w tym w szczególności ze szkodą dla gruntów sąsiednich.

Ponadto rozstrzygnięcie w niewystarczający sposób odnosi się do zagrożenia związanego ze zwiększoną presją turystyczną na jezioro Kisajno oraz na siedliska i gatunki będące przedmiotami ochrony w granicach obszaru Natura 2000 Ostoja Północnomazurska (PLH280045). Do zagrożeń tych należą: niszczenie pasa szuwarów i roślinności podwodnej w wyniku zabudowy brzegów, zanieczyszczenie jeziora zanętami, presja na ryby drapieżne, niekontrolowane usuwanie nieczystości z jachtów, zaśmiecanie, cumowanie jachtów w trzcinach. Biorąc pod uwagę, że na terenie inwestycji będzie mogło przebywać jednocześnie około 800 osób, oddziaływanie przedsięwzięcia w tym zakresie zostało przedstawione w sposób niekompletny.

RDOŚ w Olsztynie niesłusznie zaniechał wezwania inwestora do wyjaśnienia powyższych kwestii. Nie jest wyjaśnione, w jakim stopniu zwiększy się wykorzystywanie jeziora w rejonie inwestycji w związku z żeglugą, cumowaniem lub zatrzymywaniem się łodzi w sąsiedztwie Kompleksu Rekreacyjno – Wypoczynkowego. Ponadto jezioro Kisajno nie jest objęte strefą ciszy ani nie obowiązuje na nim zakaz używania łodzi z napędem silnikowym. Może więc nastąpić intensyfikacja ruchu skuterów wodnych lub łodzi z napędem spalinowym, które mogą dobiegać do brzegu (w I etapie inwestycji nie będą realizowane pomosty) i negatywnie wpływać na strefę przybrzeżną, w tym na kozę pospolitą *Cobitis taenia*, a także na pobliskie szuwary.

RDOŚ w Olsztynie zaniechał również ustalenia istotnych warunków realizacji przedsięwzięcia lub ustalił je w sposób błędny (por. lit. C). W postanowieniu RDOŚ w Olsztynie z 16 lutego 2024 r. zabrakło precyzyjnego sformułowania istotnych warunków korzystania ze środowiska lub wymagań koniecznych do uwzględnienia w

projekcie budowlanym. Może to w konsekwencji zwiększać ryzyko negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na niektóre komponenty środowiska, szczególnie wobec środowiska gruntowo-wodnego oraz gatunków roślin i zwierząt podlegających ochronie prawnej.

Rozstrzygnięcie zawarte w postanowieniu RDOŚ w Olsztynie z 16 lutego 2024 r., w którym organ ten uzgodnił warunki realizacji przedsięwzięcia, było zatem **przedwcześnie**.

#### C. Prawidłowość warunków realizacji przedsięwzięcia

Po przeprowadzonej kontroli GDOŚ stwierdził następujące nieprawidłowości dotyczące nałożonych przez RDOŚ w Olsztynie warunków realizacji przedsięwzięcia zawartych w postanowieniu 16 lutego 2024 r.:

1. część warunków wymienionych w pkt I i II postanowienia RDOŚ w Olsztynie z 16 lutego 2024 r., została nałożona z naruszeniem przepisów art. 156 § 1 k.p.a., w szczególności z naruszeniem przepisów o właściwości organu lub bez podstawy prawnej do ich określenia. Brak podstawy prawnej ma miejsce m.in. w przypadku nałożenia na stronę obowiązku, gdy obowiązek ten wynika wprost z przepisu prawa (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 kwietnia 1983 r., sygn. akt: II SA 261/83; WSA w Szczecinie z 7 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 1062/12). Z sytuacją taką mamy do czynienia w odniesieniu do następujących punktów postanowienia:
  - a. I.2 – w części dotyczącej obowiązku uzyskiwania decyzji derogacyjnych na odstępstwa od zakazów w stosunku do zwierząt, roślin i grzybów objętych ochroną gatunkową – obowiązek ten wynika z art. 56 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm.), dalej u.o.p.;
  - b. I.7, II.4, II.5 – zakazy: wycinki, niszczenia roślinności nadwodnej i podwodnej, szuwarów, pogłębiania dna jeziora, bagrowania, usuwania mały stanowiących tarlisko różanki, nawożenia piasku, wybierania mułu, osadów mulistych i piasku, umocnienia brzegu, kształtowania, regulowania brzegu, a także obowiązki: zachowania roślinności nadbrzeżnej oraz lokalizowania obiektów budowlanych w odległości większej niż 100 m od brzegu jeziora wynikają z § 5 ust. 1 pkt 1, 3, 4, 5, 8 uchwały Nr XXII/430/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie wyznaczenia Obszaru Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich (Dz. Urz. Woj. Warmi. z 2013 r. poz. 139, ze zm.)
  - c. I.16 – obowiązki w zakresie rekultywacji gruntów i przywrócenia terenu do stanu poprzedniego wynikają z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82) oraz art. 59a ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm.);
  - d. I.22, I.23 – obowiązki te wynikają z art. 23 ust. 1, art. 25 ust. 1, art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.), oraz z § 4-11 rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 11 września

2020 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów (Dz. U. poz. 1742);

- e. II.1, II.2, II.3 (w części dotyczącej sposobu wykonania dachu budynków) – warunki te nie są wymaganiami dotyczącymi ochrony środowiska, ponieważ stanowią one charakterystykę przedsięwzięcia. Nałożenie tych warunków wykraczało poza właściwość rzeczową regionalnego dyrektora ochrony środowiska przy rozstrzygnięciu kwestii uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia.
2. Większość spośród pozostałych warunków realizacji przedsięwzięcia, zawartych w osnowie postanowienia RDOŚ w Olsztynie z 16 lutego 2024 r., została określona w sposób nieprawidłowy. Dotyczy to punktów: I.2, I.5, I.6, I.12, I.13, I.15, II.7-II.16, II.18 – warunki przedstawione w tych punktach w całości lub w części nie wypełniają wymogów określonych w art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a. w związku z art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b u.o.o.ś., bowiem zostały sformułowane w sposób niedookreślony. Używanie w treści warunków zwrotów takich jak: „zapewnić ochronę”, „w miejscach możliwie oddalonych”, „należy unikać”, „ograniczyć do minimum”, „warto pozostawić”, „okresowo dokonywać przeglądu”, „warto wykorzystywać”, „można umieścić”, itp., pozwala na szeroką swobodę interpretacyjną i znaczną dowolność ich wykonania, co więcej, może to wykonanie uniemożliwić. Warunki te są zbyt ogólne, nie wskazują konkretnych działań i koniecznych do zastosowania rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych mających na celu ograniczenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.
3. Odnosząc się do poszczególnych kwestii, które pozostały niedookreślone w sentencji postanowienia RDOŚ w Olsztynie z 16 lutego 2024 r., GDOŚ stwierdza:
- a. I.5, I.6 – warunki te nie precyzują, w jaki sposób należy zapewnić ochronę istniejących drzew przed uszkodzeniami związanymi z prowadzeniem prac budowlanych, w szczególności ochronę koron i systemów korzeniowych drzew;
  - b. I.12, II.11 – warunki przedstawione w tych punktach nie wskazywały konkretnych działań, które należy podjąć w celu ochrony stanowiska lepiężnika kutnerowatego *Petasites spurius*, zarówno w fazie budowy, jak i eksploatacji przedsięwzięcia. W szczególności nie wskazano lokalizacji, powierzchni, sposobu oznaczenia i wygradzenia stanowiska tego gatunku;
  - c. I.13 – warunek nie wskazywał konkretnych sposobów zabezpieczenia miejsca lokalizacji zaplecza budowy, dotyczących w szczególności: ochrony gleby i wód podziemnych przed przenikaniem zanieczyszczeń, wymagań dotyczących magazynowania substancji i materiałów budowlanych czy tankowania, serwisowania, mycia maszyn i urządzeń;
  - d. I.15 – warunek nie wskazywał konkretnych sposobów zabezpieczenia humusu zebranego z terenu prowadzenia prac budowlanych, w szczególności możliwej lokalizacji i sposobu jego magazynowania przez okres realizacji przedsięwzięcia;



- e. I.21 – warunek nie wskazywał, w jakich miejscach dopuszczalne jest magazynowanie odpadów powstających w czasie prac budowlanych ani też nie określał sposobów zabezpieczenia podłoża przed migracją zanieczyszczeń do gruntu i wód;
  - f. I.24 – warunek nie wskazywał, zgodnie z jakimi wytycznymi należy przeprowadzić monitoring wpływu inwestycji na ptaki ani też jakie należy stosować rozwiązania ograniczające ich śmiertelność. W szczególności nie zostały określone: lokalizacja, terminy i częstotliwość obserwacji. Nie jest też jasne, co ma być rezultatem monitoringu, jaka osoba jest odpowiedzialna za jego prowadzenie ani w jaki sposób należy udokumentować jego wyniki;
  - g. II.3, II.12 – warunki zawarte w tych punktach nie dookreślały, w jaki sposób należy założyć i utrzymywać łąkę kwietną oraz roślinność na dachach budynków. Nie wskazano, jakiego rodzaju rośliny należy wykorzystać do tego celu ani też rodzaju i częstotliwości działań pielęgnacyjnych (np. koszenie, podlewanie);
  - h. II.7 – punkt zawierał nieprecyzyjne określenia co do warunków dotyczących zachowania brzegów zbiorników retencyjnych. Organ wskazywał, że „należy zachować brzegi w formie naturalnej”, a także „brzegi nie powinny być faszynowane ani zawierać betonowanego kamiennego nadbrzeża, jeżeli jest to natomiast konieczne, to wyłącznie na minimalnej długości brzegu”, co nie pozwala na sformułowanie konkretnych ograniczeń wobec przedsięwzięcia;
  - i. II.8 – warunek nie zobowiązywał inwestora do podjęcia konkretnych działań na rzecz ograniczenia zanieczyszczenia światłem;
  - j. II.7 oraz II.8 – punkty zawierały odmienne warunki dotyczące oświetlania zbiorników retencyjnych. Pkt II.7 wskazywał, że zbiorników wodnych nie należy oświetlać, natomiast pkt II.8 wskazywał na konieczność ograniczenia oświetlenia otwartych zbiorników retencyjnych na wodę deszczową określając, że „warto, aby przynajmniej fragmenty tych zbiorników wodnych pozostały nieoświetlone”;
  - k. II.9 – warunek nie określił parametrów ogrodzeń uniemożliwiających wchodzenie zwierząt na teren przedsięwzięcia, w tym ich wysokości, zagęszczenia i sposobu wykonania;
  - l. II.10, II.18 – warunki zawarte w tych punktach nie precyzowały zagadnień związanych z nasadzeniami drzew i krzewów. Zabrakło w szczególności ustaleń dotyczących: lokalizacji, skali i czasu wprowadzenia nasadzeń, cech wykorzystywanego materiału roślinnego czy wymagań dotyczących sadzenia;
  - m. II.13-II.16 – warunki zawarte w tych punktach nie dookreślały, na czym ma polegać utrzymywanie zastępczych siedlisk dla zwierząt „w stanie umożliwiającym ich zasiedlenie” oraz ich okresowe przeglądy. Nie podano również kryteriów, którymi należy kierować się przy określeniu ich lokalizacji na terenie inwestycji.
4. Biorąc pod uwagę zgromadzony w toku postępowania materiał dowodowy, postanowienie RDOŚ w Olsztynie z 16 lutego 2024 r. nie zawiera warunków realizacji przedsięwzięcia, dotyczących:

- a. ochrony powietrza atmosferycznego przed nadmiernym zapyleniem na etapie budowy, co wynika z ustaleń zawartych na str. 126 raportu;
  - b. monitoringu porealizacyjnego płazów, co wynika z ustaleń zawartych na str. 93, 114, 117-119 i 128 raportu;
  - c. monitorowania stanu wód podziemnych w sąsiedztwie przedsięwzięcia, co wynika z ustaleń zawartych na str. 124-125 raportu;
  - d. monitorowania siedliska 9170 – grąd środkowoeuropejski i subkontynentalny (*Galio-Carpinetum*, *Tilio-Carpinetum*), co wynika z ustaleń zawartych na str. 34 uzupełnienia raportu z marca 2023 r.
5. Z ustaleń zawartych w raporcie wynika, że RDOŚ w Olsztynie niesłusznie zaniechał stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś. Świadczą o tym ustalenia zawarte w załączniku 11 do raportu – Ekspertyzie krajobrazowej, w której wskazano, iż dla przedmiotowej inwestycji istnieje *konieczność ponownej oceny wpływu na krajobraz w momencie sporządzenia szczegółowego projektu wykonawczego, obejmującego m. in. zagadnienie projektowanej zieleni* (str. 44-45 załącznika nr 11). Konieczność ta wynika m.in. z „chaotycznego i niepełnego układu projektowanej roślinności”, jak wynika z powyższej ekspertyzy, a także innych zagadnień, które – zdaniem jej autorów – nie zostały wystarczająco szczegółowo opisane w prezentowanym projekcie. Obowiązek ten powinien zostać stwierdzony już dla I etapu inwestycji w związku z jej przewidywanym oddziaływaniem na krajobraz. Jest to szczególnie istotne z uwagi na fakt, iż inwestycja położona jest w Obszarze Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, wyróżniającym się pod względem walorów krajobrazowych.
6. Odnosząc się do informacji zawartych w uzasadnieniu postanowienia RDOŚ w Olsztynie z 16 lutego 2024 r., GDOŚ stwierdza:
- a. na str. 13 postanowienia w uzasadnieniu zawarto informację wskazującą, że aranżacja planowanych drobnych zbiorników na wodę deszczową stwarza szansę na rozwój zespołu gatunków herpetofauny charakterystycznych dla tego typu siedlisk. Jest to stwierdzenie sprzeczne z pkt II.9, w którym wskazano, że podczas eksploatacji teren inwestycji oraz korytarz ekologiczny wzdłuż rowu należy ogrodzić w sposób uniemożliwiający przedostawanie się na teren ośrodka płazów, gadów i innych drobnych zwierząt.
  - b. w pkt II.11 wskazano obowiązek wyznaczenia na stanowisku lepiężnika kutnerowatego fragmentów, które będą koszone raz do roku (po 1 lipca). Natomiast w uzasadnieniu nie określono celu oraz zasadności wprowadzenia ww. warunku.
- D. Nieprawidłowości związane ze sposobem prowadzenia przez RDOŚ w Olsztynie postępowania w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia:
- 1. Wydając zawiadomienia o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, RDOŚ w Olsztynie niesłusznie pouczał o dopuszczalności wniesienia ponaglenia,

ponieważ, zgodnie z art. 77 ust. 7 u.o.o.ś. w związku z art. 106 § 6 i art. 37 § 1 k.p.a., ponaglenie w omawianym przypadku nie jest dopuszczalne.

2. RDOŚ w Olsztynie wydał rozstrzygnięcie w terminie 335 dni – z przekroczeniem terminu, o którym mowa w art. 77 ust. 6 u.o.o.ś. Organ uzgadniający w treści zawiadomień wskazywał, że przekroczenie terminu było związane ze skomplikowanym charakterem sprawy. GDOŚ podziela tę ocenę, uznając jednocześnie, że RDOŚ w Olsztynie działał w sposób przewlekły.

## **VI. Wnioski**

Zalecenia pokontrolne:

1. Uwzględnianie przez RDOŚ w Olsztynie kwestii ochrony przyrody przy uzgadnianiu dokumentów planistycznych, w pełnym zakresie przewidzianym przepisami art. 13 ust. 3a, art. 23 ust. 5 i art. 30 ust. 3 u.o.p. Należy podkreślić, iż możliwość wystąpienia negatywnego wpływu na przyrodę obszaru chronionego krajobrazu stanowi przesłankę do odmowy uzgodnienia danego dokumentu. RDOŚ w Olsztynie w stosunku do dokumentów planistycznych uchwalanych przez gminy może powoływać się nie tylko na naruszenie obowiązujących w obszarze czy parku zakazów, ale również na możliwość naruszenia ustaleń ochrony czynnej ekosystemów oraz na cele utworzenia danej formy ochrony przyrody.
2. Uwzględniając fakt, że uzgodnienie przez RDOŚ w Olsztynie projektu zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego gminy Giżycko, a także projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Antonowo, gmina Giżycko, zostało ocenione jako nieprawidłowe, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wskazuje na możliwość skierowania sprawy do Wojewody, w celu rozważenia przez niego zasadności zaskarżenia aktualnie obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako niezgodnego z obowiązującymi aktami prawa miejscowego (tu: p.z.o.). Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) dalej u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Należy podkreślić, że samorządy opracowujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mają obowiązek uwzględnienia w dokumentach planistycznych zapisów planów zadań ochronnych, w tym wskazań do zmian tych dokumentów. Uchwała w sprawie uchwalenia dokumentu planistycznego podjęta bez uwzględnienia tego rodzaju wskazań będzie stanowić naruszenie prawa, co może skutkować stwierdzeniem jej nieważności (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 26 listopada 2015 r., sygn. akt: II SA/Sz 720/15). Zgodnie z art. 93 u.s.g. po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 tej ustawy, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć

uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 86 u.s.g., organem nadzoru jest m.in. Wojewoda.

3. W przypadku wpłynięcia w przyszłości wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie omawianej inwestycji przy uzgadnianiu warunków realizacji przedsięwzięcia należy uwzględnić:
  - kumulację oddziaływań z omawianym przedsięwzięciem, w szczególności pod względem: wpływu na krajobraz, wpływu na obszary chronione (obszar Natura 2000 Ostoja Północnomazurska oraz Obszar Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich), możliwych zmian stosunków wodnych, zwiększenia się presji turystycznej na jezioro Kisajno. Konieczne będzie wzięcie pod uwagę chłonności turystycznej jeziora Kisajno – zdolności ekosystemu jeziornego do przyjęcia takiego poziomu obciążenia przez turystów, które zapewni optymalne warunki wypoczynku i nie spowoduje zachwiania równowagi biocenotycznej ekosystemu, tj. stabilności organizmów wodnych i ich wzajemnych oddziaływań;
  - wpływ przedsięwzięć na spójność sieci Natura 2000, drożność korytarzy ekologicznych, siedliska i gatunki będące przedmiotami ochrony w obszarze Natura 2000 Ostoja Północnomazurska;
  - zakazy obowiązujące dla obszaru Natura 2000 Ostoja Północnomazurska oraz Obszar Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich.
4. Przeprowadzenie szkoleń dla pracowników RDOŚ w Olsztynie w zakresie prawidłowego formułowania środowiskowych warunków realizacji przedsięwzięcia.

## **VII. Załączniki:**

1. Obliczenie powierzchni wykraczającej poza obszar zabudowy określony w załączniku nr 10 p.z.o.
2. Fragment załącznika nr 10 p.z.o.
3. Podkład mapy topograficznej, na którym sporządzono załącznik nr 10 p.z.o.
4. Rysunek projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

PIOTR OTAWSKI  
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska  
/podpis elektroniczny/