

OPINIA NR 45/2023
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 24 kwietnia 2023 r.

dotycząca projektu uchwały w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego „Słona Woda” – druk nr 3045 wraz z autopoprawką.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r., poz. 7074 oraz z 2020 r. poz. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się pozytywnie z uwagami projekt uchwały w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego „Słona Woda” wniesiony przez Komisję Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa – druk 3045.

UZASADNIENIE

Użytek ekologiczny - zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 916 z późn. zm.), to zasługująca na ochronę pozostałość ekosystemu mająca znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej - naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania.

Celem ochrony na projektowanym użytku ekologicznym „Słona Woda” jest zachowanie ekosystemu wodnego, źródeł oraz zbiorowisk szuwarowych, muraw napiaskowych i drzewostanów stanowiących siedlisko i miejsce rozrodu chronionych gatunków zwierząt.

W tekście projektu uchwały w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego „Słona Woda”, zmienionym autopoprawką z dnia 6 grudnia 2022 r. wskazano obszar obejmujący działki ewidencyjne lub ich części o numerach 10/1, 12/1, 13/1, 18/26, 18/27, 19/2, 19/3, 20/2, 20/3, 21/17 obr. 58 jednostka ewidencyjna Kraków Podgórze oraz działki nr 292, 293, 294, 295, 296/1, 296/2, 296/3, 296/4, 297, 298, 299/1, 299/2, 300/1, 300/2, 301, 302, 303, 304/1, 304/2, 305, 306/1, 306/2, 307, 308, 309, 310/2, 310/3, 310/4, 311/1, 311/2, 312, 313, 314, 315, 341, 348/6, 355 obr. 60 jednostka ewidencyjna Kraków Podgórze.

Na terenie użytku ekologicznego zaproponowano wprowadzenie następujących zakazów:

1. niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektu lub obszaru,
2. wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym lub przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymywaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych,
3. uszkodzenia i zanieczyszczenia gleby,
4. dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody albo racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybnej,
5. likwidowania, zasypywania i przekształcania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych,

6. zmiany sposobu użytkowania ziemi,
7. umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia nor, legowisk zwierzęcych oraz tarlisk i złożonej ikry, z wyjątkiem amatorskiego połowu ryb oraz wykonywania czynności związanych z racjonalną gospodarką rolną, leśną, rybacką i łowiecką,
8. zbioru, niszczenia, uszkodzenia roślin i grzybów na obszarach użytków ekologicznych, utworzonych w celu ochrony stanowisk, siedlisk lub ostoi roślin i grzybów chronionych,
9. umieszczania tablic reklamowych.

W projekcie uchwały wskazano sposoby ochrony czynnej użytku ekologicznego:

1. coroczny monitoring stanu przyrodniczego,
2. zapobieganie obniżeniu poziomu wód gruntowych, skutkującemu wysychaniem stawów,
3. usuwanie nadmiaru trzciny, w zależności od potrzeb usuwać osady denne, co zatrzyma procesy sukcesji i zanikania stawów,
4. usuwanie gatunków inwazyjnych,
5. prace na terenie użytku należy wykonywać pod nadzorem botanika i herpetologa.

Teren planowanego użytku ekologicznego „Słona Woda” objęty jest ustaleniami obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego „Piaski Wielkie – etap A” oraz „Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta Krakowa” – etap A – obszar nr 121 oraz „Piaski Wielkie – etap B” (plan wszedł w życie w dniu 2 lutego 2023 r.). Propozycja granic proponowanego użytku ekologicznego jest zgodna z ustalonymi w ww. planach miejscowych kategoriami przeznaczenia terenów za wyjątkiem fragmentu obszaru użytku objętego planem „Piaski Wielkie – etap B”.

Zgodnie z ustaleniami planistycznymi zawartymi w planie miejscowym obszaru „Piaski Wielkie – etap B”, dla wschodniej części projektowanego użytku ekologicznego „Słona Woda” plan miejscowy przeznacza teren pod:

- tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, oznaczone symbolami MW.1 oraz MW.2,
- teren Komunikacji – Teren drogi publicznej, oznaczony symbolem KDD.1.

Uwaga polega na wskazaniu konieczności dostosowania granic projektowanego użytku ekologicznego do zakresu zgodnego z przeznaczeniem w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Granice użytku ekologicznego winny obejmować tereny z przeznaczeniem ZP (tereny zieleni urządzonej) oraz WS (tereny wód powierzchniowych śródlądowych), a także w zakresie tzw. strefy ochrony i kształtowania środowiska w obrębie przeznaczenia MW.1 (tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej) planu „Piaski Wielkie – etap B”.

W celu utrzymania trwałości ekosystemów występujących na obszarze projektowanego użytku ekologicznego „Słona Woda” konieczne będzie prowadzenie zabiegów ochronnych. Będzie to możliwe jeżeli Gmina Miejska Kraków będzie miała prawo do dysponowania terenem. Aktualnie działki w granicach projektowanego użytku ekologicznego stanowią głównie własność osób fizycznych i prawnych. Grunty będące we władaniu Gminy stanowią niewielki odsetek. Nabywanie gruntów na rzecz Gminy Miejskiej Kraków reguluje przepis § 5 ust. 1 uchwały nr XV/99/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 maja 2003 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Miejskiej Kraków (z późn. zm.), w myśl którego, pozyskiwanie nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych lub prawnych następuje w przypadku, gdy nieruchomość niezbędna jest do realizacji celów publicznych i zadań własnych Miasta. Warunkiem do podjęcia działań jest zgodność z przeznaczeniem terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bądź też

uzyskanie prawomocnej decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego (ULICP).

W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że przy wydawaniu aktów prawa miejscowego na podstawie art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody, należy pamiętać o zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W przeciwnym bowiem razie przepisy prawa miejscowego mogłyby się stać ukrytą formą wyłączenia, o którym stanowi art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, tyle że jest to wyłączenie bez słusznego odszkodowania (por. wyrok NSA z 24 listopada 2017 r. sygn. II OSK545/16; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2016 r. sygn. II OSK 785/15). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć.

Wobec powyższego należy w sposób niebudzący wątpliwości uzasadnić jakimi przesłankami kierowała się Rada Miasta Krakowa wyznaczając granice użytku ekologicznego „Słona Woda” i wprowadzając szereg zakazów uniemożliwiających zagospodarowanie terenu zgodnie z wcześniej przyjętym planem zagospodarowania przestrzennego obszaru „Piaski Wielkie – etap B”. Wprowadzenie ograniczeń możliwe jest, gdy spełniona jest zasada proporcjonalności, a więc zachowane jest kryterium przydatności, konieczności oraz proporcjonalności sensu stricto. Nakaz konieczności wymaga ograniczenia ingerencji poza niezbędny zakres wkroczenia w sferę praw i wolności jednostki - jeżeli określony cel można osiągnąć przy pomocy kilku środków, obowiązkiem organu jest wybór najłagodniejszego. Nakaz proporcjonalności sensu stricto wymaga zachowania proporcji pomiędzy ciężarem i dotkliwością stosowanych środków a celem, który ma być osiągnięty. Proces oceny oznacza zatem obowiązek ważenia dóbr - dobra chronionego przez określone działania państwa i dobra, które zostaje naruszone takim działaniem. Przedmiotem analizy jest zatem relacja obu wartości. Prawidłowy proces stosowania prawa powinien zatem opierać się na ocenie, czy dobro ograniczone lub zniesione na rzecz drugiego zostało zasadnie pomniejszone w świetle zasady proporcjonalności. Zastosowany środek nie spełnia omawianego kryterium, jeżeli dolegliwość wywołana jego stosowaniem jest większa niż wynikająca z jego zastosowania korzyść. Wobec powyższego należy przedstawić niepodważalne dowody, że objęcie terenu ochroną w takim zakresie jak proponuje projekt uchwały jest niezbędne dla osiągnięcia celów, dla których użytek ekologiczny „Słona Woda” ma być ustanowiony.

Uzasadnionym jest odwołanie się do wyroku Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 grudnia 2022 r. (sygn. akt II SA/Kr 909/22) stwierdzającego nieważność uchwały nr LXXV/2081/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego „Łąki na Klinach” w części dotyczącej działki nr 58/5 obr. 86 Podgórze: „W tym miejscu podkreślić należy, że tutaj Sąd nie neguje potrzeby ochrony wartości przyrodniczych, ani też konieczności ustanowienia użytku ekologicznego tam, gdzie jest to uzasadnione celami ochrony przyrody. Jednak działania rady gminy nie mogą przerzucać tego ciężaru ochrony w sposób nieproporcjonalny na jednostki. Nie została zatem zachowana równowaga pomiędzy interesem publicznym i indywidualnym oraz rozmiarem dobra poświęcanego i dobra chronionego oraz interesem poszczególnych właścicieli nieruchomości. (...) Jak już bowiem wskazano powyżej w demokratycznym państwie prawnym nie może być bowiem akceptowane niepoddające się z uwagi na brak uzasadnienia kontroli instancyjnej lub sądowej działanie organu gminy. Wynika to wprost z zasady praworządności, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, z której to zasady możliwe jest wyprowadzenie obowiązku sporządzania przez organy władzy publicznej uzasadnień swoich rozstrzygnięć w taki sposób, aby możliwe było dokonanie oceny, czy do ich podjęcia doszło w wyniku wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawnego danej sprawy.”

Ustanowienie użytku ekologicznego „Słona Woda” w zakresie zaproponowanym w przedmiotowym projekcie uchwały stoi częściowo w sprzeczności z ustaleniami zawartymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszaru „Piaski Wielkie – etap B”. Część terenu wskazaną do ochrony w formie użytku ekologicznego w miejscowym planie

zagospodarowania przestrzennego przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i komunikację. W myśl art. 129 ust. 2 z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 z późn. zm.) w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Biorąc powyższe pod uwagę należy zauważyć, że uzasadnienie do uchwały nie zawiera analizy skutków finansowych dla budżetu Miasta Krakowa związanych z ewentualnymi roszczeniami, wynikającymi z przytoczonych wyżej przepisów.

Projekt uchwały wprowadza ochronę czynną. Rada Miasta Krakowa nie posiada uprawnień do nałożenia takiego obowiązku na właścicieli terenu, którymi są osoby fizyczne bądź prawne. Ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody realizowana jest przede wszystkim w formie ochrony gatunkowej, roślin i grzybów (art. 6 pkt 10 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*) przez bezwzględnie obowiązujące przepisy (art. 46 i następne ustawy *o ochronie przyrody*) wprowadzające szereg instrumentów mających na celu zapewnienie odpowiednich warunków zachowania zagrożonych wyginięciem gatunków. Wydane zostały rozporządzenia wykonawcze regulujące w sposób bezwzględnie obowiązujący kwestie ochrony zagrożonych gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody, tj. Ministra Środowiska z dnia 9 października 2014 r. *w sprawie ochrony gatunkowej roślin*, rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. *w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt*, rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 października 2014 r. *w sprawie ochrony gatunkowej grzybów*.

Kolejnym istotnym aspektem winnym rozpatrzenia są wyniki konsultacji społecznych przedmiotowego projektu uchwały, które prowadzone były w terminie od 13 lutego do 10 marca 2023 r. O ile podczas spotkania konsultacyjnego z mieszkańcami w dniu 21 lutego 2023 r. w Szkole Podstawowej nr 157, ul. Rydygiera 20 przeważały głosy popierające projekt użytku, a nawet powiększeniem jego granic (kilkanaście głosów poparcia podczas spontanicznego głosowania) to opinie mieszkańców zebrane w formie formularzy konsultacyjnych (w sumie 161 formularzy) rozkładały się odmiennie: 11 zawierało uwagi popierające ustanowienie użytku ekologicznego w proponowanych granicach, 13 zawierało uwagi popierające ustanowienie użytku ekologicznego na większym obszarze, 4 dotyczyło utworzenia parku Słona Woda, 72 dotyczyły wyłączenia poszczególnych działek z objęcia planowanym użytkowaniem, 15 zawierało negatywne opinie w sprawie ustanowienia lub ewentualnej zmiany granic, 43 dotyczące całkowitego sprzeciwu powstaniu użytku ekologicznego, 1 formularz dotyczył tężni solankowej oraz 2 formularze nie zawierały treści.

Tak więc zebrane w wyniku konsultacji społecznych głosy mieszkańców winny zostać rozpatrzone przez Radę Miasta Krakowa jako projektodawcę, co nie zostało wykonane przed skierowaniem uchwały na sesję.

Reasumując opiniuję pozytywnie projekt uchwały wg druku nr 3045 z uwagami polegającymi na konieczności dostosowania granic użytku ekologicznego do przeznaczeń obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również uwzględnienia wyników przeprowadzonych konsultacji społecznych w przedmiotowej sprawie.