



**MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

Podsekretarz Stanu

Tomasz Żuchowski

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2017 r.

DPP.1.070.1.2017.AG.1

NK: 4016/14

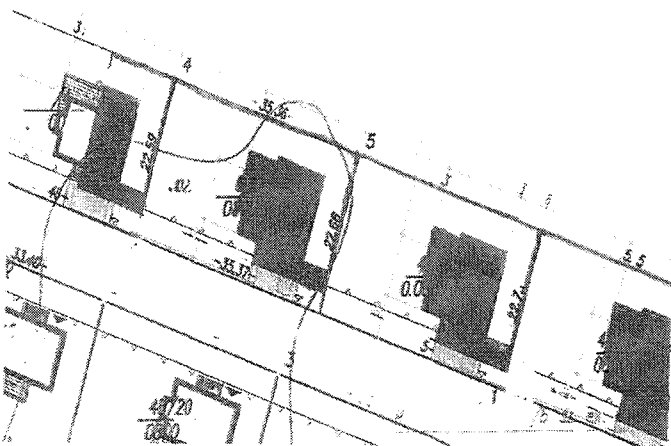
wg rozdzielnika

Szanowne Państwo,

w związku z licznymi wnioskami o udzielenie na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290, z późn. zm.) upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo od zapisów § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1422), dalej „rozporządzenie”, a także trudnościami w zakresie interpretacji ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy) dotyczących możliwości zagospodarowania terenu znajdującego się w sąsiedztwie lasu, zwracam się z prośbą o analizę poniższego zagadnienia i uwzględnienie problemu w przygotowywanych projektach planów miejscowych, a także rozstrzygnięciach oraz decyzjach dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne lub lokalizacji zabudowy w sąsiedztwie lasów.

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa zauważa znaczący problem występujący w przypadku sytuowania budynku w odległości od granicy lasu.

Ponizej przedstawiono jedną z wielu sytuacji, która wskazuje, iż inwestor, by móc zrealizować swój zamiar inwestycyjny i zgodnie z planem miejscowym wybudować budynek, jest obowiązany wystąpić z wnioskiem o odstępstwo od przepisów techniczno – budowlanych. Przyczyną pojawienia się tego obowiązku jest treść decyzji Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, w której pozwolono wyłącznie na wyłączenie z produkcji leśnej terenu wyznaczonego po obrysie projektowanego budynku. W związku z powyższym, z uwagi na ograniczony teren wyłączenia z produkcji leśnej nie ma faktycznej możliwości spełnienia przez inwestora wymogów § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia, a więc zachowania odległości 12 m od granicy lasu. Co więcej, zauważyć należy, iż skutkiem takiej decyzji i wyłączenia z produkcji leśnej jest posadowienie budynku praktycznie w granicy lasu, co nie tylko znacząco utrudnia prowadzenie gospodarki leśnej ale także znacząco podnosi ryzyko wystąpienia pożaru, jak również zmniejsza szanse, także z uwagi na niewystarczającą szerokość dróg dojazdowych oraz ich bezpośrednie sąsiedztwo z granicą lasu, na skuteczną akcję ratunkową.



Przechodząc z ww. konkretnego przykładu do kwestii regulacji i obowiązujących przepisów, należy zauważyć, co następuje.

1. Problematyka zmiany przeznaczenia gruntów leśnych

Przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga uchwalenia przez radę gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, sporządzonego w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tym samym zasadniczo nie ma możliwości, by podstawą przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne i zmiany sposobu zagospodarowania takiego terenu w związku z realizacją inwestycji niezwiązanej z produkcją leśną, była decyzja o warunkach zabudowy.

Dodatkowo należy zauważyć, iż przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów leśnych, niestanowiących własności Skarbu Państwa, wymaga uzyskania zgody marszałka województwa, wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Marszałek województwa rozpatruje wniosek złożony przez organ gminy i wyraża zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne.

Zgoda ta, wydawana w formie decyzji administracyjnej, winna zawierać w każdym przypadku jednoznaczne oznaczenie nieruchomości, dla których udzielono zgody oraz lokalizację, powierzchnię i przeznaczenie w projekcie planu miejscowego gruntu objętego zgodą, zgodnie z wnioskiem gminy o zmianę przeznaczenia, jak również podobne oznaczenie nieruchomości i gruntów, dla których zgody nie udzielono. W przeciwnym wypadku niemożliwe jest jednoznaczne określenie, dla jakiego terenu, o jakiej powierzchni i na jakiej nieruchomości zgodę taką wydano, co powoduje, iż treść planu miejscowego nie spełnia wymogów aktu prawa, bowiem jego regulacje nie są jednoznaczne i precyzyjne i nie określają sposobu zagospodarowania terenu. Może to powodować nie tylko problemy z obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym szczególnie newralgiczny dla właścicieli nieruchomości problem braku możliwości zagospodarowania terenu zgodnie z treścią planu miejscowego, ale także znacząco utrudniać prowadzenie gospodarki leśnej, jak również bardzo, o czym mowa powyżej, podnosić ryzyka związane z wystąpieniem pożaru.

Niewłaściwe jest zatem zamieszczanie w planach miejscowych ustaleń, które odnoszą się jedynie do procentowego udziału powierzchni terenu, dla której dokonywana jest zmiana przeznaczenia czy dla której plan zakłada wyłączenie z produkcji leśnej, bez wskazania na rysunku planu miejscowego, której części terenu wyłącznie to dotyczy.

Wobec powyższego należy jednoznacznie podkreślić, iż szczególnie istotne jest odpowiednie stanowisko marszałków województw, którzy odpowiedzialni są za wydawanie zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa na cele nieleśne i wydawanie zgód w sposób skoordynowany i uzasadniony, precyzyjnie określający dla jakiego terenu, o jakiej powierzchni i na jakiej nieruchomości zgodę taką wydano, tak by możliwa była realizacja inwestycji faktycznie w planie przewidzianej wraz z niezbędną infrastrukturą i przy zachowaniu odpowiedniej odległości od granicy lasu.

2. Wyłączenie z produkcji leśnej.

Ważną kwestią związaną z zabudową terenów leśnych i przestrzeganiem obecnych przepisów § 271 ust. 8 rozporządzenia jest brak możliwości zachowania wymaganej, 12-metrowej odległości budynku od granicy lasu, związana z treścią decyzji o wyłączeniu gruntów leśnych z produkcji leśnej, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 909), które często dotyczą wyłączenia z produkcji leśnej wyłącznie terenu „po obrysie” projektowanego budynku. Wydawanie decyzji o tego rodzaju treści jest sprzeczne z obowiązującym systemem prawnym i prowadzi bezpośrednio do sytuacji sprzeczności z przepisami rozporządzenia oraz brakiem możliwości bezpiecznej realizacji inwestycji.

Przed wszystkim należy podkreślić, iż decyzja ta, wydawana przez Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych na wniosek osoby zainteresowanej, obejmuje podanie konkretnej powierzchni wyłączonej z produkcji leśnej wraz z załącznikiem graficznym, na którym zaznaczona jest ta powierzchnia. Niezwykle często spotyka się przypadki, gdy decyzja jest zgodna z wnioskiem strony obejmującym wyłączenie z produkcji leśnej terenu po obrysie projektowanego budynku.

Niemniej jednak należy zauważyć, iż takie działanie nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Ponieważ przedmiotem wniosku jest prowadzenie działalności budowlanej i dotyczy on de facto nieruchomości, która jest przedmiotem wniosku o pozwolenia na budowę, a więc nieruchomości będącej działką budowlaną, to cała ta nieruchomość powinna zostać budowlana z produkcji leśnej. Trudno bowiem uznać, iż nieruchomość mająca status działki budowlanej jest jednocześnie nieruchomością, na której będzie prowadzona produkcja leśna. Przeznaczenie tej nieruchomości i sposób jej wykorzystania staje się jednoznacznie budowlany, a działania inwestycyjne prowadzone na tej nieruchomości będą miały ścisły związek z funkcjonowaniem budynku, nie zaś z produkcją leśną, np. nieruchomość taka zostanie ogrodzona, czy posadowione na niej będą obiekty małej architektury. Tym samym działania polegające na wyłączeniu z produkcji leśnej jedynie terenu „po obrysie” budynku wraz z terenem niezbędnym na dojazd czy dojście do działki powodują powstanie chaosu w zakresie oznaczania i określania sposobu użytkowania i zagospodarowania

oraz przeznaczenia nieruchomości, a tym samym powodują problemy z monitorowaniem przestrzeni, uniemożliwiają rzetelną ocenę terenów przeznaczonych pod zabudowę a także terenów, na których jest prowadzona produkcja leśna.

W tym miejscu należy ponownie podkreślić, że konieczność zachowania odpowiedniej odległości od granicy lasu wynika przede wszystkim z wymogu zachowania bezpieczeństwa pożarowego związanego z możliwością rozprzestrzeniania ognia. Dlatego też uwagę na tę kwestię zwróciła Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej wskazując, iż odległości od granicy lasu mogą być zmniejszone pod warunkiem spełnienia dodatkowych, bardzo wysokich wymagań dotyczących konkretnego budynku. Wymagania te w sposób znaczący spowodują podwyższenie kosztów realizacji danej inwestycji. Należy podkreślić, iż opinia Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej nie rozdziela przypadków, gdy granica lasu występuje na tej samej działce i na działce sąsiedniej.

Mając na względzie powyższe należy zauważyć, iż w przypadku gdy granica lasu występuje na tej samej działce, a wyłączenie z produkcji leśnej dokonywane jest jedynie po obrysie budynku (np. z uwagi na zgodę na zmianę przeznaczenia tylko takiej powierzchni nieruchomości), nigdy nie znajdzie możliwość spełnienia wymagań § 271 ust. 8 rozporządzenia, bowiem w takiej sytuacji możliwa byłaby wyłącznie zabudowa w granicy lasu. Sytuacja taka nie tylko wymaga, dla realizacji inwestycji, uzyskania odstępowania, ale jest w oczywisty sposób sprzeczna z zasadami ładu przestrzennego i bezpieczeństwa przeciwpożarowego, a także powoduje poważne ryzyko braku możliwości inwestycji, mimo że została ona przewidziana w przepisach planu miejscowego (uchwalonego w sposób odzwierciedlający nieprawidłowo wydane, o czym jest mowa w pkt 1, decyzje dotyczące zgody na zmianę przeznaczenia gruntów).

Tym samym, co chciałbym podkreślić, w mojej ocenie, niedopuszczalne jest i nieznajdujące jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia dokonywanie wyłączeń z produkcji leśnej wyłącznie terenu „po obrysie” budynku, nie zaś całej działki budowlanej, szczególnie w sytuacji gdy plan miejscowy lub decyzja o warunkach zabudowy pozwala na wykorzystanie całej działki na cele budowlane, zaś powstawanie zabudowy w granicy lasu nie tylko rodzi poważne ryzyko w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, ale także skutkuje powstaniem nieprawdziwych danych dotyczących obszarów objętych produkcją leśną.

3. Jakość planów miejscowych.

Pomimo iż ukształtowana linia orzecznicza nie wskazuje na obowiązek zachowania zgodności planu miejscowego z rozporządzeniem, co wynika m.in. z faktu, że adresatem norm wynikających z warunków technicznych pozostaje inwestor na etapie realizacji inwestycji, nie zaś gmina i urbaniści na etapie sporządzania projektu planu miejscowego, to jednak treść planu miejscowego powinna umożliwiać realizację inwestycji zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym m.in. warunkami technicznymi sytuowania budynków, jak również powinna zawierać regulacje jednoznacznie określające sposób zagospodarowania terenu. Tym samym w treści planów miejscowych nie powinno zawierać się treści, które w sposób bezpośredni lub pośredni mają charakter warunkowy, tj. co prawda umożliwiają zagospodarowanie terenu w sposób określony w planie miejscowym, ale możliwość ta jest zależna od uzyskania rozstrzygnięć stanowiących swoiste odstępowanie od obowiązujących przepisów (np. omawianych tu warunków technicznych, zakazu zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią). Oznacza to, że plany miejscowe, które z oczywistych przyczyn nie będą mogły być zrealizowane, nie powinny być uchwalane przez radę gminy. Uchwalenie takich planów miejscowych może zostać ocenione jako niezgodne z konstytucyjnymi zasadami, w tym zasadą zaufania obywateli do państwa oraz zasadą poprawnej legislacji, ponieważ prowadzi do uchwalania aktów prawa, których realizacja nie jest możliwa.

Przedstawiając powyższe stanowisko chciałbym zwrócić uwagę na konieczność uwzględnienia przepisów techniczno-budowlanych, w tym przepisów dotyczących odległości od lasów, w ramach ustaleń dotyczących przeznaczenia i zagospodarowania terenu zarówno, w projektach planów miejscowych, jak i w wydawanych decyzjach, w tym w decyzjach dotyczących zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych, jak i dotyczących wyłączenia z produkcji leśnej.

4. Odstępstwo od warunków technicznych określonych w rozporządzeniu.

Wpływająca do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa ilość wniosków o udzielenie, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane, upoważnienia do udzielenia zgody na odstępowanie od przepisów rozporządzenia, w tym przede wszystkim wniosków dotyczących zmniejszenia wymaganej przepisami odległości od lasu wynoszącej 12 m, daje podstawy do twierdzenia, iż instytucja ta jest nadużywana.

Uzyskanie odstępowania od przepisów techniczno-budowlanych wymaga wykazania występowania przypadków szczególnie uzasadnionych. W ocenie Ministerstwa do takich przypadków zaliczać się mogą sytuacje, gdy zachowanie warunków technicznych uniemożliwiłoby ochronę wartości wysoko cenionych, np. ładu przestrzennego. W związku z powyższym pragnę podkreślić, że skala wydawanych odstępowania od przepisów techniczno-budowlanych będzie ulegała stopniowemu ograniczeniu w celu zapewnienia odpowiednich warunków realizacji inwestycji, w tym m. in. pod względem bezpieczeństwa

przeciwpożarowego, do którego to katalogu warunków należy zachowanie prawidłowej, określonej przepisami rozporządzenia, odległości budynków od lasu.

Dodatkowo chciałbym poinformować, iż po dokonaniu ponownej szczegółowej analizy obecnie obowiązujących regulacji, w Ministerstwie za słuszny przyjęto pogląd, że w przypadku, gdy plan miejscowy przewiduje możliwość lokalizacji lub realizacji inwestycji niezgodnie z warunkami technicznymi, w tym możliwość posadowienia budynków w odległości od lasu mniejszej niż określona w rozporządzeniu, w szczególności umożliwiała lokalizację budynku w bezpośrednim sąsiedztwie lasu (np. zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne oraz wyłączenie z produkcji leśnej dotyczy tylko takiego terenu, którego wielkość odpowiada wielkości obrysu planowanego budynku), brak jest uzasadnienia i podstaw do upoważnienia przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa do udzielenia odstępstwa od warunków technicznych. Zauważyć bowiem należy, iż możliwość realizacji inwestycji została przewidziana w prawie miejscowym, które powstało w procesie obejmującym uzgadnianie i opiniowanie projektu, a także odzwierciedlającym treść wydanych decyzji dotyczących zgody na zmianę przeznaczenia. W tym miejscu podkreślić należy, iż do podstawowych zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej należy m.in. nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności zgodności inwestycji i zagospodarowania terenu z planem miejscowym, a także z warunkami technicznymi. Zatem zasadnym jest twierdzenie, że w kwestii zagadnień związanych z realizacją inwestycji zgodnych z ustaleniami planu miejscowego, właściwe są organy administracji architektoniczno-budowlanej, co oznacza, że w tego typu sprawach będą one musiały wydawać decyzje bez uzyskania upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo.

Z szacunkiem,

PODSEKRETARZ STANU

Tomasz Zajączkowski

Otrzymują (pismo przekazane w formie elektronicznej):

- 1) Pan Konrad Tomaszewski, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych;
- 2) Pan nadbrzyg. Leszek Suski, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej;
- 3) Pan Jacek Szer, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego;
- 4) Pan Paweł Hreniak, Wojewoda Dolnośląski;
- 5) Pan Mikołaj Bogdanowicz, Wojewoda Kujawsko-Pomorski;
- 6) Pan Przemysław Czarnek, Wojewoda Lubelski;
- 7) Pan Władysław Dajczak, Wojewoda Lubuski;
- 8) Pan Zbigniew Rau, Wojewoda Łódzki;
- 9) Pan Józef Pilch, Wojewoda Małopolski;
- 10) Pan Zdzisław Szipera, Wojewoda Mazowiecki;
- 11) Pan Adrian Czubak, Wojewoda Opolski;
- 12) Pani Ewa Leniart, Wojewoda Podkarpacki;
- 13) Pan Bohdan Paszkowski, Wojewoda Podlaski;
- 14) Pan Dariusz Drelich, Wojewoda Pomorski;
- 15) Pan Jarosław Wieczorek, Wojewoda Śląski;
- 16) Pani Agata Wojtysek, Wojewoda Świętokrzyski;
- 17) Pan Artur Chojecki, Wojewoda Warmińsko-Mazurski;
- 18) Pan Zbigniew Hoffmann, Wojewoda Wielkopolski;
- 19) Pan Krzysztof Kozłowski, Wojewoda Zachodniopomorski;
- 20) Pan Cezary Przybylski, Marszałek Województwa Dolnośląskiego;
- 21) Pan Piotr Calbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego;
- 22) Pan Sławomir Sosnowski, Marszałek Województwa Lubelskiego;
- 23) Pani Elżbieta Anna Polak, Pan Marszałek Województwa Lubuskiego;
- 24) Pan Witold Stępień, Marszałek Województwa Łódzkiego;
- 25) Pan Jacek Krupa, Marszałek Województwa Małopolskiego;
- 26) Pan Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego;
- 27) Pan Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego;
- 28) Pan Władysław Ortyl, Marszałek Województwa Podkarpackiego;
- 29) Pan Jerzy Leszczyński, Marszałek Województwa Podlaskiego;
- 30) Pan Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego;
- 31) Pan Wojciech Saługa, Marszałek Województwa Śląskiego;
- 32) Pan Adam Jarubas, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego;
- 33) Pan Gustaw Marek Brzezin, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego;
- 34) Pan Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego;
- 35) Pan Olgierd Geblewicz, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego;
- 36) Wójtowie, Burmistrzowie, Prezydenci Miast, Rady Miejskie, Rady Gmin;