



Załącznik nr 9 do Zadania 3. – 3.2. „Raport w zakresie możliwości lokalizacji i wymagań dla zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach zagrożonych powodzią stosowanych w Polsce wraz z analizą obowiązujących rozwiązań prawnych”

OPINIA PRAWNA

w sprawie granic władztwa planistycznego gminy – w kontekście ustaleń związanych z gospodarką wodną i ochroną przeciwpowodziową

Przedmiot opinii:

Przedmiotem opinii jest omówienie wynikających z przepisów prawa ograniczeń organów gminy w swobodnym kształtowaniu polityki przestrzennej, w szczególności w zakresie formułowania postanowień dotyczących przeznaczenia terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, tu: w kontekście ustaleń związanych z ochroną przeciwpowodziową oraz ochroną i zwiększaniem retencji wód.

Podstawy prawne opinii:

Przy sporządzaniu opinii dokonano odniesień do następujących aktów prawnych:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- 2) ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293);
- 3) ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2020, poz. 310);
- 4) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 września 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Analiza prawna:

I.

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gmina dysponuje zespołem uprawnień do samodzielnego i zgodnego z jej interesami oraz zapewnieniem ładu przestrzennego kształtowania polityki przestrzennej. W nauce prawa i orzecznictwie przyjęto określać uprawnienia te mianem „władztwa planistycznego”. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przez radę gminy przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy (zob. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., II OSK 3260/17). Przyjmuje się przy tym, że w procesie planowania przestrzennego należy uwzględniać w równym stopniu potrzeby interesu publicznego oraz interesy prywatne, w szczególności ochronę prawa własności. W świetle polskiego prawa interesy te są równorzędne i zawsze wymagają indywidualnego rozstrzygnięcia, czy jeden z nich może i na jakich warunkach być realizowany kosztem innych. Powinna przy tym obowiązywać zasada proporcjonalności (Marek Stawecki, Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle instytucji wywłaszczenia nieruchomości, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2012, vol. 15, s. 221-229, Archidiecezjalne Wydawnictwo Łódzkie).

Konieczne jest zatem takie wyważenie interesów, aby rozwiązały potrzeby wspólnoty, w jak najmniejszym naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem (wyrok NSA z dnia 9 lutego 2010 roku, II OSK 1959/09). Nieuzasadniona, naruszająca zasadę proporcjonalności, dowolna i nie oparta na wszechstronnym wyważeniu interesu indywidualnego i publicznego ingerencja w prawo właścicielskie stanowi o tzw. nadużyciu władztwa planistycznego (wyrok NSA z dnia 30 lipca 2010 roku, II OSK 1053/10).

Nie ulega wątpliwości, że akty planistyczne gminy mogą ingerować w sferę własności jednostek, kształtując sposób wykonywania tego prawa, muszą jednak stanowić wyraz właściwego wyważenia kolidujących dóbr i wartości, poprzez wykazanie, że przyjęte rozwiązania są optymalne – uzasadnione interesem publicznym i nieingerujące ponad niezbędną konieczność w sferę prawną jednostki. Niedopuszczalne jest również nieuzasadnione różnicowanie sytuacji adresatów rozstrzygnięć planistycznych gminy godzące w zasadę równości wobec prawa.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w wykonywanie prawa własności musi być dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. Jeżeli [...] zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść (istota) prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. (Wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r. Trybunału Konstytucyjnego, (P. 11/98, OTK 2000, nr 1 poz. 3)).

II.

Poza ograniczeniami związanymi z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony prawa jednostki i zasadami proporcjonalności o granicach władztwa planistycznego gminy można mówić również w kontekście norm kompetencyjnych. Na zakres władztwa publicznego gminy i sposób jego realizacji gmina nie ma sama i nie może mieć decydującego i wyłącznego wpływu. Kompetencja gminy

do kształtowania lokalnej polityki przestrzennej nie stanowi pierwotnej (naturalnej) prerogatywy wspólnoty samorządowej. Ma swoje źródło w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a na mocy decyzji ustawodawcy została włączona do zakresu kompetencji gminy. Na podstawie upoważnienia ustawowego rada gminy może niejako w zastępstwie ustawodawcy wprowadzać powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w tym określające granice swobody wykonywania uprawnień właścicielskich do określonego terenu. Zakres przyznanych uprawnień należy interpretować w sposób ścisły, nie można domniemywać jakichkolwiek kompetencji poprzez wywodzenie ich z ogólnego katalogu zadań własnych gminy. Organy gminy nie mają również prawa do delegowania swoich kompetencji w tym zakresie na inne podmioty lub między sobą.

III.

Czynnikiem ograniczającym władztwo gminy jest również system planowania przestrzennego funkcjonujący na szczeblach ponadlokalnych, który zobowiązuje organy gminy do uwzględnienia treści aktów planistycznych opracowywanych na poziomie krajowym i regionalnym (planu zagospodarowania przestrzennego województwa, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz programów zawierających zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest sporządzany zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Poprzez uchwalenie studium organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej, w szczególności określają kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją postanowień studium, bowiem w granicach zakreślonych ustaleniami studium gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów. W tym zakresie rada gminy nie może uchwalić miejscowego planu zagospodarowania stojącego w sprzeczności z obowiązującym studium. Można zatem mówić o pewnego rodzaju samoograniczeniu władztwa planistycznego gminy, która aby dokonać ustalenia przeznaczenia terenu w planie miejscowym może być zmuszona do podjęcia procedury zmiany studium.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy, w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in.: z zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia, występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządzane jest w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Studium jest aktem o wyższym stopniu ogólności od planu miejscowego, bowiem wyznacza się w nim jedynie główne kierunki zagospodarowania gminy, podczas gdy uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w planach miejscowych. **Postanowienia studium dotyczące zagospodarowania terenów gminy powinny wyznaczać konkretne dyrektywy na przyszłość, jednakże nie mogą regulować kwestii szczegółowych zastrzeżonych przez ustawodawcę dla planu miejscowego.**

Zakres kompetencji rady gminy do uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca określił w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazując w ust. 2 na obowiązkową treść planu oraz w ust. 3 dopuszczalną treść planu w zależności od potrzeb. Wyliczenie materii regulacyjnej ma charakter enumeratywny co wyklucza dopuszczalność określenia przedmiotu regulacji przez gminę w sposób dowolny. Sformułowanie „w zależności od potrzeb” nie oznacza uznania administracyjnego czy dowolności a jedynie fakultatywność wyboru – swobodę w realizowaniu własnych kompetencji w określonym w ust. 3 zakresie.

W planie miejscowym, zgodnie z cytowanym art. 15 ust. 2 ustawy określa się obowiązkowo m.in.:

- 1) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
- 2) zasady kształtowania krajobrazu;
- 3) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 4) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;

Na podstawie delegacji zawartej w art. 16 ust. 2 ustawy wydane zostało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 września 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Stanowi ono kolejny przejaw ograniczenia swobody gminy i dowolności w kształtowaniu treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W § 4 cytowanego rozporządzenia ustalone zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Zgodnie z ustalonymi standardami, m.in.:

- 1) ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:
 - a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (...),
 - b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego;
- 2) ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;
- 3) ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów

górnictwa, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów;

Jak wynika z powyższego wyliczenia, **swoboda gminy w realizacji władztwa planistycznego jest również limitowana poprzez przepisy ustaw szczególnych (i aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie), determinujących sposób wprowadzania ograniczeń w sferze prawnej jednostek (m.in. w zakresie ochrony środowiska, przyrody, zabytków, prawa geologicznego i górnictwa oraz prawa wodnego)**. Dotyczy to m.in.: terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 7.

IV.

Zawarte w aktach prawa miejscowego normy planistyczne, muszą być zgodne (niesprzeczne) z normami ustawowymi, jako hierarchicznie wyższymi. **Kompetencje i zadania właściwych organów określone są w konstytucji i ustawie i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne w państwie prawnym.**

W ramach ustaleń zawartych w studium lub planie miejscowym nie mogą być powtarzane literalnie nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia formułowane w przepisach prawa materialnego rangi ustawowej, ale powinny być uwzględnione poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów. Postanowienia aktów planistycznych powinny być jednoznaczne, przejrzyste w interpretacji i niestwarzające wątpliwości wykładniczych.

V.

Prawidłowość formułowania postanowień aktów planowania przestrzennego podlegała niejednokrotnie kontroli sądowoadministracyjnej, co skutkowało ukształtowaniem się orzecznictwa na gruncie poszczególnych ustaw materialnych. Przywołanie niektórych orzeczeń może okazać się pomocne do ustalania zakresu, w jakim organy gminy mogą ingerować w sposoby korzystania z nieruchomości, obowiązujące na obszarach objętych specjalną ochroną.

- W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2014 r. II OSK 3083/13 wydanym na gruncie nieobowiązującej już ustawy Prawo wodne poruszona została kwestia formułowania zapisów planu miejscowego. Wywód ten pozostaje częściowo aktualny w obowiązującym stanie prawnym (obecnie zakaz zabudowy nie ma charakteru bezwzględnego).

„Przepis art. 88k pkt 1 ustawy Prawo wodne stanowi, że: "Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych".(...) Skoro postanowienia art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, wprowadzają zakaz m.in. sytuowania obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, to z planu miejscowego, winno jednoznacznie wynikać, że takie obszary nie

podlegają zabudowie. Wskazywanie w planie miejscowym, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych, pod realizację m.in. zabudowy mieszkaniowej, w tym wyznaczanie tzw. ruchu budowlanego, poprzez określenie na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy, a także wskaźników i parametrów kształtujących zabudowę na takich obszarach, narusza istotnie regulacje art. 88l ust. 1 i ust. 2 ustawy Prawo wodne.

(...). **Rada gminy, nie posiada uprawnienia, wyrażonego w formie upoważnienia ustawowego, do umieszczania w planie zagospodarowania przestrzennego, kwestii dotyczących uzyskania decyzji administracyjnych, o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu prawa wodnego.** Wszelkie kompetencje i formy działania właściwych organów określone zostały przez ustawodawcę. Podkreślić trzeba, że ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zwolnienia, wprost o tym stanowi w ustawie. Kompetencje i zadania właściwych organów określone są w konstytucji i ustawie i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, **zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne w państwie prawnym** (por. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000 r., Nr 1, poz. 17). Błędny jest, zatem pogląd wyrażony przez Sąd pierwszej instancji, że dopuszczenie zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, nie narusza ustaleń wskazanych w przepisach odrębnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, z jednej strony wyraża pogląd, że przewidziana możliwość sytuowania budynków w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, nie narusza art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., z drugiej strony nie zauważa, że ustalenia zawarte w § 14 pkt 3 uchwały, stoją w sprzeczności z art. 88l ust. 2 Prawo wodne.

Jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). **Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania.** Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12, (w:) <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). (...)

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, wynikające z postanowień art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., wskazujące na obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej. **Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, winien zawierać regulacje czytelne i niestwarzające wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości**

zasadniczej natury, co do przeznaczenia terenu, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych.

"W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o zwykłe wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu" (wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08 (w:) <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie planu, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, że jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.

(...) Jak już podniesiono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem, luzu interpretacyjnego. **Powinien on zawierać normy konkretne i indywidualne (zamknięte), tak aby w sposób czytelny określić sposób wykonania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie jego obowiązywania.** Mając to na uwadze, należy zgodzić się ze skarżącym kasacyjnie, że samo określenie w planie szerokości pasów technologicznych oraz sposobu ich pomiaru, bez jednoznacznego określenia ich lokalizacji na rysunku planu, jest niewystarczające, w szczególności wobec faktu, że z postanowień zawartych w § 32, § 33 i § 34 uchwały, wynika, że pasy technologiczne stanowią wiążące ustalenia planu, z innych zaś, że są one jedynie informacją, niestanowiącą ustaleń planu miejscowego (por. np. § 7 pkt 6, 7, 8 i 9 uchwały). W tej sytuacji bezspornym jest, że ustalenia w zakresie napowietrznych linii elektroenergetycznych są niekonsekwentne. **Nie można bowiem traktować ustaleń planu jak informacji, zwłaszcza, że w granicach tych pasów, wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu.** Tym samym **ograniczenia w zagospodarowaniu terenów**, o których mowa w § 32 ust. 2, § 33 ust. 2 i § 34 ust. 2 uchwały, **odnoszą się de facto, do bliżej nieokreślonych nieruchomości w granicach planu miejscowego. Takie ustalenia, stanowiąc normę otwartą, nie powinny mieć miejsca w planie miejscowym.** Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej.

Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p."

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2019 r., sygn. II OSK 2365/18 wydany na gruncie stanu faktycznego dotyczącego obszaru ograniczonego użytkowania,

ale zachowujący per analogiam aktualność do oceny prawnej w zakresie przedmiotu opinii, porusza kwestię relacji zapisów planu miejscowego i uchwały ustanawiającej ten obszar.

„Przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawiera enumeratywne wyliczenie obligatoryjnych elementów planu miejscowego, wśród których wymienia się m.in.: zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (pkt 3) oraz szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9). W § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. W myśl § 4 pkt 3 powołanego rozporządzenia w zakresie ustaleń dotyczących zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego projekt ten powinien zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:

- a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.),*
- b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.*

Przepis art. 73 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska stanowi, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych. Z powołanych przepisów wynika, że część tekstowa planu miejscowego powinna zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Dodatkowo projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych (§ 7 pkt 6 rozporządzenia). Należy uznać, że obszar ograniczonego użytkowania jest "terenem chronionym na podstawie przepisów odrębnych" w rozumieniu tego przepisu, zatem granice tego obszaru powinny zostać naniesione na rysunek planu.

*Podkreślenia wymaga, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), którego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. **Plan miejscowy powinien w sposób kompleksowy informować właścicieli nieruchomości o stanie prawnym danego terenu i dopuszczalnym sposobie jego zagospodarowania.***

Uwzględnienie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczeń wynikających z utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania jest więc konieczne dla zapewnienia zgodności ustaleń planu z uchwałą sejmiku województwa o utworzeniu takiego obszaru oraz dla ustalenia pełnego stanu prawnego nieruchomości znajdujących się na terenie objętym planem."

- W stanie faktycznym dotyczącym ochrony zabytków i ochrony przeciwpowodziowej wypowiedział się z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. IV SA/Wa 2595/12:

*„Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. **Akty te mianowicie nie mogą wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.***

Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 32 i 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39).

Z przepisów z kolei u.p.z.p. nie wynika upoważnienie do zamieszczania w planie miejscowym nakazów dotyczących uzyskiwania przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę uzgodnień lub pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków, ponieważ materia ta jest właśnie zastrzeżona do postępowania administracyjnego normowanego ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane z uwzględnieniem ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.(...)

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. (...) W przedmiotowej sprawie pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu planu z właściwym organem, ustalenia planu, w którym dopuszcza się do zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 88 I ustawy Prawo wodne, przez co naruszają ustawową zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Rada Gminy co prawda zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy p.z.p. określiła granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. O ile naniesione na rysunek planu granice wynikają ze studium ochrony przeciwpowodziowej, o tyle wskazane sposoby zagospodarowania tych obszarów naruszają normę art. 88 I ustawy Prawo wodne. Co prawda treść tego ostatniego przepisu została włączona do części normatywnej planu poprzez zamieszczenie § 22 w części tekstowej, nie mniej jednak taki zabieg nie mógł zostać zaakceptowany przez Sąd jako realizujący zasadę spójności obydwu części tj. tekstowej i graficznej planu. W ustaleniach bowiem szczegółowych dla poszczególnych terenów przewidziano możliwość realizacji różnych form zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, bez żadnych ograniczeń, co więcej bez braku wewnętrznego odwołania do ustaleń § 22 uchwały,

co stanowi o wewnętrznej sprzeczności ustaleń planu miejscowego. Tym samym wskazane w planie na obszarach wymienionych w 2. sentencji wyroku sposoby zagospodarowania terenu dopuszczające zabudowę pozostają w ewidentnej opozycji do normy art. 88 I ust. 1 ustawy Prawo wodne. Przepis ten bowiem zakazuje takiego rodzaju zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Wyjątkiem od tej reguły było i jest uzyskiwanie stosownego zwolnienia od takiego zakazu, w drodze indywidualnej decyzji wydanej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej na etapie projektowania inwestycji.

Ponadto, analogicznie jak w przypadku ochrony konserwatorskiej akty prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. **Norma art. 88 I ust. 1 ustawy Prawo wodne nie tyle miała zostać inkorporowana do treści planu, lecz powinna zostać zastosowana przez radę gminy we właściwy sposób. Tym sposobem było już na etapie uchwalania planu rozstrzygnięcie i wprowadzenie do rysunku planu tego rodzaju przeznaczenia, z którego wynikałby zakaz realizowania zabudowy na terenach zagrożenia powodziowego** (vide wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012 r. sygn. akt II OSK 1063/12), co oznacza, iż uchwalony sposób przeznaczenia terenów powodziowych pozostaje w sprzeczności z art. 88 I ust. 1 ustawy Prawo wodne w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy p.z.p.”

- Odnosnie do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego względem obszaru i terenu górniczego wypowiedział się z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 2015 r. sygn. II OSK 2323/15:

„(...) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych. To przepisy art. 104 Prawa geologicznego i górniczego stanowią odrębne unormowanie w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., na podstawie którego określa się sposób zagospodarowania terenów górniczych z tymże obowiązkowo plan powinien m.in. zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu wykonania działalności określonej w koncesji. Zatem tylko w reakcji na ustaloną w koncesji racjonalną gospodarkę złożem, w tym technikę wydobywania, plan miejscowy może odwoływać się do takiej "racjonalności". **Samodzielnie lub w oderwaniu od takich ustaleń organu koncesyjnego nie może tworzyć żadnych ograniczeń, w tym przez wykluczenie możliwości prowadzenia powierzchniowej eksploatacji kopalin na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 9 oraz art. 14 ust. 8 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Te bowiem przepisy przyznają kompetencję do określenia szczegółowych warunków zagospodarowania terenu, które to warunki powinny być zgodne z Prawem geologicznym i górniczym. W odniesieniu do art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. normy zawarte w art. 104 ust. 4 i 5 Prawa geologicznego i górniczego stanowią doprecyzowanie tego w jaki sposób plan miejscowy powinien formułować postanowienia względem obszaru i terenu górniczego, a więc także w odniesieniu do celu ustawy jakim jest ochrona złoża kopaliny. Dlatego szczegółowe warunki zagospodarowania konkretnego terenu, powinny uwzględniać istnienie złoża tak aby możliwa była jego eksploatacja także w przyszłości. Organ uchwałodawczy posiada zatem kompetencje do ustalenia**

szczegółowych warunków zagospodarowania terenu, na którym znajduje się złoża, jednak nie może tego dokonać w sposób dowolny.

*(...)Sąd I instancji prawidłowo ocenił, że nie jest dopuszczalne takie ukształtowanie planu, które niejako odgórnie wyklucza możliwość eksploatacji danego złoża w przyszłości. Zupełnie czym innym jest kwestia wydobywania złoża kopaliny. W ogólności bowiem realizacja takiej działalności jest dozwolona tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach (art. 7 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego). **To Prawo geologiczne i górnicze jest jedynym aktem normatywnym regulującym zasady wykonywania określonej tam działalności.***

Z powyższego wyводу wynika, że stanowisko skargi kasacyjnej w zasadzie opiera się na błędnym pojmowaniu istoty "władztwa planistycznego gminy", w kontekście ochrony złoża kopaliny. To, że z mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 94 Konstytucji RP gmina dysponuje zespołem uprawnień w zakresie władztwa planistycznego nie oznacza, że gmina może to władztwo wykonywać dowolnie, a jej samodzielność w tym zakresie jest nieograniczona. Uprawnienia gminy do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu nie mogą być nadużywane. **Prawnie wadliwymi będą zatem nie tylko te ustalenia aktów planistycznych gminy, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Postanowienia planu miejscowego nie mogą być sprzeczne z treścią powszechnie obowiązujących norm prawa i powinny mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego.** Zakres upoważnienia powinien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły - zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. **Zatem dla podjęcia przez organ konkretnych działań władczych niezbędny jest przepis upoważniający do podjęcia takich działań, czyli przepis kompetencyjny z reguły zawarty w ustawach zaliczanych do prawa materialnego. Taką ustawą w niniejszej sprawie jest Prawo geologiczne i górnicze, które w zakresie określenia sposobu zamierzonego wydobywania przyznaje wyłączną kompetencję właściwemu organowi udzielającemu koncesji na wydobywanie złoża poprzedzoną stosowną oceną w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny.** Zgodnie z art. 29 ust. 1 i 2 Prawa geologicznego i górniczego dokonanie takiej oceny przez właściwy organ koncesyjny może być w konsekwencji podstawą odmowy udzielenia koncesji. Tym samym brak jest podstaw do wywodzenia kompetencji organu uchwałodawczego gminy do zawężania w miejscowym planie sposobu wydobywania kopaliny."

Odnosząc się do przytoczonych poglądów znajdujących oparcie w przepisach Prawa wodnego należy wskazać, że w aktualnie obowiązującej ustawie wprowadzono nową regulację zapewniającą korelację zarządzania ryzykiem powodziowym z działaniami w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Przepisy te nie doczekały się jeszcze odzwierciedlenia w orzecznictwie sądowym.

W miejsce ustawowych zakazów formułowanych w dawnym art. 88l oraz decyzji zwalniających z tych zakazów, nowa ustawa Prawo wodne przewiduje, że w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią, obszary szczególnego zagrożenia powodzią będą obowiązkowo uwzględniane

w aktach planistycznych wszystkich szczebli. Administracja wodna uzyskała przy tym kompetencję do wydawania w toku procedury planistycznej decyzji w przedmiocie uzgodnienia projektu każdego z planów.

Decyzja ta określa w zależności od potrzeb szczegółowe wymagania oraz warunki dla planowanej zabudowy lub zagospodarowania w zakresie określonym w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 166 ust. 14 Prawa wodnego.

Organ odmawia dokonania uzgodnienia, jeżeli planowana zabudowa lub planowane zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią:

- 1) naruszają ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza;
- 2) naruszają ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym;
- 3) stanowią zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków;
- 4) naruszają funkcjonowanie infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;
- 5) utrudniają zarządzanie ryzykiem powodziowym.

W świetle powyższego swoboda planistyczna gminy doznaje ograniczenia w zakresie w jakim postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stałyby w sprzeczności z obowiązującymi dokumentami w planowaniu gospodarowaniu wodami.

VI.

Judykatura wypowiada się również dość jednoznacznie przeciwko dopuszczalności zawierania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym.

Jak można wywieść z zapadłych wyroków sądów administracyjnych:

- *„Zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającej taką regulację.”* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2010 r. sygn. II OSK 2096/10);
- *„Brak jest podstaw do twierdzenia, aby elementy informacyjne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowiły o istotnym naruszeniu zasad planowania i procedury planistycznej.”* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 2016 r. sygn. II OSK 144/15);
- *„Przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane są w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Nie przewiduje się zamieszczenia w planie miejscowym informacji, zaleceń ani innych niewiążących sugestii dla potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. To samo też odnieść należy do warunkowego sformułowania wymaganych ustaleń planu w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej dla terenu objętego*

planem miejscowym oraz określenia warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 maja 2016 r. sygn. II SA/Go 189/16);

- *„Zawarcie w planie przykładowego katalogu dopuszczalnych przedsięwzięć, niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania terenów obiektów i urządzeń, a w szczególności: obrony cywilnej, ratownictwa, bezpieczeństwa państwa, obiektów obsługi technicznej, urządzeń wodnych i melioracji, dróg publicznych, dróg wewnętrznych, ścieżek rowerowych na każdym terenie w sposób nie kolidujący z innymi ustaleniami planu i zgodnie z przepisami odrębnymi, umożliwia w istocie realizację wszelkich inwestycji celu publicznego na wszystkich terenach objętych planem. Narusza tym samym bezwzględnie obowiązujące przepisy u.p.z.p., w tym art. 4 ust. 1, i wprowadza po stronie adresatów norm planowych stan niepewności w kwestii przeznaczenia ich działek.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. sygn. IV SA/Wa 983/08).*

Wnioski:

Jak wynika z powyższej argumentacji, dla **oznaczenia granic władztwa planistycznego gminy oraz określenia dopuszczalności przyjmowania określonych ustaleń w aktach planistycznych, w tym standaryzowania zapisów planistycznych z zakresu określonej materii, tu: ryzyka powodziowego lub dotyczących określonego terenu, tu: obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, znaczenie posiadają następujące dyrektywy:**

- 1) Gmina dysponuje zespołem uprawnień do samodzielnego i zgodnego z jej interesami oraz zapewnieniem ładu przestrzennego kształtowania polityki przestrzennej. Akty planistyczne gminy mogą ingerować w sferę własności jednostek, kształtując sposób wykonywania tego prawa, muszą jednak stanowić wyraz właściwego wyważenia kolidujących dóbr i wartości, poprzez wykazanie, że przyjęte rozwiązania są optymalne – uzasadnione interesem publicznym i nieingerujące ponad niezbędną konieczność w sferę prawną jednostki.
- 2) Postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy dotyczące zagospodarowania terenów gminy powinny wyznaczać konkretne dyrektywy na przyszłość, jednakże nie mogą regulować kwestii szczegółowych zastrzeżonych przez ustawodawcę dla planu miejscowego.
- 3) Rada gminy nie może uchwalić miejscowego planu zagospodarowania stojącego w sprzeczności z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.
- 4) Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określają zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a wydane na jej podstawie rozporządzenie zawiera wytyczne do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego.

- 5) Swoboda organów gminy w formułowaniu ustaleń aktów planistycznych dotyczących obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów odrębnych ograniczona jest zakresem regulacji przepisów prawa materialnego dotyczących tych obszarów.
- 6) Swoboda planistyczna gminy doznaje ograniczenia w zakresie, w jakim postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stałyby w sprzeczności z obowiązującymi dokumentami planowania w gospodarowaniu wodami.
- 7) Nie jest dopuszczalne powtarzanie i modyfikacja w aktach prawa miejscowego przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych rangi ustawowej, w tym czynienie wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych.
- 8) Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, winien zawierać regulacje czytelne i niestwarzające wątpliwości interpretacyjnych.
- 9) Uwarunkowania wynikające z przepisów ustawowych, dotyczących obszarów objętych ochroną, powinny być uwzględnione poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będą naruszać przepisów odrębnych.
- 10) Plan miejscowy powinien w sposób kompleksowy informować właścicieli nieruchomości o stanie prawnym danego terenu i dopuszczalnym sposobie jego zagospodarowania.
- 11) Brak jest podstawy prawnej dla zamieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym.

Na tym opinię zakończono.

r. pr. Jakub Fryzowski

r. pr. Michał Behnke

Gdynia, 11 marca 2020 r.