

# Ochrona zieleni w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – aspekty prawne

Warszawa, styczeń 2021 r.

Iceland  
Liechtenstein  
Norway grants



Ministerstwo  
Funduszy  
i Polityki Regionalnej



Norweski Związek  
Władz Lokalnych  
i Regionalnych



## **Ochrona zieleni w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – aspekty prawne.**

Publikacja powstała w związku z projektem „Budowanie potencjału instytucjonalnego średnich i małych miast w Polsce na rzecz wdrażania skutecznych lokalnych polityk rozwoju”, realizowanym przez Związek Miast Polskich oraz Instytut Rozwoju Miast i Regionów w ramach Programu „Rozwój Lokalny”, współfinansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021 w ramach umowy dotacji z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej. Treść minipodręcznika stanowi rozwinięcie programu szkolenia pt. "Ochrona zieleni w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – aspekty prawne".

### **Autor:**

dr Anna Fogel, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

### **Wydawca:**

Instytut Rozwoju Miast i Regionów, ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa

Adres korespondencyjny: ul. Cieszyńska 2, 30-015 Kraków

tel.: (00 48) 12 634 23 22 wew. 28

fax: (00 48) 12 633 94 05

[www.irmir.pl](http://www.irmir.pl)

## **Wprowadzenie**

Niniejszy minipodręcznik został przygotowany jako wsparcie procesu szkoleniowego realizowanego przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów w projekcie „Budowanie potencjału instytucjonalnego średnich i małych miast w Polsce na rzecz wdrażania skutecznych lokalnych polityk rozwoju w ramach programu „Rozwój Lokalny.”

Zagadnienia dotyczące ochrony zieleni w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowią ważne zagadnienie dla równoważenia procesów urbanizacyjnych i ochrony przyrody. Wpływają również na kształtowanie optymalnej struktury przestrzennej dla mieszkańców, szczególnie wobec narastających problemów związanych ze zmianami klimatu – jak zapewnienie właściwej retencji dla wód opadowych, przeciwdziałanie suszy czy łagodzenie ekstremalnych temperatur. Ponieważ plan miejscowy jest źródłem przepisów prawa powszechnie obowiązujących, jego prawidłowe sformułowanie i procedowanie w zasadniczy sposób determinuje osiągnięcie założonych przez władze samorządowe celów.

Treść minipodręcznika obejmuje węższe omówienie najważniejszych regulacji prawnych dotyczących ochrony zieleni w planach miejscowych. Co ważne, dotyczących zieleni towarzyszącej zabudowie lub będącej samoistnym komponentem przestrzeni, a nie koncentrujących się wyłącznie na terenach chronionych formami ochrony przyrody. Nie dotyczy również ochrony lasów. Obie te grupy zagadnień stanowią osobny przedmiot regulacji.

Ochrona pozostałej zieleni to więc ten przyrodniczy element planu miejscowego, który niemal całkowicie pozostaje w gestii władz gminy, a przez to prawidłowe sformułowanie ustaleń planu miejscowego poddane jest szczególnej presji mieszkańców i inwestorów. W podręczniku omówione zostały zasady przeznaczania terenów pod zieleni, wprowadzania ustaleń chroniących zieleni – w szczególności za pomocą takich wskaźników zagospodarowania, jak:

- powierzchnia biologicznie czynna,
- zasady ochrony w planie miejscowym drzew,
- wybrane elementy związane z procedurą uchwalania planu miejscowego oraz opracowaniami towarzyszącymi.

Ponieważ dla analizy uwarunkowań prawnych kluczowe znaczenie ma interpretacja przepisów prawa przez sądy administracyjne, omówienie materiału zobrazowano wybranymi wyrokami wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyroki odnoszące się do szczegółowych i zasługujących na szczególne omówienie zagadnień zostały przywołane na końcu minipodręcznika.

Poniższy minipodręcznik odnosi się do stanu prawnego aktualnego na dzień 31 stycznia 2021 r.

# Prawne podstawy uwzględniania zieleni w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do jej zadań własnych. Przesądza o tym art. 3 ust 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2020 poz. 293 – dalej jako: u.p.z.p.). Władze gminy, określając kierunki prowadzenia polityki przestrzennej, a także dopuszczalne przeznaczenie terenu oraz sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie mają jednak całkowitej swobody regulacyjnej. Obowiązane są do uwzględniania wymogów co do treści planów miejscowych wynikających z przepisów prawa, które muszą być zgodne z ustawami odrębnymi, regulującymi tak bezpośrednio, jak i pośrednio sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej<sup>1</sup>.

Uwzględnianie wymagań ochrony środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym to materia bardzo szeroka, uregulowana w licznych ustawach oraz aktach wykonawczych. W procesach planistycznych władze gmin bardzo często spotykają się z zarzutami dotyczącymi nadmiernego ograniczania prawa własności przez ustalenia planów miejscowych wprowadzających zieleń, w tym także ich niekonstytucyjności. Tymczasem wymogi środowiskowe w sposób szczególny oparte są na regulacjach konstytucyjnych, przez zawarcie w art. 5 Konstytucji RP zasady zrównoważonego rozwoju oraz w art. 74 ust. 1 powinności zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Są one również wymienione jako przestępstwo uzasadniająca ograniczanie konstytucyjnie chronionych praw i wolności, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Znaczenie ochrony środowiska podkreślane było również w

---

<sup>1</sup> A. Fogel, *Prawne determinanty określania przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu a władztwo planistyczne gminy* [w:] *Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Warszawa 2012, s. 54.

ustaleniach Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>2</sup>. Jak wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Hamer przeciwko Belgii, środowisko – choć nie jest chronione przez Konwencję jako wartość sama w sobie – leży w interesie zarówno społeczeństwa, jak i władz publicznych. Uwarunkowania ekonomiczne – a nawet takie chronione prawa, jak prawo własności – nie powinny mieć pierwszeństwa przed względami ochrony środowiska, zwłaszcza gdy ograniczenia takie wynikają z obowiązujących przepisów<sup>3</sup>.

Jednym z podstawowych problemów związanych z ochroną zieleni w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest konieczność ograniczania prawa własności, zwłaszcza wobec presji właścicieli gruntów i deweloperów na przekształcanie terenów na cele budowlane i związanych z tym określaniem wskaźników zagospodarowania umożliwiających intensywną zabudowę. Należy jednak pamiętać, że własność nie jest prawem nieograniczonym. **Ograniczenia prawa własności dopuszcza w pierwszym rzędzie Konstytucja RP.** Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. To właśnie plany zagospodarowania przestrzennego stanowią jeden z wyznaczników społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności nieruchomości, położonych na terenie objętym planem (por. postanowienie TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., SK 23/98). Należy tu przywołać również stwierdzenie zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2005 r., K 22/04, w którego świetle „każde planowanie przestrzenne z natury rzeczy musi (...) oddziaływać na zakres uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenach objętych planem”.

Zgodnie art. 31 ust. 3 Konstytucji „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, **bądź dla ochrony środowiska, zdrowia** i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Ograniczenie praw i wolności jednostki jest dopuszczalne tylko z enumeratywnie wymienionych przyczyn, tylko w drodze ustawy i tylko, jeśli jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym.

Ponieważ przestrzeń, w tym tereny „wolne” od zabudowy i czynne przyrodniczo, ma charakter ograniczony, szczególnie ważne staje się odpowiednie sterowanie procesami zagospodarowania przestrzennego. W art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wymieniony został przykładowy katalog (nie mający charakteru zamkniętego) wartości, które powinny być szczególnie uwzględnione w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Są to między innymi wymagania:

---

<sup>2</sup> Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284).

<sup>3</sup> Hamer przeciwko Belgii, skarga nr 21861/03, wyrok z 27 listopada 2007 r. – § 79.

- ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- walory architektoniczne i krajobrazowe;
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Przepisy te mają charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, w tym przy sporządzaniu planów miejscowych. Stanowią one katalog zasad obowiązujących organ w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. Uwzględnienie powyższych zasad jest więc warunkiem uznania aktu planistycznego za podjęty zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>4</sup>.

Tereny zielone, nawet jeżeli nie są objęte formami ochrony przyrody, pełnią bardzo ważne funkcje przyrodnicze – jako siedliska roślin i zwierząt, korytarze ekologiczne umożliwiające ich przemieszczanie się czy wreszcie strefy buforowe dla terenów o wyraźnie wyższych wartościach przyrodniczych. Równie istotne jest jednak znaczenie dla mieszkańców – pełnią ważne funkcje aerosanitarnie (oczyszczające powietrze, łagodzące wahania temperatur), ochronne (przed hałasem i nasileniem wiatrów) oraz zdrowotno – rekreacyjne. Wobec nasilających się problemów klimatycznych, w tym nawalnych opadów i upalnych temperatur, zapewnienie terenów zielonych ma bezpośredni wpływ na jakość życia i funkcjonowanie terenów przyległych, nawet jeżeli są one położone w obrębie nieruchomości prywatnych i nie są ogólnodostępne.

W tym miejscu należy wskazać, że ustawodawca w art. 5 pkt 21 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody precyzyjnie wskazuje, co należy rozumieć przez „tereny zieleni”:

*„tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym.”*

Tak sformułowana definicja nakazuje uznać, że przesłanką uznania danego terenu za teren zieleni jest pełnienie funkcji publicznych – a więc służących ogółowi, a nie „publiczna dostępność”. Przepis ten ma znaczenie przede wszystkim dla ochrony zadrzewień. Tak więc – nie każdy „teren zieleni” oznaczony symbolem „ZP” będzie spełniał ww. kryterium. Stosowanie takiego pojęcia w planach miejscowych ma jednak utrwalone miejsce w praktyce urbanistycznej.

Kolejną kategorią pojęciową są parki, promenady i bulwary. Zgodnie z art. 6 pkt 9c) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami „wydzielanie

---

<sup>4</sup> Por. Z. Niewiadomski, *Wartości w planowaniu przestrzennym w świetle orzecznictwa NSA*, [w:] A. Fogel, Z. Cieślak (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010, s. 20.

gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa, stanowi cel publiczny". Przy wyznaczaniu parków, promenad z drzewami i krzewami oraz bulwarów władze gminy mają więc większą swobodę regulacyjną, gdyż możliwe jest wywłaszczanie tych terenów.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., zasadą planowania przestrzennego jest dążenie do lokalizowania nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej - w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy. Natomiast na pozostałych terenach nowa zabudowa powinna być planowana wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy, położonych na obszarach już zainwestowanych - przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy (przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy).

O konieczności reglamentacji wykonywania prawa własności nieruchomości w odniesieniu do funkcji przyrodniczych terenu przesądza również ustawa z dnia 21 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (P.o.ś). Zgodnie z art. 72 ust. 1 P.o.ś. w planach miejscowych zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez (...)

*„zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni”.*

Zgodnie z art. 72 ust. 2 P.o.ś, w planach miejscowych, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia. Zapewnienie terenu zieleni jest jednym z podstawowych elementów takiego równoważenia zagospodarowania terenu. Dotyczy to w szczególności przeznaczania terenów na poszczególne cele i zasad ich zagospodarowania. Gmina nie ma w tym zakresie dowolności, musi dokonać stosownej oceny istniejących uwarunkowań środowiskowych. To właśnie nie uwzględnienie wskazanych w tym przepisie szeroko rozumianych wymogów środowiskowych, poprzez dopuszczenie sposobu zagospodarowania, który mógłby je naruszyć, może stanowić o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Wprowadzanie zakazu zabudowy lub ograniczenie tej zabudowy (na przykład w odniesieniu do jej intensywności) musi być jednak oparte na obiektywnie istniejących i wykazanych przesłankach, czemu służyć ma przede wszystkim opracowanie ekofizjograficzne i strategiczna ocena oddziaływania na środowisko.

# Opracowanie ekofizjograficzne

Przed sporządzeniem projektu planu miejscowego gmina powinna sporządzić opracowanie ekofizjograficzne. Zgodnie z art. 72 ust. 5 P.o.ś. przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się:

*„dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań, planu miejscowego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania”.*

Dokument ten jest sporządzany w celu jego wykorzystania w dalszych pracach planistycznych i w ten sposób determinuje ocenę skutków rozwiązań dla środowiska przyrodniczego. Chociaż w opracowaniach ekofizjograficznych istotny jest wymiar informacyjny, powinny one zawierać przede wszystkim analizy dotyczące środowiska. Przesądza o tym §1 rozporządzenia w sprawie opracowań ekofizjograficznych<sup>5</sup>, które sporządza się, biorąc pod uwagę między innymi:

- 1) dostosowanie funkcji, struktury i intensywności zagospodarowania przestrzennego do uwarunkowań przyrodniczych;
- 2) zapewnienie trwałości podstawowych procesów przyrodniczych na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego;
- 3) zapewnienie warunków odnawialności zasobów środowiska;
- 4) eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń i negatywnego oddziaływania na środowisko.

Do kolejnych elementów analitycznych, które zgodnie z wyżej przywołanym rozporządzeniem powinny być zawarte w opracowaniu ekofizjograficznym, należy zaliczyć ocenę przydatności środowiska, polegającą na określeniu możliwości rozwoju i ograniczeń dla różnych rodzajów użytkowania i form zagospodarowania obszaru oraz określenie uwarunkowań ekofizjograficznych, formułowanych w postaci wniosków z przeprowadzonych analiz, prognoz i ocen. Wnioski te powinny w szczególności dotyczyć:

- a) określenia przydatności poszczególnych terenów dla rozwoju funkcji użytkowych, w tym mieszkaniowej, z uwzględnieniem infrastruktury niezbędnej do prawidłowego spełniania poszczególnych funkcji,

---

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych, Dz. U. z 2002 r., Nr 155, poz. 1298.



- b) wskazania terenów, których użytkowanie i zagospodarowanie, z uwagi na cechy zasobów środowiska i ich rolę w strukturze przyrodniczej obszaru, powinno być podporządkowane potrzebom zapewnienia prawidłowego funkcjonowania środowiska i zachowania różnorodności biologicznej,
- c) określenia ograniczeń wynikających z konieczności ochrony zasobów środowiska lub występowania uciążliwości i zagrożeń środowiska oraz wskazanie obszarów, na których ograniczenia te występują.

Częstym błędem jest wykorzystywanie na potrzeby sporządzania aktów planistycznych nieaktualnych opracowań ekofizjograficznych lub wykorzystywanie na potrzeby studium uwarunkowań opracowań sporządzanych wcześniej dla innych planów miejscowych. Ta ostatnia sytuacja jest do zaakceptowania tylko wówczas, gdy są to tereny w bliskim sąsiedztwie, o podobnych uwarunkowaniach. Powoduje to nieadekwatność czasową lub przestrzenną tych opracowań w stosunku do procedowanego planu miejscowego. Jeżeli od sporządzenia opracowania ekofizjograficznego upłynął dłuższy okres, należy sprawdzić, czy w środowisku obszaru opracowania zaszły w tym czasie jakieś istotne zmiany, a jeżeli tak – należy dokonać aktualizacji danych. Stanowisko takie wyrażone jest również w orzecznictwie administracyjnym. Naruszenie tych wymogów może skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie studium uwarunkowań lub planu miejscowego, zgodnie z art. 28 u.p.z.p., co znalazło potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 255/10 wskazano, że:

*„Art. 72 p.o.ś. jednoznacznie wskazuje na to, iż opracowanie fizjograficzne ma być wykonane na potrzeby studium (zmiany studium), a więc nie tylko w czasie obowiązywania ustawy, ale także spełniać warunki odpowiadające potrzebom opracowywanego dokumentu. Tak należy rozumieć kwestię „aktualności” przedmiotowego opracowania fizjograficznego. Skoro nie jest w sprawie sporne, iż przedmiotowe opracowanie pochodziło sprzed wielu lat, to konieczna była profesjonalna opinia potwierdzająca jego przydatność „dla potrzeb” opracowywanego aktu (projektu zmiany studium), lub też, co wydaje się najwłaściwsze, należało oprzeć się na opracowaniu sporządzonym właśnie dla potrzeb danego dokumentu. (...).Podjęcie uchwały w sprawie studium z naruszeniem ustawowego wymogu sporządzenia jej projektu w oparciu o opracowanie fizjograficzne nie sporządzone dla potrzeb danego dokumentu, a więc w istocie nie zastosowanie się przez organ samorządu do obowiązku wynikającego z ustawy, stanowi niewątpliwie tak poważne (kwalifikowane) naruszenie prawa, które skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały”.*

Tożsame stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Po 777/10, stwierdzając:

*„Aktualność opracowania ekofizjograficznego nie ma polegać na tym, aby było ono sporządzone w momencie prowadzenia procedury planistycznej, lecz by jego zapisy i rozważania, nawet wykonane znacznie wcześniej, zachowały swoją aktualność merytoryczną”.*

Należy wskazać, że prawidłowo sporządzone, aktualne opracowanie ekofizjograficzne znacząco ułatwia „obronę” planu miejscowego w razie jego zaskarżenia do sądu administracyjnego. Gmina obowiązana jest bowiem wykazać obiektywne przesłanki stojące za ochroną zasobów przyrodniczych. Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2010 r., II OSK 305/10:

*„Skoro ingerencja planistyczna gminy jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności własności gruntu, więc każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowych granic wykonywania prawa własności musi być adekwatnie szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione.”*

Na obowiązek wyważenia interesów w planowaniu przestrzennym wskazuje m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1981/09:

*„Chociaż w art. 1 ust. 2 pkt 6 upzp ustawodawca nakazuje w planowaniu przestrzennym uwzględniać także walory ekonomiczne przestrzeni oraz prawo własności, to jednak konieczność uwzględniania w planowaniu przestrzennym wszystkich warunków określonych w art. 1 ust. 2 upzp skutkuje dokonywaniem przez radę gminy wyboru, którym z warunków będących często we wzajemnej konkurencji, przyznać pierwszeństwo w ich osiągnięciu względem pozostałych okoliczności wymienionych w powołanym przepisie. Takiego wyboru rada gminy winna dokonywać na podstawie oceny stanu faktycznego w ramach regulacji prawnych normujących daną okoliczność wymienioną w art. 1 ust. 2 upzp”.*

Należy pamiętać, że przed sądami administracyjnymi nie jest prowadzone postępowanie dowodowe poprzez słuchanie świadków czy biegłych – sąd ten analizuje zgodność z prawem przedłożonych do oceny materiałów. Kluczowe jest więc wykazanie dokumentacji, jaka stała u podstaw podejmowanych przez władze gminy rozstrzygnięć w zakresie przeznaczenia terenu.

Na znaczenie opracowania ekofizjograficznego dla oceny prawidłowości ustaleń planu miejscowego wskazuje również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2016 r. sygn. akt II OSK 857/15:

*„Z opracowania ekofizjograficznego wynika, że działka ta leży na obszarze, który jest predestynowany pod tereny zieleni urządzonej. Pod usługi przeznaczono jedynie te sąsiadujące tereny, które już są zabudowane. Jakkolwiek działka nr (...) nie leży na terenie tworzącym system wymiany i*

*regeneracji powietrza, to leży na obszarze o dużym i bardzo dużym potencjalnym wpływie na regenerację powietrza (k. 46). Ponadto głównym zagrożeniem dla klimatu lokalnego i warunków wymiany powietrza są m.in. malejący udział powierzchni biologicznie czynnej wraz ze wzrostem udziału sztucznych powierzchni zabudowanych oraz duża pojemność cieplna zabudowy (k. 36). Mając powyższe względy na uwadze należy uznać, że wprowadzone przez gminę ograniczenia dotyczące jednej z działek skarżącej pozostają w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia ochrony środowiska i racjonalnej gospodarki przestrzennej, będącej elementem szeroko pojętego porządku publicznego (por. wyrok NSA z 5 lipca 2005 r., sygn. akt II OSK 1456/04). Organy gminy jednoznacznie wskazały, o ochronę jakich wartości chodzi i wykazały, w świetle materiałów planistycznych (m.in. prognozy oddziaływania na środowisko, opracowania ekofizjograficznego), że wartości te są na tyle ważne i znaczące, że ich ochrona wymaga ograniczenia uprawnień skarżącej Spółki, w zakresie możliwości zabudowy należących do niej terenów”.*

Informacje zawarte w opracowaniu ekofizjograficznym powinny stanowić podstawę opisu stanu środowiska przyrodniczego w prognozie oddziaływania na środowisko dla aktów planowania przestrzennego – należy więc zwrócić uwagę, aby oba dokumenty były spójne.

W toku prac planistycznych kluczowe staje się więc gromadzenie materiałów i dowodów uzasadniających przyjęte ustalenia. Oprócz opracowania ekofizjograficznego i prognozy oddziaływania na środowisko znaczenie mają tu wnioski i uwagi zgłoszone w toku procedury planistycznej.

# Określanie przeznaczenia terenu pod zieleń

Jednym z podstawowych elementów ustaleń planu miejscowego jest określenie przeznaczenia terenów. Tereny takie muszą być wydzielone liniami rozgraniczającymi na rysunku planu, a dla każdego z terenów obowiązkowo muszą być ustalone wskaźniki określone w art. 15 ust. 1 u.p.z.p. Linie rozgraniczające terenu nie muszą przy tym pokrywać się z granicami ewidencyjnymi działek – prawidłowe jest więc przeznaczenie części działki pod tereny zieleni, a części na przykład pod zabudowę. Wzmocnieniem takich ustaleń jest określenie linii zabudowy.

Zapisy dotyczące wskazywania terenów zieleni w planach miejscowych również mogą mieć zróżnicowany charakter. Mogą to być osobne wydzielone tereny przeznaczone wyłącznie pod zagospodarowanie zielenią (co znajduje odzwierciedlenie na rysunku planu miejscowego poprzez wydzielenie liniami rozgraniczającymi). Zieleń może być również wkomponowana jako przeznaczenie uzupełniające w tereny o innym przeznaczeniu, lub też odwrotnie – na terenach zieleni może być dopuszczone inne przeznaczenie uzupełniające. Możliwe jest również przyjęcie tak zwanego przeznaczenia „mieszanego”, a więc określenia równoważnych dopuszczalnych przeznaczeń. W końcu zieleń może być wskazana jako element zawierający się w innych funkcjach (nawet wyłącznie mieszkaniowych czy usługowych). Osobnym rozwiązaniem jest wskazywanie konkretnych obiektów liniowych (aleje) lub punktowych (pojedyncze drzewa), poddanych ochronie na mocy ustaleń planu miejscowego<sup>6</sup>.

Dopuszczalne jest również przeznaczanie pod zieleń działek prywatnych. Zieleń taka pełni bowiem ważną rolę dla zachowania bioróżnorodności i poprawy jakości życia, także na terenach przylegających. Jeżeli jednak w planie przewiduje się na nich realizację zieleni ogólnodostępnej, musi to zostać wyraźnie wskazane jako jeden ze sposobów zagospodarowania zielenią, stanowiących cel publiczny zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami (park, bulwary, promenada). Natomiast dla pozostałej zieleni na prywatnych działkach obowiązek ich udostępniania będzie niezgodny z prawem.

---

<sup>6</sup> A. Fogel, M. Geszprych, Uwzględnianie zieleni w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego - teoria i praktyka, Człowiek i Środowisko 1/2016 s. 123 i dalsze.

Dopuszczalność przeznaczania części prywatnej nieruchomości pod zieleni potwierdził w swoich wyrokach Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2305/14, wskazano, że:

*“Przeznaczenie w planie miejscowym działki nr [...] pod funkcję zieleni urządzonej odnosić się zatem może wyłącznie do tej jej części, która położona jest w niezabudowanym kwartale wewnętrznym między ulicami [...]. W tej sytuacji, nie można było zasadnie twierdzić, jak to podnosiła skarżąca, że ograniczenie prawa skarżącej do zabudowy tej nieruchomości było nadmierne i ograniczało istotę przysługującego jej do tej działki prawa użytkowania wieczystego. Na działce tej zostało już bowiem zrealizowane prawo skarżącej Spółdzielni do zabudowy. W rozpoznawanej sprawie Sąd pierwszej instancji prawidłowo zatem uznał, że przeznaczenie pod funkcję zieleni urządzonej terenu oznaczonego symbolem C-7 ZP nastąpiło bez przekroczenia granic przysługującego gminie władztwa planistycznego”.*

Wyznaczanie zieleni w planie miejscowym na prywatnych nieruchomościach nie musi przy tym dotyczyć wyłącznie terenów, które już pokryte są roślinnością. Plan miejscowy powinien bowiem dążyć do tworzenia struktur przestrzennych zapewniających, co już wskazano, właściwe warunki życia i równowagę przyrodniczą – zgodnie z ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 u.p.z.p. i ustawie Prawo ochrony środowiska. W wyroku Naczelnego Sądu administracyjnego z dnia 18 lipca 2016, sygn. akt II OSK 857/15 wskazano:

*„Nie podważa prawidłowości ustaleń zaskarżonego planu to, że obecnie działka nr [...] nie stanowi terenu zieleni urządzonej. Faktyczny sposób użytkowania terenu nie wpływa bowiem, w świetle dokumentacji planistycznej, na potrzebę jego przeznaczenia pod tereny zieleni urządzonej i docelową eliminację funkcji innej niż rekreacyjna i jej towarzysząca. Zachowanie możliwie dużych przestrzeni wolnych od zabudowy nie tylko samo w sobie pełni funkcje przyrodnicze, ale również minimalizuje negatywne oddziaływania na park”.*

Należy przywołać w tym miejscu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 05 maja 2011 r., IV SA/Wa 366/11. W planie miejscowym będącym przedmiotem rozstrzygnięcia wyznaczono dwie kategorie zieleni:

- zieleni wydzielonej i opisanej w części tekstowej oraz graficznej planu jako odrębne jednostki terenowe ZPp i ZPk (mają w planie swoje szczegółowe ustalenia) oraz
- tereny zieleni urządzonej, nie wydzielonej jako odrębne jednostki, choć stanowiące obowiązujące ustalenie planu, to jest zieleniec publiczny wyodrzedzony oraz tereny zieleni urządzonej, wymagające szczególnego ukształtowania, nie podlegające wyodrzedzeniu.

W ocenie Sądu „taki zabieg legislacyjny jest dopuszczalny. Tereny z preferencją zabudowy wielorodzinnej charakteryzują się występowaniem zieleni najczęściej urządzonej, czasami też zastanej. Tereny te pod względem ich przeznaczenia pełnią funkcję usługową w stosunku do osiedli zabudowy mieszkaniowej i jej mieszkańców i nie są to duże obszary. Objęcie ich odrębną jednostką terenową oznaczałoby po pierwsze wydzielenie ogromnej ilości tych jednostek, po drugie oznaczałoby, że funkcja zieleni ma charakter dominujący czy też zasadniczy. Tymczasem zieleni owa ma rolę wtórną, uzupełniającą w stosunku do innej funkcji. Z tych względów zabieg przyjęty w zaskarżonej uchwale, polegający na wyróżnieniu zieleni urządzonej w ramach danej jednostki bez wygradzania, nie pozostaje w kolizji z przepisami, pozostaje natomiast racjonalny i celowy”.

## Określanie powierzchni biologicznie czynnej

W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, oprócz wskazania funkcji i dopuszczalnego przeznaczenia terenu, określa się również wskaźniki jego zagospodarowania. Obowiązek wskazania powierzchni biologicznie czynnej w planie miejscowym wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W myśl tej regulacji w planie obowiązkowo określa się m.in. „minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”.

Natomiast zgodnie z §4 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587), ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, a także wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Parametr ten, w szczególności na terenach miejskich, ma duże znaczenie dla zagadnień zapewnienia właściwego mikroklimatu oraz zapobiegania podtopieniom (poprzez wpływ na chłonność gruntu).

Pojęcie „powierzchnia biologicznie czynna” nie jest zdefiniowane prawnie. Dużą rozbieżność w rozumieniu tego terminu można dostrzec w naukach przyrodniczo-geograficznych. Stąd też pojęcie to powinno być na tyle jednoznacznie określone w słowniczku planu miejscowego, aby możliwe było dokonanie jego wykładni w tym

zakresie. Jest to przecież parametr, który w bezpośredni sposób wpływa na możliwości zagospodarowania terenu, a więc możliwość wykonywania prawa własności. Rada gminy powinna zatem doprecyzować to pojęcie na potrzeby planu, z uwzględnieniem istniejących uwarunkowań.

Należy wskazać, że w planie miejscowym trzeba określić „powierzchnię biologicznie czynną”, a nie „teren biologicznie czynny”, które to pojęcie zdefiniowane jest w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. nr 75, poz. 690). Przez „teren biologicznie czynny” należy rozumieć:

*„teren z nawierzchnią ziemną urządzoną w sposób zapewniający naturalną roślinność, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m<sup>2</sup>, oraz wodę powierzchniową na tym terenie”.*

Wskazuje to na wyraźne rozróżnienie pojęcia „czynności biologicznej” na potrzeby warunków technicznych oraz planowania przestrzennego, gdzie oprócz elementów klimatyczno-geograficznych równie istotne są funkcje biocenotyczne, pełnione przez tereny niezasklepione i pokryte roślinnością. Na terenach cennych przyrodniczo lub ważnych dla zapewnienia właściwych warunków życia taka powierzchnia w planach miejscowych powinna być więc określana według innych kryteriów. Jednak w wielu sytuacjach, szczególnie planów sporządzanych dla intensywnej zabudowy miejskiej, zasadne będzie przeniesienie do pojęcia „powierzchni biologicznie czynnej” wprost treści normatywnej „terenu biologicznie czynnego” na potrzeby warunków technicznych. Nie może tu jednak być mowy o automatyzmie w tym zakresie.

Ważna w tym miejscu jest precyzja zapisu – jeżeli w planie miejscowym powierzchnię biologicznie czynną odnosi się do procentowego udziału terenu biologicznie czynnego – należy poprzestać na takim sformułowaniu, niedopuszczalne jest natomiast modyfikowanie definicji ustawowej. Możliwe jest natomiast odmienne zdefiniowanie „powierzchni biologicznie czynnej” – w szczególności na przykład poprzez odniesienie do gruntu rodzimego.

Jednym z podstawowych problemów praktycznych jest utrzymanie zgodności (lub – w zależności od daty przystąpienia do sporządzania planu miejscowego – nienaruszenie ustaleń) udziału powierzchni biologicznie czynnej ze wskaźnikami określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodność ze studium uwarunkowań jest bowiem jednym z podstawowych warunków prawidłowości zasad sporządzania planu miejscowego. Co oczywiste, na poziomie studium uwarunkowań wskaźniki zagospodarowania określa się dla całych struktur przestrzennych, a nie dla poszczególnych działek. Wynika to zarówno z charakteru tego dokumentu, będącego aktem polityki przestrzennej, jak i ze skali, w jakiej jest on sporządzany. Dlatego też należy zaakceptować praktykę bilansowania w planie miejscowym powierzchni biologicznie czynnej dla wszystkich terenów

i działek wchodzących w skład jednostek określonych w studium uwarunkowań, aby spełnić wymóg zgodności ze studium.

Udział powierzchni biologicznie czynnej należy określić dla działki budowlanej. Wyznaczenie tego parametru dla terenu (a nie dla działki), z możliwością wewnętrznego „bilansowania”, będzie więc naruszeniem zasad sporządzania planu.

Przy określaniu wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej organy gminy muszą wykazać ich zasadność. Powinno być to odniesione do uwarunkowań fizyczno – geograficznych lub pożądanej funkcji terenu.

Można w tym miejscu przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r., II OSK 1244/13. Sąd wskazał w nim:

*„zapisy zaskarżonego przez skarżącą planu, zawierające nakaz zachowania minimalnego procentu powierzchni biologicznie czynnej (na terenach MU I - 80%), dotyczą wszystkich działek znajdujących się w obszarze zlewni Lasu K. Podstawą wydzielenia tej strefy była analiza hydrologiczna zlewni, a celem tych zapisów jest ochrona środowiska (ograniczenie negatywnego oddziaływania na Las K.). Wbrew zarzutom skargi kasacyjnej należy zatem podzielić stanowisko Sądu I instancji, że ograniczenie prawa własności pozostaje w proporcji do celów ustanowienia tego ograniczenia”.*

Należy przy tym pamiętać, aby ustalenia planu miejscowego były precyzyjne i jednoznaczne – tak aby mogły zostać wyegzekwowane w toku procesu inwestycyjnego, zwłaszcza przy wydawaniu pozwolenia na budowę. Plan miejscowy determinuje również treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli jest ona wymagana dla danego przedsięwzięcia.



# Ochrona drzew w planie miejscowym

W planach miejscowych, zwłaszcza sporządzanych we wcześniejszym okresie, często zawierano szczegółowe ustalenia dotyczące kształtowania zieleni. Określano w nich nie tylko jej rozmieszczenie, ale czasem nawet wskazywano gatunki lub odmiany roślin. Należy podkreślić, że tak daleko idące rozwiązania kompozycyjne nie mieszczą się w dopuszczalnym zakresie planu miejscowego, zgodnie z art. 15 u.p.z.p. i przepisami odrębnymi.

Ustalenia planu miejscowego muszą mieć charakter konkretnych norm prawnych. Adresaci tych norm, a więc przede wszystkim właściciele nieruchomości, a także pracownicy organów administracji publicznej stosujący plan miejscowy, nie mogą mieć wątpliwości co do jego zastosowania. Organami uprawnionymi do dokonywania interpretacji ustaleń planu miejscowego są w szczególności:

- organy administracji architektoniczno – budowlanej, badające zgodność zamierzenia budowlanego z planem miejscowym;
- organy ochrony środowiska, badające zgodność wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z planem miejscowym.

Nieprawidłowe są również niedookreślone zalecenia. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 23/20 wskazuje, że niedopuszczalne było, że w zaskarżonej uchwale zawarto ustalenia nie zawierające żadnej normy prawnej:

*".....odpowiedniej skali, formy architektonicznej, materiałów użytych do wykończenia elewacji i kolorystyki powinny być harmonijnie wpisane w otaczający krajobraz w nawiązaniu do miejscowych uwarunkowań",*

*" formę zieleni urządzonej należy realizować w oparciu o spójny projekt architektoniczny".*

Ustalenia w zakresie drzew i krzewów w pierwszej kolejności powinny wskazywać drzewa objęte ochroną w formie pomnika przyrody. Możliwe jest jednak wskazanie konkretnych drzew/grup krzewów do ochrony – co będzie determinowało możliwy sposób zagospodarowania działki w toku dalszych działań inwestycyjnych. W tym miejscu należy również wskazać na celowość dokładnego opisu drzew poddanych ochronie, choćby przez wskazanie gatunku (odmiany) lub rozmiarów. Samo zaznaczenie drzewa jako punktu na rysunku planu miejscowego może po kilkunastu latach obowiązywania planu znacząco utrudnić lub wręcz uniemożliwić identyfikację drzewa poddanego ochronie.

Wskazanie drzew jako objętych ochroną przed usunięciem w planie miejscowym wywołuje skutki przy procedurze zgłaszania zamiaru usunięcia drzewa zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie bowiem z art. 83 f ust. 14 pkt 1 b ustawy o ochronie przyrody, jeżeli drzewo znajduje się na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na zieleń lub chronionym innymi zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ gminy może wnieść sprzeciw po zgłoszeniu zamiaru usunięcia drzewa przez osobę fizyczną nie prowadzącą działalności gospodarczej.

Sądy administracyjne zakwestionowały jednak dopuszczalność określania w planie miejscowym wymogu i zasad przesadzania drzewa lub zastąpienia nowym w razie usunięcia. Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 217/15:

*„Nakaz posadzenia nowych drzew w miejsce usuniętych, w związku z dyspozycją art. 83 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, może, ale nie musi być zawarty w decyzji zezwalającej na wycinkę drzew. Uprawnienie dotyczące ustanowienia tego nakazu lub odstąpienia od niego, związane jest z postępowaniem administracyjnym dotyczącym uzyskania zezwolenia na wycięcie drzew i przysługuje wyłącznie wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta, a nie organowi uchwałodawczemu. Ochrona drzew przewidziana w u.o.p. jest ochroną zdecydowanie ukierunkowaną na zachowanie tego elementu przyrody, związanej z możliwością uzależnienia przez organ zgody na usunięcie drzewa od jego przesadzenia lub zastąpienia innym drzewem, wiążącą się ze znacznymi opłatami i wysokimi sankcjami w razie naruszenia obowiązującego zakazu usunięcia drzewa. Przewidziane w art. 83 ust. 1 u.o.p. zezwolenie na wycięcie drzew jest wyjątkiem od reguły zachowania drzew jako podlegającego ochronie prawnej elementu przyrody. Zdaniem Sądu, mając na uwadze wymogi art. 83 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, organ nadzoru prawidłowo zakwestionował ustalenia planu, wyłącznie w odniesieniu do nakazu posadzenia nowych drzew w miejsce usuniętych. Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy zawarte w § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały, nie mogą tym samym być przedmiotem ustaleń planu miejscowego. Z dyspozycji art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody wynika, że wydanie zezwolenia na usunięcie drzew może (a więc nie musi) być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów”.*

Tożsamy pogląd wyrażony został w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II OSK 1768/15:

*Zakwestionowany przepis brzmiał: "(...) poprzez zastąpienie drzewa usuniętego nowym, gatunku dostosowanego do lokalnych i aktualnych warunków środowiska oraz do uwarunkowań historycznych obszaru (...)”;*

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: „nakaz posadzenia nowych drzew w miejsce usuniętych, w związku z dyspozycją art. 83 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ochronie przyrody może, ale nie musi, być zawarty w decyzji zezwalającej na wycinkę drzew. Uprawnienie dotyczące ustanowienia tego nakazu lub odstąpienia od niego związane jest z postępowaniem administracyjnym dotyczącym uzyskania zezwolenia na wycięcie drzew i przysługuje wyłącznie wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta, a nie organowi uchwałodawczemu. Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy nie mogą być przedmiotem ustaleń planu miejscowego”.

## Problematyka zgodności planu miejscowego ze studium uwarunkowań

Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego. Konkretyzację tego wymogu zawiera art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Przedstawiony wymóg ma istotne znaczenie przy ocenie, czy dopuszczalne lub konieczne jest określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenu pod zieleń. Może bowiem dojść do dwóch sytuacji:

- albo – wskutek jednoznacznych ustaleń w części „kierunkowej” studium nie będzie dopuszczane przyjęcie w planie miejscowym innego przeznaczenia, niż właśnie pod zieleń (również z uwagi na zakaz zabudowy),
- albo też odwrotnie – wobec przeznaczenia terenów pod zainwestowanie, zasadę zgodności ze studium naruszać będzie wyłączenie możliwości zabudowy i przeznaczenie ich pod zieleń.

Orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie nie jest jednolite. W wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3060/13, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że:

*„brak jest takiej zgodności dla obszarów oznaczonych w studium jako parki i zieleńce; tereny cmentarzy, zieleni działkowej i parków; urządzeń obsługi gospodarki, a ustaleniami zaskarżonego planu miejscowego dla obszarów oznaczonych w planie jako tereny produkcyjno-usługowe z podstawowym*

przeznaczeniem gruntów pod obiekty i urządzenia związane z produkcją, składowaniem i magazynowaniem surowców i materiałów ich przerobem oraz usługami związanymi z ich sprzedażą, naprawą lub przechowywaniem i innymi usługami komercyjnymi z zakresu handlu, gastronomii, hotelarstwa, tereny rolnicze, tereny zabudowy mieszkaniowej i usług z podstawowym przeznaczeniem terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wraz z częścią usługową mieszczącą się w budynku mieszkalnym lub budynku wolnostojącym oraz pod zabudowę usługową."

Odmienne stanowisko zawarto w wyroku NSA z dnia 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3154/13, w którym Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że:

*"skoro Rada Miasta w uchwalonym przez siebie Studium uwarunkowań przewidziała zabudowę wielorodzinną średnią (MWs), t.j. przeznaczenie podstawowe tereny zabudowy wielorodzinnej średniej, zaś jako uzupełniającą ją przewidziała tereny: zabudowy jednorodzinnej (MN), a w MPZP tereny te oznaczyła symbolami I-ZP1 i I-ZP2, czyli jako tereny o przeznaczeniu podstawowym - zieleń urządzona, przez co należy rozumieć teren, na którym zlokalizowano zaplanowane i urządzone zespoły zieleni o charakterze rekreacyjnym lub ochronnym, takie jak: parki, zieleńce, skwery i zespoły zieleni izolacyjnej, wraz z urządzeniami towarzyszącymi, na których to terenach wprowadzono zakaz wznoszenia budynków, to w sprawie ma miejsce istotna rozbieżność ustaleń planu i studium, uzasadniająca stwierdzenie nieważności planu w tej części".*

Również ujęcie w studium uwarunkowań terenów zieleni może rzutować na dopuszczalne ustalenia w planie miejscowym. Zasadne jest przywołanie w tym miejscu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2473/12, w którym wskazano, że:

*„Rada Miasta uchwalając plan miejscowy wewnątrz obszarów oznaczonych w części graficznej Studium symbolem "MU", mogła przeznaczyć wybrane przez siebie obszary na tereny zieleni miejskiej, pod warunkiem jednak, że będą one miały charakter otwarty, tj. możliwy będzie publiczny do nich dostęp. Studium przewidywało możliwość wprowadzenia w planie zieleni o charakterze otwartym, nie zezwalając jednak na tworzenie zamkniętych terenów zielonych, stanowiących całkowicie nową kategorię podstawowego przeznaczenia terenu".*

Prowadzi to do wniosku, że już na etapie określania kierunków zagospodarowania w studium, władze gminy powinny mieć świadomość skutków, jakie zostaną wywołane dla potencjalnego kształtowania zieleni w oparciu o plany miejscowe. Jeżeli gmina chce mieć większą swobodę na etapie sporządzania planu miejscowego, należy rekomendować możliwie wyraźne dopuszczenie dookreślenia

umiejscowienia zieleni i sposobów jej wskazywania na etapie sporządzania planów miejscowych, z uwzględnieniem wskaźników zagospodarowania, zwłaszcza powierzchni biologicznie czynnych, które będą mogły być bilansowane dla mniejszych jednostek terenowych.

## **Bibliografia**

A. Fogel, 2012, *Prawne determinanty określania przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu a władztwo planistyczne gminy* [w:] *Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Warszawa.

A. Fogel, M. Geszprych, 2016, *Uwzględnianie zieleni w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego - teoria i praktyka*, *Człowiek i Środowisko* t.1/2016.

Z. Niewiadomski, 2010, *Wartości w planowaniu przestrzennym w świetle orzecznictwa NSA*, [w:] A. Fogel, Z. Cieślak (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa.

## **Wykaz aktów prawnych**

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. 2020 poz. 1990.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. 2020 poz. 1219.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. 2020 poz. 293.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz. U. 2020 poz. 55.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych, Dz. U. z 2002 r., Nr 155, poz. 1298.

## **Orzeczenia sądów:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2005 r., K 22/04.

Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1981/09.

Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 255/10.

Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 305/10.

Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2473/12.

Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3060/13.

Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3154/13.

Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1244/13.

Wyrok NSA z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II OSK 1768/15.

Wyrok NSA z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2305/14.

Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2016 r. sygn. akt II OSK 857/15.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Po 777/10.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 05 maja 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 366/11.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2015 r, sygn. akt IV SA/Wa 217/15.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 23/20.