

ZIELONA GÓRA, dnia 14 LISTOPADA 2024 r.

Szanowny Pan Minister
Krzysztof Paszyk
Ministerstwo Rozwoju i Technologii
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

Do wiadomości:

Szanowny Pan
r. pr. Michał Gil
Dyrektor Departamentu Planowania Przestrzennego
Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Szanowny Pan
Michał Jaros
Sekretarz stanu
Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z trwającymi aktualnie w Ministerstwie Rozwoju i Technologii pracami nad nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, niniejszym, w imieniu
proszę o uwzględnienie w treści projektu nowelizacji przepisów, zgodnie z którymi budowa ferm przemysłowych będzie możliwa wyłącznie na terenach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

W załączeniu przekazujemy proponowane zmiany legislacyjne, przygotowane przez

Z wyrazami szacunku,

Załączniki:

1. Propozycje zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Propozycje zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977) wprowadza się następujące zmiany:

1. W art. 2 po pkt. 35 dodaje się pkt 36 w brzmieniu:

„36) „przedsięwzięciu związanym z hodowlą lub chowem zwierząt, mogącym znacząco oddziaływać na środowisko” - należy przez to rozumieć budowę, odbudowę, rozbudowę, nadbudowę lub zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego, w którym będą lub są prowadzone chów lub hodowla zwierząt, w stosunku do którego jest wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 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.”.

2. W art. 13c po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których będą mogły być lokalizowane przedsięwzięcia związane z hodowlą lub chowem zwierząt, mogące znacząco oddziaływać na środowisko, w planie ogólnym wskazuje się strefę, w której te przedsięwzięcia będą mogły być wyłącznie lokalizowane, zgodnie z gminnym katalogiem stref planistycznych, o którym mowa w art. 13e ust. 2.”.

3. W art. 14 ust. 6a po pkt. 2 dodaje się pkt. 3 w brzmieniu:

„3) przedsięwzięcia związanego z hodowlą lub chowem zwierząt, mogącego znacząco oddziaływać na środowisko”.

4. W art. 61 ust. 1a w pkt 2 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się następującą część wspólną dla pkt 1 i pkt 2:

„chyba, że inwestycja dotyczy przedsięwzięcia związanego z hodowlą lub chowem zwierząt, mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, bądź w wyniku odbudowy, rozbudowy, nadbudowy lub zmiany zagospodarowania terenu w sposób inny niż budowa obiektu budowlanego, miałyby powstać przedsięwzięcie związane z hodowlą lub chowem zwierząt, mogące znacząco oddziaływać na środowisko.”.

UZASADNIENIE

I. Jaki problem jest rozwiązywany

W ciągu ostatnich lat w Polsce nastąpił gwałtowny wzrost liczby ferm przemysłowych, czyli obiektów służących do hodowli lub chowu zwierząt, charakteryzujących się dużą koncentracją zwierząt, funkcjonujących na stosunkowo małej powierzchni. Instalacje tego typu stanowią istotne zagrożenie dla środowiska i zdrowia publicznego, co Ustawodawca stwierdza wprost w obowiązujących obecnie przepisach prawa. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 z późn. zm.), już koncentracja zwierząt hodowlanych powyżej 60 DJP (15 000 kur, 428 tuczników, 60 krów), a w przypadku odległości od zabudowań lub form ochrony przyrody mniejszej niż 210 m, powyżej 40 DJP (10 000 kur, 286 tuczników, 40 krów), może potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, zaś koncentracja zwierząt powyżej 210 DJP (52 500 kur, 1500 tuczników, 210 krów) zawsze znacząco oddziałuje na środowisko. Tymczasem dane wskazują na wyraźną tendencję wzrostową, jeżeli chodzi o wydawanie pozwoleń na budowę instalacji hodowli i chowu przemysłowego zwierząt powyżej 60 DJP (wzrost o 65% w latach 2007-2017) oraz powyżej 210 DJP (wzrost o 281% w latach 2007-2017)¹.

Intensywna produkcja zwierzęca prowadzi do wielu problemów, takich jak zanieczyszczenie środowiska (wody, gleby, powietrza), generowanie uciążliwości zapachowych oraz hałas i wibracje związane z działalnością produkcyjną i logistyką. Fermy przemysłowe są też źródłem emisji gazów cieplarnianych, w tym metanu i dwutlenku węgla, co bezpośrednio wpływa na zmianę klimatu. Produkcja amoniaku, siarkowodoru i innych związków chemicznych przyczynia się z kolei do powstawania kwaśnych deszczy, które mogą degradować lokalne ekosystemy. Dodatkowo, odpady pochodzące z tych obiektów, takie jak gnojowica i obornik, zawierają substancje odżywcze, które mogą prowadzić do eutrofizacji wód, co zagraża różnorodności biologicznej i jakości wód powierzchniowych².

Skala działalności tych przedsięwzięć ma również negatywny wpływ na społeczności wiejskie. Zanieczyszczenie powietrza pyłami organicznymi, hałas i wibracje z wentylatorów oraz transport zwierząt i paszy obniżają jakość życia mieszkańców. W efekcie na terenach wokół ferm dochodzi do spadku wartości nieruchomości nawet o 80%, co przyczynia się do wyludniania się wsi oraz zaniku małych i średnich gospodarstw rolnych³.

¹ "Dynamika rozwoju ferm przemysłowych w Polsce. Statystyki oraz kluczowe zagadnienia prawne w kontekście międzynarodowym", prezentacja posła Marka Opióły, kwiecień 2018 r., <https://stopfermom.panel-wp.ok.k8s.dance/wp-content/uploads/sites/2/2020/09/DYNAMIKA-ROZWOJU-FERM-PRZEMYSLOWYCH-W-POLSCE.pdf>.

² Kupiec J., *Analiza raportu "Bezpieczne odległości od zabudowań dla przedsięwzięć, których funkcjonowanie wiąże się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej"*, Poznań 2022.

³ Opinia rzeczoznawcy majątkowego mgr inż. J. Sykurskiego o wpływie lokalizacji ferm kurzych na lokalny rynek nieruchomości z 19.03.2024 r.:

Obecny stan prawny w Polsce nie przewiduje skutecznych narzędzi pozwalających władzom samorządowym na ograniczenie kontrowersyjnych inwestycji związanych z przemysłową hodowlą lub chowem zwierząt. Lokalne władze, chcąc uchronić swoje terytorium przed ich zalewem, posiłkują się miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w których wyłączają możliwość lokowania tego typu inwestycji na terenie objętym planem. Niestety, jest to wyścig z czasem, który gminy bardzo często przegrywają, nie zdążając uchwalić miejscowego planu przed zakończeniem postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla fermy przemysłowej. Co więcej, nawet gminy posiadające miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie są całkowicie zabezpieczone przed ekspansją ferm przemysłowych, ponieważ inwestorom często udaje się skutecznie zaskarżyć, przygotowywane w pośpiechu, miejscowe plany do samorządowych kolegiów odwoławczych. Zdarza się też, że władze lokalne, z różnych powodów, nie sięgają po tę formę ochrony interesów społeczności. Powodem może być przekonanie, że tworzenie planów jest zbędnym wydatkiem lub też, w konfliktach między mieszkańcami a inwestorami, władze gminne mogą opowiedzieć się po stronie inwestorów, zwłaszcza jeśli są oni wpływowi lub obiecują inwestycje w lokalną gospodarkę.

W rzeczywistości przeważająca większość obiektów hodowli przemysłowej w Polsce powstaje na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W przypadku postępowania o wydanie tej decyzji organy administracyjne nie mają władzy dyskrecyjnej - jeżeli wszystkie warunki określone prawem zostały spełnione przez wnioskodawcę-inwestora, organ administracyjny (wójt, burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek uzgodnić warunki zabudowy dla przedmiotowej inwestycji, nawet gdy lokalna społeczność jest przeciwna jej powstaniu.

Samo postępowanie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu charakteryzuje się często wieloma nieprawidłowościami, które władze lokalne ignorują, czasem otwarcie sprzyjając inwestorowi. Powszechne jest pomijanie konieczności udziału stron w toczących się postępowaniach lub odrzucanie przez gminy wniosków mieszkańców o nadanie im statusu strony, mimo sąsiedowania z przedmiotową inwestycją i wykazania we wniosku o przyznanie statusu strony, że inwestycja będzie miała istotny negatywny wpływ na nieruchomość, uniemożliwiając lub utrudniając korzystanie z niej w dotychczasowy sposób.

Brak systemowego rozwiązania regulującego lokalizowanie takich przedsięwzięć oraz istniejąca obecnie możliwość lokowania ich na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu prowadzi do sytuacji, w której kształtowanie przestrzeni w gminie odbywa się poza realnym wpływem władz gminy i jej mieszkańców, zaś próby wpłynięcia na kształtowanie przestrzeni poprzez uchwalanie planów miejscowych nierzadko kończą się niepowodzeniem. Stanowi to paradoks, ponieważ zgodnie z prawem gospodarka przestrzenna

należy do kompetencji własnych gminy, zaś praktyka daleko od tego odbiega. Proponowane zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mają na celu wprowadzenie mechanizmów, które zapewnią lepszą ochronę interesów społeczności lokalnych oraz bardziej zrównoważone zarządzanie przestrzenią.

Inwestycje, które powodują tak istotne problemy środowiskowe i społeczne, jak instalacje hodowli i chowu przemysłowego zwierząt, powinny powstawać wyłącznie na mocy zgody mieszkańców danej gminy, wyrażonej w formie uchwały rady gminy, wyraźnie dopuszczającej możliwość ich lokalizacji.

II. Proponowane rozwiązanie legislacyjne

Celem zaproponowanych zmian w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977) jest wprowadzenie w ustawie ram prawnych dla lokalizowania przedsięwzięć związanych z hodowlą lub chowem zwierząt, mogących znacząco oddziaływać na środowisko i otoczenie społeczne.

Proponowane zmiany w ustawie wprowadzają następujące zasady lokalizowania przedsięwzięć związanych z hodowlą lub chowem zwierząt, mogących znacząco oddziaływać na środowisko:

1. Definicja przedsięwzięcia związanego z hodowlą lub chowem zwierząt, mogącego znacząco oddziaływać na środowisko ma charakter porządkujący i nawiązuje do przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 71 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 (t.jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094).
2. Wymóg wskazania w planie ogólnym strefy lokalizacji przedsięwzięć związanych z hodowlą lub chowem zwierząt, mogących znacząco oddziaływać na środowisko w przypadku gmin, które przewidują możliwość lokalizacji tych przedsięwzięć na swoim terenie.

Biorąc pod uwagę potrzebę zachowania ładu przestrzennego oraz przeciwdziałania konfliktom społecznym wskazuje się, że zmiany podejścia do sposobu lokalizowania przedsięwzięć związanych z hodowlą lub chowem zwierząt, mogących znacząco oddziaływać na środowisko winny dotyczyć idei określenia zasad ich lokalizowania już na etapie planu ogólnego, a następnie doprecyzowania zapisów w formie klasy przeznaczenia terenu i wskaźników zagospodarowania terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzenie takiego wymogu wpłynie korzystnie na racjonalność planowania przestrzennego, mającego w pierwszej kolejności spełniać potrzeby lokalnej społeczności; nadto, gmina, jako jednostka odpowiedzialna za planowanie przestrzenne, zyska większy rzeczywisty wpływ na rozmieszczenie

przedsięwzięć związanych z hodowlą lub chowem zwierząt, mogących znacząco oddziaływać na środowisko na swoim terytorium.

W celu realizacji powyższego wymogu w praktyce, proponuje się zmianę Załącznika nr 1 "Charakterystyka stref planistycznych" do Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. poz. 2758) poprzez:

- dodanie wyrażenia "teren produkcji zwierzęcej mogącej znacząco oddziaływać na środowisko" w strefie wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową (SZ) w profilu dodatkowym oraz w strefie produkcji rolniczej (SR) w profilu podstawowym ,
- zastąpienie wyrażenia "teren wielkotowarowej produkcji rolnej" wyrażeniem "teren wielkotowarowej produkcji rolnej innej niż produkcja zwierzęca mogąca znacząco oddziaływać na środowisko".

Proponowana zmiana służy rozdzieleniu wskazanej w załączniku nr 1 "Charakterystyka stref planistycznych" kategorii "terenu wielkotowarowej produkcji rolnej" na dwie osobne kategorie: "terenu produkcji zwierzęcej mogącej znacząco oddziaływać na środowisko", na którym wyłącznie mogłyby być lokalizowane fermy przemysłowe, oraz "terenu wielkotowarowej produkcji rolnej innej niż produkcja zwierzęca mogąca znacząco oddziaływać na środowisko", przeznaczonego na inną wielkotowarową produkcję rolną.

3. Wymóg sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, dotyczącej przedsięwzięć związanych z hodowlą lub chowem zwierząt, mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Tym samym, lokalizacja przedsięwzięć związanych z hodowlą lub chowem zwierząt, mogących znacząco oddziaływać na środowisko, nie będzie mogła nastąpić na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.
4. Zasada, zgodnie z którą przedsięwzięcia związane z hodowlą lub chowem zwierząt, mogące znacząco oddziaływać na środowisko, lokowane są wyłącznie na podstawie planu miejscowego, dotyczy także odbudowy, rozbudowy, bądź nadbudowy obiektu budowlanego lub zmiany sposobu zagospodarowania terenu w sposób inny niż budowa obiektu budowlanego. W sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, możliwość odbudowy, rozbudowy, bądź nadbudowy lub zmiany sposobu zagospodarowania terenu w inny sposób niż budowa obiektu budowlanego możliwa jest, w stosunku do przedsięwzięć związanych z hodowlą lub chowem zwierząt, mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wyłącznie na obszarze uzupełnienia zabudowy.

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu możliwe jest tylko w sytuacji, gdy teren objęty decyzją jest położony na obszarze uzupełnienia zabudowy (art. 61 ust 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wyjątkiem od tej zasady jest odbudowa, rozbudowa, bądź nadbudowa obiektu budowlanego lub zmiana sposobu zagospodarowania terenu w sposób inny niż budowa obiektu budowlanego: w tym wypadku decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może być wydana dla terenu poza obszarem uzupełniania zabudowy (art. 61 ust. 1a pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Proponuje się, aby wyjątek ten nie obowiązywał w sytuacji, gdy na skutek odbudowy, rozbudowy, bądź nadbudowy, lub zmiany sposobu zagospodarowania terenu w inny sposób niż budowa obiektu budowlanego, miałyby powstać przedsięwzięcie związane z hodowlą lub chowem zwierząt, mogące znacząco oddziaływać na środowisko. W takim przypadku wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinno być możliwe wyłącznie na terenach znajdujących się na obszarze uzupełnienia zabudowy. Natomiast, w przypadku przedsięwzięć znajdujących się poza obszarem uzupełnienia zabudowy, ich odbudowa, rozbudowa, bądź nadbudowa lub zmiana sposobu zagospodarowania terenu w inny sposób niż budowa obiektu budowlanego, winna odbywać się wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

III. Analogiczne rozwiązania zastosowane w ustawie

Podkreślić należy, iż w porządku prawnym analogiczne rozwiązania już funkcjonują. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977) przewidziano, iż lokalizacja obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², może nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴. Ustawodawca zauważa bowiem, że lokalizacja obiektów handlu wielkopowierzchniowego, z uwagi na szczególny charakter zagospodarowania przestrzeni towarzyszącej, związany z dużą terenochłonnością, wpływem na układ komunikacyjny oraz krajobraz, powinna odbywać się w sposób jawny, transparentny oraz przy zapewnieniu udziału społeczności lokalnej.

Należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie o sygn. akt: K 46/07 dotyczącym ustawy regulującej działalność obiektów wielkopowierzchniowych zaakceptował takie ograniczenie. W uzasadnieniu podkreślił, iż wolność działalności gospodarczej *"[...] nie ma charakteru absolutnego, może i musi podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, co wynika choćby z zaakcentowania w art. 20 "społecznego" charakteru gospodarki rynkowej. Ograniczenia te, ze względu na charakter działalności gospodarczej i jej*

⁴ Art. 14 ust. 6a pkt. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977).

bliski związek z interesami innych osób oraz interesem publicznym, mogą być większe niż w odniesieniu do praw lub wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. W interesie państwa leży bowiem tworzenie ram prawnych obrotu gospodarczego, pozwalających zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, o ile skutki te ujawniają się w sferze nieobojętnej dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości. [...]”⁵.

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2014 r. w sprawie sygn. SK 20/12 wskazał wprost, iż ważnym interesem publicznym, stanowiącym podstawę ograniczenia w planach miejscowych działalności gospodarczej, jest ochrona zdrowia publicznego⁶. Przedsięwzięcia związane z hodowlą lub chowem zwierząt, mogące znacząco oddziaływać na środowisko, ze względu na ich negatywne skutki dla zdrowia ludzi i dla środowiska, bez wątpienia stanowią zagrożenie dla zdrowia publicznego, co przyznał również Minister Zdrowia, w stanowiskach z 21 kwietnia 2022 r.⁷ oraz 28 czerwca 2022 r.⁸ stwierdzając, iż *“Chów zwierząt bez wątpienia nie pozostaje bez wpływu na zdrowie zarówno dla osób pracujących na fermach przemysłowych, jak i osób zamieszkujących w ich sąsiedztwie”*.

Funkcjonowanie przedsięwzięć związanych z hodowlą lub chowem zwierząt, mogących znacząco oddziaływać na środowisko rodzi podobne, a nierzadko znacznie poważniejsze problemy, zarówno natury ekonomicznej, jak i społecznej, jak ma to miejsce w przypadku obiektów handlu wielkopowierzchniowego. Wprowadzenie analogicznej zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczącej przedsięwzięć związanych z hodowlą lub chowem zwierząt, mogących znacząco wpływać na środowisko będzie przejawem racjonalnego działania Ustawodawcy.

IV. Dotychczasowe inicjatywy dotyczące wprowadzenia zasady lokalizacji przedsięwzięć związanych z hodowlą lub chowem zwierząt, mogących znacząco oddziaływać na

⁵ Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt: K 46/07:

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20081230803/T/D20080803TK.pdf>.

⁶ Wyrok TK z 16 października 2014 r. w sprawie sygn. SK 20/12:

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140001458/T/D20141458TK.pdf>.

⁷ Stanowisko Ministra Zdrowia z 21 kwietnia 2022 r. (znak: ZPŚ.612.67.2022.MB) sporządzone na podstawie materiałów przekazanych przez głównego inspektora sanitarnego, Instytut Medycyny Pracy, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – PIB oraz konsultanta krajowego w dziedzinie zdrowia środowiskowego i przedstawione w dniu 28 kwietnia 2022 r. podczas posiedzenia połączonych Komisji Zdrowia i Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które dotyczyło wpływu ferm na zdrowie człowieka. Zapis przebiegu posiedzenia połączonych komisji:

<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/C228BD347BE7A73CC12588480040903C/%24File/0254009.pdf>; transmisja: https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=10176A28EFB1DEACC125882B003D8995.

⁸ Stanowisko Ministra Zdrowia z 28 czerwca 2022 r. (znak: ZPŚ.003.4.2022.MB) stanowiące uzupełnienie stanowiska z 21 kwietnia 2022 r. sporządzone na podstawie materiałów opracowanych przez Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki w Lublinie: [https://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTCHJHFV/\\$FILE/z05296-01_2.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTCHJHFV/$FILE/z05296-01_2.pdf).

środowisko wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Podkreślić należy, iż próba zakwalifikowania ferm jako inwestycji uciążliwych zapachowo, lokalizowanych wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pojawiała się we wcześniejszych pracach legislacyjnych. Regulacja taka zawarta została w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego z dnia 30 września 2016 r.⁹ W uzasadnieniu wskazano, iż “[...] również niektóre rodzaje inwestycji, które powodują znaczące ingerencję w strukturę przestrzenną i warunki życiowe mieszkańców, wymagają równie kompleksowego, analogicznego podejścia. Dlatego też zdecydowano o obligatoryjnym obowiązku sporządzania planów miejscowych dla następujących inwestycji: [...] 3) uciążliwych zapachowo, w tym fermy [...]. Powyższe zagwarantuje pełną partycypację w procesie jego sporządzania i uchwalania przez osoby, na które faktycznie oddziałuje projektowana inwestycja, co zmniejszy konflikty przestrzenne. [...]”.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu, “[...] proponowane przepisy zawarte w Kodeksie podkreślają społeczny wymiar planowania przestrzennego poprzez wyraźne wskazanie partycypacji społecznej jako jej podstawowego filaru, co ma za zadanie przeciwdziałać występującym i potencjalnym konfliktom przestrzennym, których główną podstawą w chwili obecnej jest częsty brak wiedzy o realizowanych na terenie JST inwestycjach publicznych i prywatnych, jak również brak pewności co do kształtu najbliższego sąsiedztwa zamieszkiwanej nieruchomości (np. lokalizacja inwestycji silnie oddziałujących na przestrzeń – fermy, wielkie obiekty handlowe, niektóre instalacje odnawialnego źródła energii.[...]”. Regulacja ta, w ocenie Ustawodawcy, przyczynić się miała również do poprawy warunków życia społeczeństwa oraz zwiększenia ochrony obszarów cennych pod względem środowiskowym, przyrodniczym i kulturowym, a także do zniwelowania negatywnych skutków antropopresji oraz postępujących zmian klimatu.

Należy zauważyć, że nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 2023 r. uwzględniła wiele kwestii podnoszonych na etapie sporządzania projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego w 2016 r., takich jak konieczność zwiększenia partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym czy ograniczenia roli decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego. Nie jest zrozumiałe, dlaczego fermy przemysłowe, które znalazły się w katalogu inwestycji lokalizowanych obowiązkowo na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego w 2016 r., jako jedyne zostały z tego katalogu wyłączone w nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 2023 r.

V. Poparcie dla proponowanych zmian legislacyjnych

Proponowane wyżej zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mają bardzo szerokie poparcie wśród polityków, organizacji społecznych oraz organów państwowych.

⁹ Art. 79. § 1 pkt. 3 projektu, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463>.

Poparcie organizacji społecznych

Konieczność zastosowania takich rozwiązań dostrzegły organizacje społeczne zrzeszające samorządy lokalne. Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych ("OPOS") już w swoim stanowisku z 22 listopada 2019 r.¹⁰ stwierdza, iż "[...]pożądanym jest wprowadzenie zasady, że pozwolenia na budowę obiektów przeznaczonych na hodowlę wielkopowierzchniową, powinny być udzielane wyłącznie na terenach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przewidującym zasady lokalizowania tego typu obiektów. Wskazana działalność ma silne oddziaływanie na środowisko, w szczególności ze względu na związany z nią odór. Lokalizowanie tego typu obiektów wywołuje szereg kontrowersji wśród lokalnej społeczności. W związku z tym tylko i wyłącznie procedura planistyczna, uwzględniająca szereg konsultacji, jest w stanie zapewnić zrównoważoną strategię lokowania ferm i w należyty sposób chronić interesy mieszkańców danej gminy".

Także w stanowisku z dnia 12 maja 2022 r.¹¹ OPOS proponuje dodanie do katalogu inwestycji wymagających sporządzania planu miejscowego obiekty wielkopowierzchniowe inwentarskie. Zgodnie ze stanowiskiem "Obiekty te są powodem najczęstszych konfliktów społecznych w miejscach, gdzie mają powstać. Brak przepisów dotyczących norm odorowych (tzw. ustawy odorowej) oraz innych regulujących zasady ich lokalizacji powoduje, że są lokalizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Proponujemy, aby przyjąć rozwiązanie, jakie jest planowane dla odnawialnych źródeł energii, ich realizacja miałyby następować tylko w drodze planu miejscowego, który będzie zapewniał większą partycypację lokalnej społeczności."

Ponadto, OPOS zwracał uwagę na konieczność podjęcia działań legislacyjnych na poziomie centralnym w stosunku do ferm przemysłowych również w swoich stanowiskach z 21 lutego 2018 r.¹² oraz 14 lutego 2019 r.¹³

Należy podkreślić, że OPOS stanowi bardzo istotny głos samorządów z całej Polski, które domagają się wprowadzenia regulacji związanej z lokalizacją ferm przemysłowych - wśród sygnatariuszy jest 9 organizacji: Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych, Stowarzyszenie Gmin Regionu Południowo-Zachodniego Mazowsza, Śląski Związek Gmin i

¹⁰ Stanowisko Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych z 22 listopada 2019 r. w sprawie potrzeby uregulowania zasad, lokalizacji i funkcjonowania ferm wielkopowierzchniowych: <http://www.sgiptw.wlkp.pl/wp-content/uploads/2020/03/OPOS-fermy.pdf>.

¹¹ Stanowisko Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie Projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw: https://www.opos.info/files/ugd/a18c72_8aa78abd77974518b6dc2365748a7a24.pdf.

¹² Stanowisko Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych z 21 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej: https://www.opos.info/files/ugd/a18c72_ad82cb0686b242f3b9ba7e0ca7a0cddd.pdf.

¹³ Stanowisko Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie regulacji funkcjonowania ferm wielkopowierzchniowych: <http://www.sgiptw.wlkp.pl/wp-content/uploads/2019/11/Stowisko-OPOS-14.02.2019-fermy.pdf>.

Powiatów, Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego, Związek Gmin Lubelszczyzny, Związek Gmin Warmińsko – Mazurskich, Związek Gmin Pomorskich, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski, Związek Miast i Gmin Regionu Świętokrzyskiego, zrzeszających łącznie 868 miast i gmin w Polsce.

Poparcie organów państwowych

Na potrzebę wprowadzenia regulacji uzasadniającej uzależnienie lokowania ferm jedynie na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zwracało uwagę także Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Klimatu Środowiska oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej podczas uzgodnień międzyresortowych projektu ustawy¹⁴. Poniżej wybrane uwagi resortów:

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej: *“Podtrzymujemy stanowisko, że przedsięwzięcia zaliczane do mogących znacząco oddziaływać na środowisko powinny być lokalizowane na podstawie planu miejscowego, z uwagi na ich uciążliwość, szkodliwość i konfliktogenność. W art. 14 ust. 6a proponujemy dodać pkt 3 w brzmieniu: 3) przedsięwzięć zaliczanych do mogących znacząco oddziaływać na środowisko.”*

Ministerstwo Klimatu i Środowiska: *“W skali świata wielokrotnie opisywano olbrzymie problemy, jakie związane są z funkcjonowaniem bardzo dużych ferm chowu i hodowli zwierząt. Również w Polsce zjawisko to wyraźnie się nasila, wraz z pojawianiem się obiektów przemysłowego chowu zwierząt, w przypadku których liczba hodowanych zwierząt może wynosić nawet kilka tysięcy. Konieczność uregulowania tego zagadnienia wymogu właściwego planowania przedsięwzięć, które mogą powodować uciążliwości zapachowe, jest od lat podejmowana zgodnie ze wskazaniem Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Warszawie i Najwyższej Izby Kontroli. Proponujemy dodanie przepisu, analogicznie do obowiązującego dotyczącego wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, w zakresie lokalizacji ferm przemysłowych i obiektów chowu i hodowli zwierząt powyżej 210 DJP. Lokalizacja obiektów chowu i hodowli zwierząt powyżej 210 DJP mogłaby nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznaczałoby to, że w nie jest możliwe sytuowanie tego rodzaju obiektów hodowlanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy.”*

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego: *“Decyzja WZ jest przewidywana dla szerokiego spektrum inwestycji, również dla tych rodzajów, które są generatorami konfliktów przestrzennych, a których lokalizacja powinna następować w drodze sporządzenia planu miejscowego, z zapewnieniem adekwatnej partycypacji społecznej. Decyzja ta, mimo ograniczenia obszaru jej stosowania do obszarów uzupełnienia zabudowy, pozostanie najbardziej powszechnym narzędziem ustalania lokalizacji większości inwestycji, bez względu na ich stopień skomplikowania, skalę i wpływ na otoczenie. Wydawana w indywidualnej sprawie*

¹⁴ Tabela zawierająca uwagi resortów do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 14 września 2022 r.: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051/katalog/12873795#12873795>.

decyzja, odnosząc się jedynie do terenu lokalizacji konkretnej inwestycji i zamkniętego katalogu podstawowych parametrów i wskaźników nie zapewni należytej ochrony ład przestrzennego w sąsiedztwie inwestycji. Proponuje się rozważenie rozszerzenia katalogu inwestycji wymagających ustalenia lokalizacji w planie miejscowym w art. 14 ust. 6a o inne konfliktogenne inwestycje, w tym np. o inwestycje mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, inwestycje uciążliwe zapachowo (w tym fermy) oraz zakłady o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii.”

Poparcie w Sejmie i Senacie

Proponowane rozwiązanie prawne zostało zgłoszone przez posłankę Hannę Gil-Piątek na posiedzeniu Sejmu 26 maja 2023 r., podczas prac nad nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i uzyskało poparcie całego klubu Koalicji Obywatelskiej, Lewicy, Koalicji Polskiej (PSL, UED, Konserwatyści), Polski 2050, Porozumienia Jarosława Gowina, Lewicy Demokratycznej oraz wszystkich posłów niezrzeszonych¹⁵.

Na posiedzeniu Sejmu głos zabrała posłanka Urszula Zielińska, obecnie wiceminister w Ministerstwie Klimatu i Środowiska: *“Pani Marszałek! Wysoka Izbo! Na jednym ze spotkań z serii „Tu jest przyszłość” Koalicji Obywatelskiej i Zielonych na Podlasiu mieszkańcy zwrócili się do nas z problemem niekontrolowanej masowej budowy kurników na terenie ich gmin. Opisywali procedurę, którą nazywają systemem budowy na słupa. Duża firma przekonuje lokalnego rolnika do uzyskania pozwolenia na budowę kurnika czy fermy. Gdy rolnik to pozwolenie uzyskuje, dokonuje wieloletniej cesji na tę firmę. Firma buduje kurnik szybko, uzyskując jednocześnie zwolnienie z podatku od nieruchomości, który w przeciwnym razie musiałaby zapłacić. I w ten sposób wiejskie i turystyczne gminy w całej Polsce zamieniają się w masowe zagłębienia kurników i ferm. Woda jest zanieczyszczana, smród jest nie do zniesienia, męka zwierząt i ludzi – trudna do opisanego. Trzy pytania: Czy ministerstwo zna ten proceder? Czy robicie cokolwiek, aby przeciwdziałać temu koszmarowi? Czy poprzecie wniosek mniejszości złożony przez posłankę Hannę Gill-Piątek, który znacznie ukróci również właśnie ten proceder?”. Niestety, z uwagi na większość parlamentarną klubu Prawa i Sprawiedliwości, poprawki proponowane przez posłankę Hannę Gill-Piątek nie uzyskały wymaganej większości (głosowało 452 posłów, spośród których za było 208 posłów, a przeciw 244).*

22 czerwca 2023 r. propozycja uzależnienia lokalizacji ferm przemysłowych od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została ponownie podniesiona przez senatora Artura Dunina, podczas obrad połączonych Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Infrastruktury. Senator Artur Dunin wskazał, iż *“To są poprawki, które dają władztwo nad tym, aby samorządy, czyli tak naprawdę mieszkańcy, mogli decydować o powstaniu ferm przemysłowych na terenie danej gminy.”* Poprawki zostały przyjęte przez

¹⁵ Wyniki głosowania nad poprawkami zgłoszonymi przez posłankę Hannę Gil-Piątek na posiedzeniu Sejmu w dniu 26.05.2023 r.:

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=76&NrGlosowania=51>.

połączone komisje (za głosowało 9 senatorów, przeciw 5, 2 wstrzymało się). Tego samego dnia poprawki dotyczące lokalizacji ferm przemysłowych zostały również uchwalone na posiedzeniu Senatu¹⁶.

VI. Wnioski

Lokalizacja przedsięwzięć związanych z hodowlą lub chowem zwierząt, mogących znacząco oddziaływać na środowisko powinna odbywać się w sposób jawny i transparentny, umożliwiający lokalnej społeczności wzięcie udziału w realizacji tego typu inwestycji. Powyższe zagwarantować może w pełni wyłącznie regulacja uzależniająca możliwość lokalizacji przedsięwzięć związanych z hodowlą lub chowem zwierząt, mogących znacząco oddziaływać na środowisko od uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wszystkie argumenty natury ustawodawczej, orzeczniczej i społecznej, wskazane w powyższym uzasadnieniu, przemawiają za tym, że rozwiązanie takie jest prawnie dopuszczalne, jak również, że jest celowe, bowiem realizuje omawiane założenia.

¹⁶ Wyniki głosowania nad poprawkami 1 i 40 na posiedzeniu Senatu dniu 22.06.2023 r.: <https://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/szczegoly-glosowania.513.36.10.html#>. Transmisja z posiedzenia: <https://av8.senat.pl/10Sen635>.