



Poznań, 9 kwietnia 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

IR-III.740.30.2020.1

**Wójtowie, Burmistrzowie i Prezydenci**  
miast i gmin  
województwa wielkopolskiego

*Szanowni Państwo*

w związku z pełnioną funkcją nadzorczą w zakresie oceny zgodności z przepisami prawnymi uchwał w sprawach studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin (zwanych dalej odpowiednio *studium* i *planem*) przedstawiam stanowisko w zakresie pojawiających się naruszeń przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293) - zwanej dalej *ustawą*, oraz przepisów odrębnych mających zastosowanie w opracowywaniu *studium* i *planu*.

Na wstępie wskazuję, że niniejsze pismo ma charakter wyłącznie informacyjny i nie stanowi wykładni przepisów prawa, czy wiążącej instrukcji opracowywania dokumentów planistycznych. Pismo ma na celu uporządkowanie i wyjaśnienie kwestii rzutujących na podejmowane przez organ nadzoru rozstrzygnięcia oraz wpisuje się w działania Wojewody Wielkopolskiego zmierzające do poprawy jakości prawnej sporządzanych przez gminy dokumentów planistycznych.

Przedstawione poniżej poglądy w zakresie omawianych problemów stanowią wynik praktyki związanej z oceną prawną *planów* oraz *studiów*, orzeczeń sądów administracyjnych, postępowań odwoławczych prowadzonych przez wojewodę w zakresie pozwoleń na budowę oraz tzw. dobrej praktyki urbanistycznej.

### **1. Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu w „strefach ochronnych” sieci uzbrojenia terenu, w szczególności sieci gazowych i linii elektroenergetycznych, oraz w „strefach uciążliwości dróg”.**

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 *ustawy* w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Niemniej w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164 poz. 1587) - zwanego dalej *rozporządzeniem*, brak jest dodatkowych wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w tym zakresie.

Przyjętą praktyką jest ustalanie w *planach* tzw. stref ochronnych sieci uzbrojenia terenu, w szczególności w zakresie sieci gazowych i napowietrznych linii elektroenergetycznych.

W tym miejscu należy podkreślić, że w odniesieniu do sieci gazowych aktualnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz.U. z 2013 r. poz. 640) - zwane dalej *rozporządzeniem w sprawie sieci gazowych*,

w którym szczegółowo określone zostały zasady lokalizacji gazociągów oraz zasady wyznaczania i szerokości ich stref kontrolowanych oraz obowiązujące w nich ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

Zgodnie z *rozporządzeniem w sprawie sieci gazowych* w wyznaczonych strefach kontrolowanych nie należy między innymi wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących mieć negatywny wpływ na trwałość i prawidłowe użytkowanie gazociągu.

W strefach kontrolowanych nie mogą rosnąć drzewa w odległości mniejszej niż 2,0 m od gazociągów o średnicy do DN 300 włącznie i 3,0 m od gazociągów o średnicy większej niż DN 300, licząc od osi gazociągu do pni drzew.

Szerokość strefy kontrolowanej danego gazociągu uzależniona jest od kilku paramentów w tym:

- 1) średnicy gazociągu;
- 2) ciśnienia roboczego w gazociągu;
- 3) rodzaju obiektu terenowego (dot. gazociągów wybudowanych przed dniem 12 grudnia 2001 r. lub dla których przed tym dniem wydano pozwolenie na budowę).

Zwracam uwagę, że przepisy § 10 ust. 6 *rozporządzenia w sprawie sieci gazowych* - określające szerokość stref kontrolowanych gazociągów w zależności od ich średnicy oraz maksymalnego ciśnienia roboczego - odnoszą się do gazociągów wybudowanych lub dla których wydano pozwolenie na budowę po dniu 5 września 2013 r. (data wejścia w życie *rozporządzenia w sprawie sieci gazowych*).

Szerokość stref kontrolowanych dla gazociągów wybudowanych przed dniem 12 grudnia 2001 r. lub dla których przed tym dniem wydano pozwolenie na budowę - została określona w załączniku nr 2 do *rozporządzenia w sprawie sieci gazowych* (Tabela 1 i Tabela 2) i jest ona uzależniona od średnicy, ciśnienia nominalnego danego gazociąg jak również od rodzaju obiektu terenowego, a gazociągów wybudowanych w okresie od dnia 12 grudnia 2001 r. do dnia 5 września 2013 r. lub dla których w tym okresie wydano pozwolenie na budowę - została określona w załączniku nr 2 do *rozporządzenia w sprawie sieci gazowych* (Tabela 3) i jest ona uzależniona od średnicy oraz ciśnienia nominalnego gazociągu.

Wskazuję również, że zgodnie z załącznikiem nr 2 do *rozporządzenia w sprawie sieci gazowych* kategoriami obiektów terenowych są m.in.: budynki użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego, budynki mieszkalne, wolno stojące budynki niemieszkalne, obiekty zakładów przemysłowych, przewody kanalizacyjne, napowietrzne linie elektroenergetyczne, ale także: *uregulowane rzeki, potoki i rowy melioracyjne lub inne obiekty*.

Niezależnie od roku budowy czy daty wydania pozwolenia na budowę danego gazociągu, zgodnie z § 10 *rozporządzenia w sprawie sieci gazowych*, wszelkie prace w strefach kontrolowanych mogą być prowadzone tylko po wcześniejszym uzgodnieniu sposobu ich wykonania z właściwym operatorem sieci gazowej.

Najbardziej aktualne informacje na temat istniejących na danym terenie sieci gazowych i ich stref kontrolowanych pozostają w dyspozycji operatorów danych sieci. Głównymi operatorami sieci gazowej na terenie województwa wielkopolskiego są:

- Gaz-System SA.
- Polska Spółka Gazownictwa S.A.,
- Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.,
- EuRoPol GAZ S.A.

Należy podkreślić, że *plan* stanowi akt prawa miejscowego, który umożliwia określenie zasad zagospodarowania terenu, i jako akt prawa powinien określać te zasady w sposób

jednoznaczny. Zatem organ planistyczny, na etapie sporządzenia projekt *planu* winien ustalić czy przez obszar objętym *planem* przebiegają istniejące gazociągi, a na podstawie danych uzyskanych od operatora sieci gazowej, określić rok budowy danego gazociągu (lub datę wydania pozwolenia na budowę), średnicę gazociągu oraz jego ciśnienie nominalne i na tej podstawie określić maksymalną szerokość strefy kontrolowanej.

Biorąc pod uwagę, fakt, że *plany* nie są opracowywane w oparciu o mapę zasadniczą do celów projektowych, a precyzyjny przebieg sieci uzbrojenia zostaje określony nierzadko dopiero na etapie opracowania projektu zagospodarowania terenu w projekcie budowlanym, należy przyjąć, że oznaczenie na rysunku planu zakresu strefy kontrolowanej gazociągu może mieć charakter poglądowy/informacyjny, a maksymalna szerokość strefy kontrolowanej zostanie ustalona w treści uchwały.

Zaznaczam również, że zawarcie w *planie* ustaleń wykraczających poza ograniczenia wynikające z przepisów odrębnych, np. wyznaczenie szerszych stref kontrolowanych, wymaga szczegółowego uzasadnienia i może narazić samorząd na roszczenia odszkodowawcze ze strony właścicieli gruntów, na których ograniczenia te wprowadzono. Niedopuszczalne z kolei jest wprowadzenie ustaleń wyłączających, w jakimkolwiek zakresie, ograniczenia wynikające z *rozporządzenia w sprawie sieci gazowych*.

Zagadnienie ustalenia „stref ochronnych” odmiennie przedstawia się w odniesieniu do sieci elektroenergetycznych, w zakresie których ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikają w szczególności z § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065). Zgodnie z powyższym przepisem „Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Jako, że obowiązujące przepisy nie określają wprost (odległość w metrach) zakresu oddziaływania napowietrznych linii elektroenergetycznych w zależności od ich napięcia uzasadnioną praktyką organów planistycznych jest występowanie w toku procedury planistycznej o opinię właściwego gestora sieci, z której wynika postulowana szerokość strefy ochronnej (pasa technologicznego) związanej z potencjalnie ponadnormatywnym oddziaływaniem linii oraz ograniczeniami wynikającymi z bezpieczeństwa i jej prawidłowego funkcjonowania (np. maksymalne wysokości nasadzeń zieleni).

W tym miejscu wskazuję, że zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. a tiret dziewiąte *ustawy* obligatoryjne jest uzyskanie opinii operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 m od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe co najmniej 220 kV.

Niezgodną z prawem praktyką jest natomiast wprowadzanie w *planie* zakazów/ograniczeń w zabudowie w pasach technologicznych linii elektroenergetycznych przy jednoczesnym dopuszczeniu odstępstwa od tej zasady w przypadku pozytywnego uzgodnienia z gestorem sieci.

Przyjmując jako zasadę generalną, że lokalizacja zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi w strefach technologicznych napowietrznych linii elektroenergetycznych jest niedozwolona, wysoce wątpliwe z punktu widzenia organu nadzoru jest dopuszczanie tam takiej zabudowy. Przykładowo przeznaczenie istniejącej działki gruntu, znajdującej się w przeważającej części w pasie technologicznym napowietrznej linii elektroenergetycznej,

pod zabudowę mieszkaniową w efekcie, przy uwzględnieniu wymagań warunków technicznych lokalizacji budynków (odległości od działki sąsiedniej, drogi publicznej itp.), uniemożliwia zabudowę działki zgodnie z przeznaczeniem. Z kolei dopuszczenie lokalizacji tej zabudowy w przypadku uzyskania pozytywnego uzgodnienia ze strony gestora sieci, może zostać potraktowany jako naruszenie zasady jednoznaczności przeznaczenia terenu w *planie*.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 *ustawy*, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, do czego odnoszą się także przepisy § 4 pkt 1 *rozporządzenia*, na mocy których ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać m.in. określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania.

Akt prawa miejscowego, jakim jest *plan* miejscowy, musi spełniać szereg ustawowych wymogów. Zawarte w nim normy, poprzez swoją budowę, winny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów.

Określone w *planie* przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia *planu* w życie (por. wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12). Tym samym rada gminy nie może scedować swoich kompetencji w zakresie ustalania przeznaczenia terenów na podmioty inne niż gmina (np. gestorów sieci).

Jednocześnie zwracam uwagę, że strefy ochronne (pasy technologiczne) napowietrznych linii elektroenergetycznych określają maksymalny zakres ich potencjalnego ponadnormatywnego oddziaływania, zatem w określonych uwarunkowaniach miejscowych lokalizacja obiektu w tej strefie nie musi się wiązać z naruszeniem wymogu wynikającego z § 314 *rozporządzenia* w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowani (wyrok NSA z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2353/12).

W związku z powyższym celowe wydaje się poglądowe/informacyjne oznaczenie na rysunku *planu* przebiegu linii elektroenergetycznych wraz z ich strefami ochronnymi. Natomiast ustalenia *planu* w tym zakresie z zasady nie powinny wykraczać poza obowiązujące ograniczenia przepisów odrębnych.

Na marginesie powyższych rozważań zwracam uwagę na celowość odrębnego ujęcia w *planie* sieci o charakterze przesyłowym tzn. odróżniania ich od sieci dystrybucyjnych, służących zaopatrzeniu w media terenu objętego *planem*. Wskazuję, że wysoce wątpliwa z punktu widzenia organów administracji architektoniczno-budowlanej jest budowa sieci przesyłowej np. gazociągu wysokiego ciśnienia na terenie o przeznaczeniu rolnym, tylko i wyłącznie na podstawie zapisu *planu* o treści: „dopuszcza się lokalizowanie infrastruktury technicznej: gazowej, energetycznej, telekomunikacyjnej...” W rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 755, z późn. zm.) sieć przesyłowa to sieć gazowa wysokich ciśnień, z wyłączeniem gazociągów kopalnianych i bezpośrednich, albo sieć elektroenergetyczna najwyższych lub wysokich napięć, za której ruch sieciowy jest odpowiedzialny operator systemu przesyłowego. W związku z powyższym, uwzględniając fakt znacznych ograniczeń w zagospodarowaniu terenów związanych z lokalizacją sieci przesyłowej, możliwość jej lokalizacji powinna jednoznacznie wynikać z ustaleń *planu*.

Odrębnym zagadnieniem jest wprowadzanie w *planie* ustaleń w zakresie tzw. „stref uciążliwości drogi”, co dotyczy dróg wyższych klas, w szczególności dróg wojewódzkich i krajowych. W tym zakresie za niedopuszczalne regulacje *planu* należy uznać wprowadzenie zapisów nakładających na inwestorów (właścicieli) nieruchomości sąsiadujących z pasem drogowym drogi publicznej obowiązek zastosowania własnym kosztem zabezpieczeń akustycznych.

Wskazuję, że zgodnie z § 177 i 178 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124, z późn. zm.) przy projektowaniu drogi powinno się dążyć do tego, aby w otoczeniu drogi obliczeniowe poziomy hałas i wibracji powodowane prognozowanym ruchem na drodze nie przekraczały wartości dopuszczalnych określonych w przepisach odrębnych. Jeżeli prognozowane poziomy hałas i wibracji przekraczają wartości dopuszczalne określone w przepisach odrębnych, przy projektowaniu drogi powinno się zaplanować zastosowanie odpowiednich środków ochrony. Urządzenia ochrony przed hałasem i wibracjami mogą być także zastosowane po wybudowaniu drogi w wypadku stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałas i wibracji.

W myśl art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.), jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaganej przepisami 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 2020 r. poz. 283, z późn. zm.), albo z analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania. Organ właściwy do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania tworząc ten obszar określa jego granice, a także ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu i wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego. Ograniczenia wynikające z utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania zgodnie z art. 73 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska, uwzględnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, że wprowadzenie do *planu* odrębnych ustaleń w kwestii kompleksowo regulowanej innymi przepisami prawa stanowi przekroczenie zakresu dopuszczalnych ustaleń *planu*, określonych w art. 15 *ustawy*. Uregulowania *planu* winny ograniczać się do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Żaden z przepisów *ustawy* nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania w drodze *planu* stref uciążliwości od obiektów drogowych oraz nakładania na podmioty planujące inwestycje na terenach sąsiednich obowiązków podejmowania działań mających na celu niwelowanie uciążliwości inwestycji drogowych. Podkreślenia wymaga fakt, iż przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie wyznaczają stref uciążliwości od obiektów drogowych, natomiast w sposób szczegółowy regulują kwestie ograniczania uciążliwości od tras komunikacyjnych oraz wskazują podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań z tym związanych.

Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 lipca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 425/18. Ponadto, co istotne, w uzasadnieniu przywołanego wyroku WSA stwierdził, że: „Bez znaczenia pozostaje fakt, że organ uzgadniający narzucił zamieszczenie przedmiotowych uregulowań dotyczących wymogu indywidualnego zabezpieczenia nowych obiektów przed uciążliwościami wynikającymi z eksploatacji autostrady. Uzgodnienie organu nie skutkuje tym, że wprowadzone rozwiązania stają się prawnie usankcjonowane. Gmina powinna wejść

w polemikę z organem uzgadniającym i wyjaśnić, że zasugerowane rozwiązania są niezgodne z przepisami”.

Oczywiście opracowując projekt *planu*, posiadając wynikającą z uzgodnienia z zarządcą drogi wiedzę o istnieniu na danym terenie uciążliwości związanych z ruchem samochodowym, należy dążyć do zagospodarowania przestrzeni w sposób minimalizujący negatywne skutki tego oddziaływania na istniejącą i potencjalną zabudowę. Art. 15 ust. 2 *ustawy* umożliwia gminie zawarcie w *planie* szeregu ustaleń determinujących funkcje i parametry zabudowy jak np. linie zabudowy, wysokości budynków, czy wyznaczenie stref zieleni izolacyjnej. Odpowiednio komponując przepisy planu ostatecznie można stworzyć regulacje odpowiadające zarządcy drogi, bez wyznaczania w *planie* legislacyjnie wątpliwych stref uciążliwości od obiektów drogowych.

## **2. Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu a ustalenia dotyczące zachowania drzewostanu w tym wycinki i kompensacje.**

Nie ulega wątpliwości, że drzewa, zadrzewienia czy ogólnie tereny zielone pełnią niebagatelną rolę w kształtowaniu krajobrazu, a racjonalne planowanie przestrzenne - kierujące się dążeniem do zapewnienia ładu przestrzennego, winno w jak najszerszym zakresie uwzględniać możliwości i uwarunkowania tworzone przez elementy zieleni.

*Ustawa* zawiera w art. 15 ust. 2 pkt 3, jak również w pkt 2 i 5, delegację zobowiązującą właściwy organ planistyczny do ustalenia w *planie* odpowiednio zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, oraz wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. Natomiast w myśl § 4 pkt 2, 3 i 5 *rozporządzenia* ustalenia *planu* powinny zawierać m.in. określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony lub ukształtowania, określenie zasad umieszczania zieleni w przestrzeni publicznej oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W tym miejscu zwracam uwagę, że na mocy ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. 2017 poz. 1074), która weszła w życie w dniu 17 czerwca 2017 r., w art. 83f ust. 14 pkt. 1 lit. b ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (aktualny Dz.U. z 2020 r. poz. 55), właściwy organ do wydania zezwolenia na wycinkę drzewa, może wnieść sprzeciw w przypadku lokalizacji drzewa na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na zielen lub chronionym innymi zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższy zmiana jest o tyle doniosła, że w obecnym stanie prawnym przepisów dotyczących zezwolenia na wycinkę zgodnie z art. 83f ust. 1 pkt 3a ustawy o ochronie przyrody nie stosuje się do drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Niemniej w przypadkach określonych w ustawie o ochronie przyrody (odpowiedni obwód pnia) właściciel nieruchomości jest obowiązany dokonać zgłoszenia do właściwego organu zamiaru usunięcia drzewa, który to organ po dokonaniu oględzin może wnieść sprzeciw w drodze decyzji. Z kolei zgodnie z art. 83f ust. 16 ustawy o ochronie przyrody wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, o której mowa powyżej, stanowi podstawę wystąpienia z wnioskiem o wydanie zezwolenia na wycinkę. W takiej sytuacji na podstawie art. 83c ust. 3 przywołanej ustawy wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może być uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu.

W świetle powyższych przepisów uzasadnione wydaje się dopuszczenie możliwości ustalenia w *planie* nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów obejmujących ochronę cennego drzewostanu znajdującego się na obszarze objętym *planem*,

np. w formie nakazu zachowania określonych drzew czy wykonania nasadzeń zastępczych, które będą stanowiły dla organu właściwego do wydania zezwolenia na wycinkę drzewa ewentualną podstawę wniesienia sprzeciwu czy nałożenia obowiązku kompensacji. Wprowadzane zapisy *planu* w przedmiotowej kwestii powinny być konkretne, skierowane na poszczególne elementy przyrody, np. *należy zachować aleję lip wzdłuż ulicy (nazwa) ograniczając wycinkę istniejących drzew oraz wprowadzając w miejsce usuniętych nowe nasadzenia tego samego gatunku czy należy zachować zadrzewienia śródpolne w zakresie oznaczonym na rysunku planu.*

Zwracam również uwagę, że ogólne ustalenia w powyższym zakresie, np. *zabrania się usuwania drzew z nieruchomości, a w miejsce ewentualnie wyciętych drzew należy wprowadzić nasadzenia zastępcze*, mogą powodować trudności interpretacyjne co do określenia czy zapis ten dotyczy wszystkich drzew, niezależnie od ich wielkości i wieku, czy tylko tych potencjalnie wymagających pozwolenia na wycinkę.

### **3. Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu a ustalenia dotyczące warunków ogrzewania budynków - uchwały antysmogowe.**

Zgodnie z art. 96 ustawy - Prawo ochrony środowiska sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

Stosownie do powyższego przepisu Sejmik Województwa Wielkopolskiego przyjął dnia 18 grudnia 2017 r. dla terenu województwa następujące uchwały (zwane dalej *uchwałami antysmogowymi*):

- Nr XXXIX/941/17 obejmującą obszar województwa wielkopolskiego, z wyłączeniem Miasta Poznania oraz Miasta Kalisza, (Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 8807) dostępna pod adresem: [http://edziennik.poznan.uw.gov.pl/WDU\\_P/2017/8807/akt.pdf](http://edziennik.poznan.uw.gov.pl/WDU_P/2017/8807/akt.pdf),
- Nr XXXIX/942/17 obejmującą obszar Miasta Poznania (Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 8808) dostępna pod adresem: [http://edziennik.poznan.uw.gov.pl/WDU\\_P/2017/8808/akt.pdf](http://edziennik.poznan.uw.gov.pl/WDU_P/2017/8808/akt.pdf),
- Nr XXXIX/943/17 obejmującą obszar Miasta Kalisza (Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 8809) dostępna pod adresem: [http://edziennik.poznan.uw.gov.pl/WDU\\_P/2017/8809/akt.pdf](http://edziennik.poznan.uw.gov.pl/WDU_P/2017/8809/akt.pdf).

*Uchwały antysmogowe* wprowadziły od dnia 1 maja 2018 r. zakaz stosowania najgorszej jakości paliw stałych, np. bardzo drobnego miazgu (mułu), węgla brunatnego czy flotokoncentratu węglowego oraz określiły standardy jakościowe węgla kamiennego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla.

Ponadto, wprowadzone zostały ograniczenia technologiczne dla kotłów centralnego ogrzewania, kominków i pieców, m.in. wszystkie nowe kotły po 1 maja 2018 r. muszą zapewnić możliwość wyłącznie automatycznego podawania paliwa, wysoką efektywność energetyczną oraz dotrzymanie norm emisyjnych. Nie mogą również posiadać rusztu awaryjnego oraz możliwości jego zamontowania. Zgodnie z zapisami *uchwał antysmogowych* kotły zainstalowane przed dniem wejścia w życie tych uchwał i niespełniające ich wymagań będą musiały być wymienione w zależności od klasy w określonych etapach czasowych.

Dodatkowo na terenie miasta Poznania od dnia 1 maja 2018 r. wprowadzono, przy spełnieniu określonych warunków, zakaz stosowania paliw stałych w instalacjach niespełniających norm w dniach następujących po dniu, w którym stwierdzono przekroczenie normy dobowej PM10 i prognozuje się utrzymanie stężeń przekraczających normę dobową dla pyłu PM10.

Skoro zatem na podstawie delegacji ustawowej samorząd województwa podjął stosowne *uchwały antysmogowe* należy przyjąć, że ustalenia w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw zostały unormowane w odrębnych od *planu* aktach prawa miejscowego.

W związku z powyższym nieuprawnione jest wprowadzenie do treści uchwał zapisów zawierających ustalenia w kwestii sposobu ogrzewania budynków w zakresie uregulowanym *uchwałami antysmogowymi*. I tak za niedopuszczalne należy uznać ustalenie np. bezwzględnie zakazu stosowania w nowych budynkach kotłów, pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe, lub określenie parametrów sprawności tych urządzeń w sposób niezgodny z *uchwałami antysmogowymi*. Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 lipca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 334/19.

Niemniej przywołanie w *planie* obowiązków/ograniczeń wynikających z konkretnego przepisu prawa (*uchwały antysmogowej*) jako stanowiące istotną informację dotyczącą procesu inwestycyjnego jest uzasadnione - przykładowo w formie zapisu: *w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko zagospodarując działkę budowlaną należy zachować wymagania zawarte w przepisach odrębnych w szczególności w obowiązującej uchwale samorządu województwa w sprawie wprowadzenia, na obszarze województwa wielkopolskiego, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.*

#### **4. Ustalenia planu w zakresie układu drogowego.**

Bez wątpliwości ustalenia *planu* obejmujące wyznaczenie przebiegu oraz klasyfikację dróg i ulic, zwłaszcza na obszarach dotąd niezurbanizowanych a planowanych do zabudowy, mają kluczowe znaczenie w kształtowaniu ładu przestrzennego na danym terenie. W związku z powyższym zapisy *planu* w tym zakresie powinny być jak najbardziej jednoznaczne i precyzyjne a jednocześnie zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470).

##### **4.1. Drogi wewnętrzne.**

Pojawiającym się nadal dość często naruszeniem *ustawy* jest wyznaczanie dróg wewnętrznych, a w istocie dopuszczenie ich wyznaczania (wydzielania) wyłącznie w treści *planu*, co prowadzi do oddawania władztwa planistycznego inwestorom, którzy wcielają się w rolę gospodarza terenu i wytyczają optymalny z własnego punktu widzenia układ komunikacyjny (dróg wewnętrznych). Jednocześnie poprzez wyznaczenie tego układu to inwestor a nie gmina ustala rzeczywisty sposób zagospodarowania terenu.

Należy wskazać, że zgodnie z postanowieniami § 8 ust. 2 *rozporządzenia* na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Przy czym zgodnie z załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia* drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu, oznaczony symbolem KDW i kolorem jasnoszarym. Stąd też droga wewnętrzna, podobnie jak publiczna, traktowana, jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu powinna być wskazana w części graficznej *planu* oraz zostać wydzielona stałą i niepodlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą teren (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 2836/12; z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2106/15; z dnia 28 lutego 2017 r. sygn. akt II OSK 1618/15).

Nieco bardziej liberalne podejście w omawianym zakresie przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lutego 2016 r. (sygn. akt II OSK 2030/14): „Gmina mogła bowiem - jak słusznie podniósł to skarżący kasacyjnie - na rysunku planu wyraźnie wyznaczyć przebieg ścieżek pieszych i rowerowych oraz dróg wewnętrznych tam, gdzie jest to istotne dla układu komunikacyjnego, a odstąpić od wrysowania ścieżek pieszych, rowerowych, czy dróg wewnętrznych tam, gdzie nie jest to istotne dla układu komunikacyjnego, gdyż służy obsłudze wnętrza pojedynczego terenu. Zwrócić należy uwagę,



że przyjęte przez gminę rozwiązanie pozwala właścicielom na dowolnie - tj. według faktycznych potrzeb - ukształtowanie ciągów komunikacyjnych do obsługi posiadanego przez nich terenu. Nie wkracza w prawo własności na terenach gdzie nie ma konieczności narzucania odgórnych rozwiązań. Rozwiązanie to spójne jest z zasadą proporcjonalności”.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w powyższym wyroku NSA wyraźnie ograniczył możliwość pozostawienia uznaniu inwestora wyznaczenia dróg wewnętrznych do sytuacji kiedy potencjalne wyodrębnienie drogi nie jest istotne dla układu komunikacyjnego, gdyż *służy obsłudze wnętrza pojedynczego terenu* oraz ze względu na strukturę własności nie ma konieczności narzucania odgórnych rozwiązań. Zatem ewentualne dopuszczenie wydzielenia innych niż oznaczone na rysunku *planu* dróg wewnętrznych powinno zostać szczegółowo wyjaśnione w uzasadnieniu uchwały i z założenia powinno odnosić się wyłącznie do ściśle określonego niewielkiego terenu, w ramach którego ze względu na określone uwarunkowania faktyczne oraz pozostałe ustalenia planu, niezbędne może okazać się wydzielenie służącego wyłącznie jego obsłudze ciągu komunikacyjnego.

#### **4.2. Tereny mające stanowić poszerzenie istniejącej drogi.**

Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a *rozporządzenia* plan miejscowy powinien zawierać ustalenia określające klasyfikację ulic, w związku z czym za wadliwe ustalenie *planu* należy uznać wyznaczenie terenów o ogólnym przeznaczeniu „pod poszerzenie drogi”, bez oznaczenia ich kategorii i klasy w uchwale lub dopuszczenie na terenie o funkcji np. usługowej wydzielenia działki o dowolnej wielkości w celu poszerzenia drogi lub korekty pasa drogowego.

W przypadku ustalenia w *planie* - ze względu na projektowaną rozbudowę drogi na części nieruchomości przy niej położonej - obszaru o przeznaczeniu wskazującym na docelowy charakter drogowy tego terenu, każdorazowo należy określić w *planie* jej status (publiczna/wewnętrzna) oraz dla dróg publicznych klasę: dojazdowa, lokalna, zbiorcza itd. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do planowanych zmian w układzie komunikacyjnym skrzyżowań, w zakresie których należy rozgraniczyć poszerzenia dróg poszczególnych kategorii i klas, unikając wątpliwości czy dany teren ciągu komunikacyjnego ma stanowić element pasa drogowego drogi publicznej czy np. krzyżującej się z nią drogi wewnętrznej.

Ponadto zaznaczyć należy, że tereny, które w *planie* miejscowym zostały przeznaczone na cele konkretnej zabudowy jak mieszkaniowa, usługowa czy przemysłowa nie mogą równocześnie być przeznaczone na poszerzenie drogi publicznej.

Zwracam uwagę, że zgodnie z przepisem art. 93 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2020 poz. 65, z późn. zm.) podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, w zakresie zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Z art. 93 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika natomiast, że zgodność proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami *planu* miejscowego, opiniuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Opiniując projekt podziału nieruchomości organ bierze pod uwagę wyłącznie przeznaczenie terenu określone w *planie* i z tego punktu widzenia ocenia czy projekt realizuje to przeznaczenie, czy służy temu przeznaczeniu. W związku z powyższym zamieszczenie w *planie* zapisów dopuszczających możliwość wydzielenia działki pod drogi publiczne lub na poszerzenie pasa drogowego w odniesieniu do terenów o ustalonym innym przeznaczeniu jest nieuzasadnione i może wprowadzać wątpliwości interpretacyjne u przyszłych adresatów planu.

#### **4.3. Tereny samodzielnych ciągów pieszych, ścieżek rowerowych i pieszo-jezdni.**

Zgodnie z ustawą o drogach publicznych przepisy tej ustawy oraz rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie nie mają zastosowania do dróg wewnętrznych definiowanych jako: drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg.

W związku z powyższym brak jednoznacznego wskazania czy dany teren ciągu komunikacyjnego ma stanowić element pasa drogowego drogi publicznej, drogę wewnętrzną czy po prostu samodzielny ciąg pieszy wprowadza problemy interpretacyjne w zakresie określenia zasad zagospodarowania tych terenów.

Trudności w jednoznacznym odczytaniu normy *planu* związane są również z często stosowanym w *planach* pojęciem pieszo-jezdni.

Zwracam uwagę, że kwestia obsługi komunikacyjnej realizowanej w ramach działek budowlanych została uregulowana w § 14 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojsście i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednio do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych. Dopuszcza się zastosowanie dojsścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszy oraz ruch i postój pojazdów.

Zatem w myśl cytowanego rozporządzenia ciąg pieszo-jezdny stanowi formę dojsścia i dojazdu do działek budowlanych umożliwiającego dostęp do drogi publicznej (nie stanowi drogi publicznej).

W odniesieniu do powyższego zwracam również uwagę, że w zakresie nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne zastosowanie znajduje przepis art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym: „Działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe - z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych”.

Przywołana norma reguluje kwestie związane z podziałem przewidującym wydzielenie działki na cel związany z budową drogi publicznej, który zatwierdzany jest na wniosek właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, a przejście własności części nieruchomości przeznaczonej pod drogę następuje niejako automatycznie w chwili uzyskania przez decyzję podziałową cechy ostateczności z jednoczesnym obowiązkiem wypłaty dotychczasowemu właścicielowi odszkodowania.

Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 9c ustawy o gospodarce nieruchomościami, celem publicznym jest wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym ich budowa lub przebudowa, niemniej w tym przypadku nie znajduje zastosowania art. 98 ust. 1 przywołanej ustawy, tzn. podziału nieruchomości nie zatwierdza się niejako z automatu na wniosek właściciela czy użytkownika wieczystego nieruchomości, ale wydzielenie i przejście własności działek następuje na zasadach określonych w rozdziale 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczącym wywłaszczenia nieruchomości, przy czym zgodnie z art. 97

ust. 3 pkt 1 ww. ustawy podziału nieruchomości można dokonać z urzędu, co jednak nie jest czynnością obligatoryjną gminy.

Należy stwierdzić, że ustalenia *planu*, które nie określają jednoznacznie czy wyznaczony teren przeznaczony jest pod drogę publiczną, wewnętrzną czy samorządowy ciąg pieszy, znacznie utrudniają właściwe zastosowanie przepisów odrębnych w tym zakresie.

## **5. Przeznaczenie i warunki zagospodarowania terenów stanowiących grunty rolne.**

Następujący rozwój obszarów wiejskich nieuchronnie wiąże się z wprowadzaniem różnego rodzaju działalności usługowej na terenach gruntów rolnych w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161).

W tym kontekście zrozumiałe są działania samorządów lokalnych zmierzające do ujęcia powyższego zjawiska w ramy planowania przestrzennego, co jednak napotyka na trudności prawne. Niekiedy ustalenia dotyczące przeznaczenia terenu w *planie*, umożliwiają lokalizację nie tylko obiektów związanych wyłącznie z działalnością rolniczą, ale również obiektów pozarolniczych, których lokalizacja powoduje faktyczną zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Podobnie dopuszczenie zachowania istniejącej zabudowy zagrodowej z możliwością rozwoju (rozbudowy) gospodarstwa rolnego na terenie wyznaczonej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy usługowej, czy też przeznaczenie terenu pod zabudowę usługową lub obiekty produkcyjne, składy i magazyny z jednoczesnym dopuszczeniem budowy lub rozbudowy obiektów służących prowadzeniu gospodarstw rolnych i ogrodniczych, bez ich rozgraniczenia linią rozgraniczającą - poza jawną sprzecznością z zapisami *ustawy*, a w szczególności z przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych, może prowadzić do licznych konfliktów przestrzennych związanych z różnym sposobem użytkowania takich terenów.

*Plan* w kształcie umożliwiającym w ramach jednego terenu dwa odmienne sposoby użytkowania: nierolniczy (usługowy, produkcyjny czy mieszkaniowy) oraz rolniczy (związany z produkcją rolniczą czy zabudową zagrodową), prowadzi do chaotycznej zabudowy terenów zgodne z wolą inwestorów, a nie gminy.

Ponadto alternatywne możliwości przeznaczenia gruntu rolnego pod teren zabudowy nierolniczej, np. dopuszczenie realizacji budynków usługowych w ramach zabudowy zagrodowej, jest wątpliwe ze względu na potencjalną zmianę przeznaczenia gruntów z rolnych na cele nierolnicze.

Powyższe wątpliwości tyczą się również zapisów *planu* dopuszczających na gruntach o przeznaczeniu rolnym realizację infrastruktury technicznej niebędącej urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, oraz urządzeniami służącymi bezpośrednio produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. Zatem infrastrukturą wymagającą decyzji o zmianie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w odniesieniu do gruntów klas I-III będą np. grunty zajęte pod konstrukcje wsporcze przesyłowych linii elektroenergetycznych.

## **6. Niedopuszczalne, niejednoznaczne lub niepełne ustalenia *planu*.**

W myśl art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 1 *ustawy* ustalenia *planu* winny ograniczać się do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Szczegółowy, zamknięty katalog obowiązkowego oraz fakultatywnego zakresu ustaleń planu miejscowego zawierają natomiast przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 *ustawy*.

Żaden z przepisów *ustawy* nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ingerencji w treść umieszczanych na budynku reklam. Zatem wprowadzenie w planie ograniczenia odnoszącego się do treści reklam zamieszczanych na tablicach oraz urządzeniach

reklamowych, których usytuowanie na budynkach dopuszczono ustaleniami *planu* miejscowego, w brzmieniu np. reklamy te mogą być związane wyłącznie z działalnością usługową prowadzoną na terenie na którym zlokalizowany jest budynek, wykracza poza przyznany gminie zakres delegacji ustawowej i stoi w sprzeczności z celem uchwalania planów miejscowych.

Podobnie żaden z przepisów *ustawy* nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania obowiązku zgłoszenia obiektów o wysokości co najmniej 50 m właściwemu organowi przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę czy decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Wskazuję, że zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz.U. Nr 130, poz. 1193, z późn. zm.) zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem obiektów wymienionych w ust. 1, podlegają wszystkie stałe lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej, przy czym w myśl § 11 w związku z § 10 pkt 8 tego rozporządzenia informacje, o przewidywanym terminie ukończenia budowy przeszkody lotniczej o wysokości do 100 m powyżej poziomu terenu, są przekazywane z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem terminów, których dotyczą. Niedopuszczalne jest zawarcie w *planie* ustaleń modyfikujących przepisy aktów prawa wyższego rzędu jakim są rozporządzenia. Zatem zapisy *planu* określające inne niż przewidziane w rozporządzeniu w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych terminy zgłoszeń należy uznać za niezgodne z prawem.

Często spotykanym naruszeniem zasad sporządzania *planu* jest nieuwzględnienie w jego ustaleniach przepisów § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. Nr 52, poz. 315), zgodnie z którym odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości do cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.

Zwracam uwagę, że dokonując analizy przepisów § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia należy mieć na uwadze nie tylko ich wykładnię gramatyczną, ale również celowościową. Należy więc stwierdzić, że celem przywołanego przepisu jest zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego osób mieszkających lub korzystających z usług związanych z żywnością w sąsiedztwie cmentarza. Dla zapewnienia takiego bezpieczeństwa nie ma znaczenia czy odległość liczona jest od budynków do cmentarza czy też od cmentarza do budynków. W związku z powyższym uznaje się, że przywołane przepisy rozporządzenia należy również stosować do ustalenia wymogów dotyczących lokalizacji nowej zabudowy w sąsiedztwie istniejących cmentarzy. Stanowisko takie zostało poparte w orzecznictwie sądowym m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2138/13; z dnia 27 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 3047/12; z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1518/11 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 269/16.

Istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu jest również brak ustalenia parametrów zabudowy (wysokości i geometrii dachów) dla wszystkich dopuszczonych do realizacji na danym terenie budynków, co w przeważającej mierze dotyczy budynków garażowych i gospodarczych w zabudowie jednorodzinnej oraz budowli na innych terenach przeznaczonych pod zabudowę.

Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy* w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu w tym maksymalną wysokość zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 *rozporządzenia* na mocy którego zapisy planu miejscowego powinny zawierać ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Z kolei w myśl przepisu § 3 pkt 2 *rozporządzenia* w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie przez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi. Oznacza to zatem, że cytowany przepis umożliwia (nie nakazuje) lokalizację budynków gospodarczych na nieruchomościach, dla których w *planie* ustalono przeznaczenie dla zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej, przy uwzględnieniu przepisów § 12 ust. 4 *rozporządzenia* i na zasadach ustalonych w *planie*.

Brak ustalenia w *planie* wysokości dla budynków garażowych i gospodarczych może również budzić wątpliwości co do dopuszczonych dla nich parametrów w przypadku przebudowy lub rozbudowy istniejących budynków tej kategorii na danym terenie.

Zwracam również uwagę na pojawiające się rozbieżności pomiędzy przyjętą w planie definicją powierzchni całkowitej zabudowy (np. uwzględniającej wyłącznie powierzchnię kondygnacji parteru budynku) z ustalonymi następnie wartościami intensywności zabudowy, z których wynika, że uwzględniając dopuszczoną powierzchnię zabudowy, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy posiada zawyżoną wartość, która odpowiada powierzchni zabudowy pomnożonej przez maksymalną ilość kondygnacji budynku.

Ponadto w związku z pojawiającymi się wątpliwościami - głównie ze strony adresatów *planu*, wskazuję, że wprowadzenie w *planie* zapisów ograniczających swobodę działalności gospodarczej na terenie gminy jest możliwe, jeżeli jest to uzasadnione ważnym interesem publicznym, np. ze względu na ochronę środowiska. Wprowadzenie w *planie* ograniczeń w prowadzeniu działalności (np. hodowli zwierząt) ze względu na ochronę środowiska powinno mieć uzasadnienie w przepisach powszechnie obowiązujących w tym zakresie z uwzględnieniem istniejących uwarunkowań na danym terenie. Samo powoływanie się przez gminę ogólnie na interes społeczny (protesty mieszkańców przeciwko prowadzeniu określonej działalności) nie uzasadnia w świetle przepisów Konstytucji wprowadzenia zakazu prowadzenia określonej działalności rolniczej na terenie rolnym. Gmina, samodzielnie gospodarując przestrzenią, nie może czynić tego dowolnie. Wprowadzenie takiego zakazu musi być uzasadnione regulacjami wynikającymi z przepisów szczególnych, np. dotyczących ochrony środowiska, ochrony sanitarnej (np. ze względu bliskość terenów o funkcji mieszkaniowej), ochrony dóbr kultury, bądź innym ważnym interesem publicznym racjonalnie i konkretnie uzasadnionym przez gminę. Dokonanie tej oceny musi być poprzedzone ustaleniami co do położenia nieruchomości objętej regulacją, jej wielkością oraz funkcją terenów sąsiednich. Należy również wyważyć interes społeczny mieszkańców gminy protestujących przeciwko inwestycji z interesem mieszkańców popierających inwestycję i interesem prywatnym inwestora (por. wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2986/15).

Na koniec zwracam uwagę na zapisy *planów* dopuszczające lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy nie przekraczającej 100 kW. Takie zapisy mogą budzić wątpliwości w kontekście możliwości lokalizacji infrastruktury technicznej w postaci elektrowni wiatrowej o mocy powyżej 40 kW, nie większej niż 100 kW.

W tym miejscu wskazuję, że przepisy ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 654, z późn. zm.), określające m.in. wymagane elementy *planu* przewidującego lokalizację elektrowni wiatrowej, odnoszą się do urządzeń o mocy większej niż moc mikroinstalacji, czyli nie większej niż 40 kW.

## **7. Ostatnie zmiany przepisów ustawy i przepisów powiązanych z procedurą planistyczną.**

Obowiązki wynikające z realizacji zadań rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) – Dz.Urz. UE. L. Nr 119 str. 1, zwane dalej *rozporządzeniem PE*.

Zgodnie z art. 8a ust. 1, 2, 3 pkt 1 i 2, 11a pkt 1 i 2 oraz art. 17a pkt 1 i 2 *ustawy*, wójt, burmistrz albo prezydent miasta przetwarzając dane osobowe uzyskane w toku prowadzenia postępowań dotyczących sporządzania aktów planistycznych (*studiów i planów*) wykonuje w zakresie ochrony osób fizycznych obowiązki, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 *rozporządzenia PE*, oraz informuje o ograniczeniu, o którym mowa w art. 8a ust. 1 *ustawy* poprzez udostępnienie stosownych informacji odpowiednio w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej oraz w widocznym miejscu w siedzibie gminy, a także w obwieszczeniach i ogłoszeniach o przystąpieniu do sporządzania i wyłożeniu do publicznego wglądu projektów aktów planistycznych.

Ww. przepisy zostały wprowadzone ustawą z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania *rozporządzenia PE* (Dz.U. z 2019 r. poz. 730), i weszły w życie z dniem 4 maja 2019 r.

W związku z powyższym w sytuacji ogłaszania i obwieszczenia o przystąpieniu bądź wyłożeniu do publicznego wglądu projektu aktu planistycznego po dacie 4 maja 2019 r. nie dopełnienie obowiązków wynikających z ww. przepisów stanowi naruszenie trybu ich sporządzania.

Od 4 kwietnia 2019 r. wprowadzono w *ustawie* obowiązek wystąpienia o opinię dotyczącą rozwiązań przyjętych w projekcie *studium* do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w zakresie ustalonym w art. 86 ust. 7 i art. 87<sup>7</sup> pkt 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (Dz.U. z 2019 r. poz. 1580, z późn. zm.) tj. w zakresie terenów, na których znajduje się lotnicze urządzenie naziemne, wyznaczono powierzchnie ograniczające zabudowę lub wydano decyzję o wprowadzeniu zmian w systemie funkcjonalnym pod względem bezpieczeństwa ruchu lotniczego i prawidłowego funkcjonowania lotniczych urządzeń naziemnych, a także dla terenów, na których: znajduje się lotnisko, wyznaczono powierzchnie ograniczające przeszkody, wydano promesę zezwolenia, o której mowa w art. 57 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze, dla inwestycji, o której mowa w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego oraz wydano zezwolenie na założenie lotniska (Dz.U. 2018 r. poz. 1380). Wskazuję również, że przepisy art. 86 ust. 7 i art. 87<sup>7</sup> pkt 1 ustawy Prawo lotnicze mają odpowiednie zastosowanie do uzgadniania projektów *planów*.

Od 25 października 2019 r. wprowadzono w *ustawie* obowiązek uzgodnienia projektu *planu* z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Zaznaczyć należy, że w celu uniknięcia przez organ planistyczny ewentualnych błędów w ocenie czy sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego - zasadne wydaje się w przypadku wprowadzenia nowych form zagospodarowania terenów przyległych do linii kolejowej

o znaczeniu państwowym, każdorazowe wystąpienie z wnioskiem o uzgodnienie projektu planu do Prezesa UTK.

#### **8. Przekazywanie uchwał do nadzoru.**

Zgodnie z art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Uprzejmie proszę o terminowe przekazywanie podjętych uchwał w celu oceny zgodności z prawem w formie elektronicznej oraz niezależnie w formie papierowej, wraz z dokumentacją prac planistycznych.

Ponadto w związku z ograniczeniami wynikającymi z ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii oraz pojawiającymi się wątpliwościami odnośnie trybu sporządzania aktów planistycznych, w szczególności w zakresie wyłożenia do publicznego wglądu polecam zapoznanie się ze wskazaniem Ministerstwa Rozwoju w tym zakresie, opublikowanymi na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju (<https://www.gov.pl/web/rozwoj/mozliwosc-przedluzenia-terminow-zwiazanych-z-wylozeniem-do-publicznego-wgladu-projektow-aktow-planowania-przestrzennego>).

*Z poważaniem*

**Aneta Niestrawska**

I WICEWOJEWODA WIELKOPOLSKI

*Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.*

Otrzymują:

Adresaci wg rozdzielnika.

Przygotowali:

Pracownicy Oddziału Inwestycji i Zagospodarowania Przestrzennego Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu