

MAGDALENA TABERNACKA
Uniwersytet Wrocławski

ANTYCYPACYJNA ROLA PRZEPISÓW PLANU MIEJSCOWEGO W SYSTEMIE ZAPEWNIANIA BEZPIECZEŃSTWA LUDNOŚCI W STANIE KLĘSKI ŻYWIŁOWEJ

REMEDIUM NA STAN KLĘSKI

Przepisy planu miejscowego¹, który — zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² — determinuje sposób zagospodarowania i pośrednio korzystania z przestrzeni, sytuują się w systemie prawnych regulacji dotyczących zapewniania bezpieczeństwa ludności. Dotyczy to oczywiście także bezpieczeństwa w czasie klęsk żywiołowych, które dotyczą zawsze określonego terytorium i zamieszkującej je bądź przebywającej na nim ludności.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący w myśl art. 14 ust. 8 u.p.z.p. przepisem prawa miejscowego, kształtuje władczo uprawnienia właścicielskie związane z dysponowaniem określoną przestrzenią, ale też determinuje możliwości, jakie w granicach ustawy w zakresie kształtowania przestrzeni przysługują organom władz publicznych. Te dwa czynniki uzasadniają jak najszerze wykorzystanie możliwości wpływu za pomocą tego aktu na planowanie i reglamentację korzystania z przestrzeni w celu zapewnienia warunków do zapobiegania negatywnym skutkom, które mogłyby wynikać z niekontrolowanego przez człowieka działania sił przyrody.

System prawnych regulacji zawierających remedia przeciwko skutkom klęsk żywiołowych jest swoistym konglomeratem regulacji prawa powszechnie obowiązującego — zarówno ustaw, jak i aktów niesamoistnych. W tym systemie rolą przepisów prawa miejscowego jest reagowanie w konkretnych warunkach i w konkretnym miejscu na określone niebezpieczeństwa lub groźbę ich wystąpienia i stworzenie podstaw prawnych do swoistego, w danych warunkach występu-

¹ Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

² Tekst jedn. Dz.U.2015.199 z późn zm. (dalej: u.p.z.p.).

jących miejscowo, postępowania organów władz publicznych. Plan miejscowy nie jest jedynym aktem prawnym przewidzianym przez ustawodawcę jako narzędzie, które może być wykorzystywane lokalnie do stwarzania prawnych podstaw zapewniania bezpieczeństwa ludności w czasie klęsk żywiołowych, jednakże jego rola może być w tym zakresie szczególna. Przede wszystkim — odpowiednio przemyślane regulacje, zaprojektowane w wyniku procesu rzetelnego rozpoznania i analizy miejscowych warunków, są czynnikiem, który może wyeliminować lub zminimalizować ryzyko wystąpienia negatywnych skutków zjawisk zachodzących w środowisku, co dotyczy między innymi poruszonych dalej problemów zapewniania bezpieczeństwa w czasie powodzi lub występowania osuwisk ziemi. Przepisy nie zapobiegają zjawiskom determinowanym uwarunkowaniami geologicznymi, hydrologicznymi, geograficznymi i klimatem, ale mogą zapobiec konsekwencjom takiego zagospodarowania i użytkowania przestrzeni, jakie nie uwzględniałoby działania sił przyrody, na które człowiek nie ma wpływu. Ponadto odpowiednio przygotowane regulacje planów miejscowych mogą być skuteczną, a co najważniejsze — jedyną regulacją prawną zapewniającą bezpieczeństwo w stanach katastrof wywołanych działaniem żywiołów. Prowadawca przewiduje wiele przypadków (o czym dalej), w których przepisy prawa miejscowego mogą być narzędziem reakcji po wystąpieniu klęski — plan miejscowy może być *remedium*, które „przygotuje” przestrzeń i jej użytkowników na trudności i w efekcie klęska nie nastąpi.

PLANISTYCZNE OBOWIĄZKI PRAWNE PREWENCJI I REAKCJI NA KLĘSKI ŻYWIOŁOWE

Ustawowa regulacja prawna planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce przewiduje konieczność uwzględniania, na etapie podejmowania przez organy administracji procedur planistycznych, możliwości wystąpienia katastrof naturalnych, które mogłyby doprowadzić do wystąpienia klęsk żywiołowych.

Przepis art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym ustawodawca określił zakres przedmiotowy tej ustawy, w ust. 2 sytuuje w katalogu otwartym wiele przesłanek, które wyznaczają swoisty standard bezpieczeństwa, mający prewencyjne znaczenie w razie wystąpienia katastrofalnych warunków naturalnych. Dotrzymanie tych warunków w planie miejscowym przesądzić może więc faktycznie o stanie bezpieczeństwa ludności na terenie objętym klęską. W regulacji art. 1 ust. 2 u.p.z.p. znaczenie takie ma obowiązek uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przede wszystkim wymagań ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeb osób niepełnosprawnych, o czym ustawodawca stanowi wprost. Ponadto w przepisie tym zawarto obowiązek uwzględniania wymagań ochrony środowiska, w tym go-

spodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; potrzeby interesu publicznego; potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych; jak również ustawodawca przewidział obowiązek uwzględnienia potrzeby zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności. Przesłanki wskazane tu przez ustawodawcę mają znaczenie dla ciągłości określonych rodzajów działalności człowieka i ich prawidłowe uwzględnianie przez organy planistyczne pozwoli zaprojektować przestrzeń, która nawet wówczas, gdy zostanie dotknięta żywiołowym działaniem sił przyrody, będzie mogła pełnić dotychczasowe funkcje lub też te funkcje będą mogły być odtworzone przy mniejszym nakładzie środków niż w przypadku zlekceważenia tych wymogów.

Kluczową regulacją determinującą treść planu miejscowego jest art. 15 u.p.z.p., w którym określono tak zwane wymagania obligatoryjne i fakultatywne planu. Z regulacji tej wynika, że w planie tym określa się obowiązkowo także wiele determinant mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa ludności w związku z ryzykiem wystąpienia lub wystąpieniem klęsk żywiołowych. Przede wszystkim istotne znaczenie ma tu prawny obowiązek określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów, który ustawodawca określił w pkt 1 ust. 2 tego przepisu. Warto więc zaznaczyć, że wykorzystanie terenów, na których istnieje wysokie ryzyko powodziowe lub inne ryzyko mogące skutkować klęską żywiołową powinno być w planie miejscowym tak zaprojektowane, by przebywanie na nim ludności było incydentalne — związane z rekreacją lub takim gospodarczym wykorzystaniem, które nie wiąże się z jednoczesnym zamieszkiwaniem lub przebywaniem na nim stale. Uzupełnieniem tej regulacji jest obowiązek określenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, przewidziany w pkt 7 tego ustępu oraz usytuowany w pkt 9 obowiązek określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.

Ponadto przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wprowadza obowiązek uwzględnienia w treści planów miejscowych wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych zasad kształtowania zabudowy oraz określania wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania³ i sposobu ich realizacji oraz przewiduje obowiązek określania linii zabudowy i gabarytów obiektów.

Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 3 w planie należy zawrzeć w zależności od potrzeb — co wymaga dokonania uprzedniej oceny, czy potrzeby te występują, ale nie

³ W tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

wprowadza pełnej dowolności organów planistycznych w wyborze tych elementów — takie ustalenia planu, które mogą mieć znaczenie w przypadku przemieszczania się ludności w obszarach dotkniętych klęską. Zaliczyć tu należy między innymi obowiązki prawne dotyczące ustalenia granic terenów przeznaczonych na inwestycje publiczne — takie jak drogi i lotniska, oraz obowiązek określenia sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości⁴. Ponadto znaczenie dla bezpieczeństwa ludności może mieć obowiązek określenia granic terenów przeznaczonych na sytuowanie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW i ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu.

Zgodnie z wydanym na podstawie art. 16 ust. 3 u.p.z.p. § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵ ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

Ponadto wymogi zapewnienia bezpieczeństwa ludności w przypadku ryzyka lub wystąpienia klęsk żywiołowych określa się także w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Na podstawie art. 39 ust. 3 u.p.z.p. określa się w tym planie obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz mające znaczenie także dla bezpieczeństwa w okresie stanów nadzwyczajnych regulacje określające podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i powiązania komunikacyjne oraz infrastrukturalne w tym kierunku powiązań transgranicznych elementów sieci osadniczej.

⁴ Kwestia tak zwanej dostępności komunikacyjnej projektowanej w planach miejscowych, która ma niebagatelne znaczenie dla kwestii bezpieczeństwa ludności, była wielokrotnie przedmiotem orzekania sądów. Na przykład w wyroku NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 109/1, publikacja LEX nr 10802020) sąd stanął na oczywistym i rozsądnym stanowisku, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być tak skonstruowany, aby była zapewniona możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów, ewentualne zaś ustalenie w planie miejscowym, iż zjazdy z określonej drogi głównej na przyległe nieruchomości nie są przewidywane, czyli *de facto* ustalenie generalnej zasady, że te nieruchomości nie będą obsługiwane z tejże drogi głównej, powinno się wiązać z przewidzeniem w planie innej możliwości obsługi komunikacyjnej tych terenów. Podobnie WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 26 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Bk 194/13, publikacja LEX nr 13779380) zajął stanowisko, że istnieje podstawa do stwierdzenia nieważności planu miejscowego z uwagi na naruszenie przepisów art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., jeżeli inwestycja celu publicznego nie ma bezpośredniego lub pośredniego (przez drogę wewnętrzną) dostępu do drogi publicznej, a przed uchwaleniem planu miejscowego nie ustalono, co należało zrobić, odpowiedniej służebności drogowej bądź nie objęto granicami planu takiego obszaru, by obsługa komunikacyjna została zagwarantowana.

⁵ Dz.U.2003.164.1587.

Regulacje określające obowiązki planistyczne w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ludności w przypadku ryzyka wystąpienia klęsk żywiołowych mogą wynikać też z ustaw szczególnych, czego przykładem jest między innymi art. 88k ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁶, zgodnie z którym ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych. Ponadto art. 4a p.w. wprowadza obowiązek uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i planu zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody w celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym w szczególności ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią.

W świetle tego stanu normatywnego wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli skłaniają do wniosku, że dla faktycznych skutków regulacji prawnych najistotniejsza jest kwestia prawidłowej realizacji norm prawnych — w takich przypadkach jak zapewnienie bezpieczeństwa ludności ma to podstawowe znaczenie. Najwyższa Izba Kontroli po przeprowadzeniu analizy planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią⁷ stwierdziła, że w gminach⁸ w niewystarczającym stopniu korzystano z narzędzia, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w celu kształtowania przestrzeni na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi. Tylko 12% powierzchni terenów zagrożonych powodzią objęto planami miejscowymi. Mimo opracowania tych planów w większości z nich nie wprowadzano żadnych zakazów lub warunków w celu ograniczenia zabudowy na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi⁹.

⁶ Tekst jedn. Dz.U.2015.469 z późn.zm. (dalej: p.w.).

⁷ Informacja o wynikach kontroli *Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią*, KIN-4101-02/2013, nr ewid. 195/2013/P/13/077/KIN, Warszawa 19 grudnia 2013, s. 8.

⁸ Kontrolę przeprowadzono w 24 gminach, na których terenie powódź w 2010 r. objęła największy obszar.

⁹ Jak zauważono w cytowanym raporcie NIK, w przypadku braku planów miejscowych dla terenów zagrożonych powodzią gminy wydawały decyzje o warunkach zabudowy. W 21% skontrolowanych urzędów miast i gmin w takich decyzjach nie zawierano informacji o zagrożeniu powodziowym występującym na terenie planowanej inwestycji. W 22, tj. 92% skontrolowanych urzędów miast i gmin, w decyzjach o pozwoleniu na budowę nie informowano inwestorów o skutkach i zagrożeniach wynikających z realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Ponadto stwierdzono przypadki wydania decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego dla zamierzeń inwestycyjnych zlokalizowanych na terenie zagrożonym zjawiskami powodziowymi, w których zaprojektowano poziom posadzki parteru (lub pomieszczeń piwnicznych) budynków na poziomie równym lub niższym od poziomu lustra wody powodziowej stułetniej (Q1%), określonej w planie miejscowym, oraz pomimo zakazu realizacji zabudowy na terenie zagrożonym powodzią.

AKTY PRZESTRZENNEJ POLITYKI ADMINISTRACYJNEJ W SYSTEMIE PRZECIWDZIAŁANIA KLĘSKOM ŻYWIOŁOWYM

Proces planowania przestrzennego jest procesem określania norm prawnych będących podstawą wykonania w procesach stosowania tego prawa. Jednakże na proces ten ma wpływ także polityka administracyjna, a ściślej, jak to określał Jan Jeżewski, polityka wykonywania przez administrację w różnych dziedzinach prawnie określonych zadań publicznych, wypracowywania celów, priorytetów, projektowania środków i sposobów działania oraz przewidywania efektów, co autor definiował ściślej jako politykę administracji¹⁰. Chodzi o to, że planowanie przestrzenne w ścisłym znaczeniu, ale także szeroko rozumiane postępowanie organów władz publicznych mające na celu oddziaływanie na przestrzeń będącą środowiskiem działań człowieka, następuje za pomocą norm prawnych i norm klasyfikowanych w ramach kategorii aktów polityki administracyjnej. Akty tak rozumianej polityki administracyjnej powinny odnosić się także do kwestii zapewnienia bezpieczeństwa ludności na terenach objętych działalnością planistyczną w szeroko rozumianym znaczeniu.

Podstawowym aktem administracyjnej polityki przestrzennej na poziomie lokalnym jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które w myśl art. 9 ust. 1 u.p.z.p. określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to także zasad mających związek z bezpieczeństwem ludności na danych terenach.

Studium ma ściśle determinujące prejudycjalne znaczenie dla treści planu miejscowego, gdyż zgodnie z regulacją art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla planu¹¹. Jego znaczenie dla kwestii bezpieczeństwa ludności w przypadku klęsk żywiołowych jest więc fundamentalne i z tego też względu ważne jest, by gminy miały studia przygotowane na podstawie aktualnych i rzetelnie opracowanych danych. Natomiast, jak można przeczytać w raporcie NIK, kształtowanie przestrzeni w oparciu o nieaktualne studium, zwłaszcza terenów, na których wystąpiły zjawiska powodziowe, może skutkować uniemożliwieniem podejmowania skutecznych i racjonalnych działań mających na celu ograniczenie skutków powodzi. Niemniej NIK po przeprowadzeniu kontroli podnosi w tym raporcie, że brak aktualnych map zagrożenia powodziowego nie stanowi istotnej przeszkody w przeprowadzeniu rzetelnej aktualizacji studium, także w zakresie zagrożenia powodziowego, gdyż kontrolowane gminy miały własne mapy terenów zagrożonych powodzią, a granice tych terenów wyznaczone zostały, w gra-

¹⁰ J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 314.

¹¹ Więcej na ten temat M. Tabernacka, *Między studium a planem — obszary niepewności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gminy*, [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014, s. 190–193.

ficznej części studium, na podstawie tak zwanej wody stuletniej (Q1%)¹². Należy zgodzić się z tym stanowiskiem o tyle, że brak informacji przetworzonej w określonej formie nie zwalnia od wykonania obowiązków prawnych spoczywających na organach administracji, zwłaszcza w przypadku, gdy informacje i dane można uzyskać w inny sposób. Obecnie funkcjonujące systemy przetwarzania i udostępniania informacji, które mogą być wykorzystywane przy wykonywaniu zadań z zakresu zapewniania bezpieczeństwa w stanach nadzwyczajnych, powinny być wykorzystywane w jak najwyższym stopniu, o czym pisze Jadwiga Konieczna, która wskazuje, że prowadzenie monitoringu obszarów zagrożonych powodzią, osuwiskami czy pożarami na podstawie przetwarzanych informacji o środowisku jest podstawą właściwego zapobiegania ewentualnym szkodom lub minimalizowania strat spowodowanych klęskami żywiołowymi. Autorka zwraca uwagę na możliwości, jakie daje wykorzystanie systemu informacji przestrzennej SIP (GIS), którego funkcje pozwalają na zbieranie i integrowanie informacji pochodzących z różnych źródeł i przez to umożliwiają wykonywanie analiz przestrzennych na podstawie dowolnie wybranego zestawu różnorodnych i spójnych danych. Pozwalają one na prognozowanie i przeciwdziałanie powodziom, modelowanie obszarów zalewowych z uwzględnieniem: rzeźby terenu, danych archiwalnych o stanie wody, struktury zabudowy czy zagospodarowania terenu. Jak pisze autorka, podstawowe znaczenie w tych działaniach odgrywa kataster nieruchomości¹³.

Niebagatelne znaczenie dla bezpieczeństwa w stanach zagrożenia klęską żywiołową i ich następstw, które mogą stać się udziałem osób użytkujących określoną przestrzeń, ma fakt, że studium spełnia istotne funkcje informacyjne. Dane, które można uzyskać dzięki studium, mogą mieć wpływ na decyzje inwestycyjne podejmowane przez ludność. Warto przypomnieć, że studium jest często jedyną powszechnie dostępną informacją o zamierzeniach planistycznych gminy, co spowodowane jest tym, że wiele gmin nie ma uchwalonych planów miejscowych dla całego swojego terytorium, co można ująć w ten sposób, że studium często stanowi jedyne „gotowe” źródło informacji o planowanym przeznaczeniu poszczególnych terenów na obszarze gminy, mające „walor urzędowy”, jest więc dla właścicieli nieruchomości i potencjalnych inwestorów źródłem istotnych informacji, które będą oni brali pod uwagę przy podejmowaniu decyzji ekonomicznych lub działań w zakresie dysponowania nieruchomościami¹⁴.

Uprawianie polityki administracyjnej jest ściśle determinowane prawnie; jak więc zauważa Jan Jeżewski, planowanie publiczne jest wyznaczone prawem co do przedmiotu, zakresu i przebiegu; samo nie tworzy prawa. Autor następnie podnosi, że plan jest wynikiem złożonych działań fachowych wykorzystujących metodykę

¹² Informacja o wynikach kontroli *Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią*, s. 29.

¹³ J. Konieczna, *Wykorzystanie danych katastralnych w sytuacjach kryzysowych*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2 lutego 2013, s. 152–153.

¹⁴ M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 190.

planowania (analiza przedmiotu planowania, studia, warianty rozwiązań w formach opisowych, liczbowych, graficznych, uzasadnienie zamierzeń). Ponadto w toku sporządzania planu dokonuje się przewidzianych przez prawo czynności proceduralnych, i tu autor wskazuje między innymi uzgadnianie, zasięganie opinii¹⁵. Od rzetelności tego procesu zależy skuteczność realizacji celów będących uzasadnieniem planowania — co w analizowanym w tym opracowaniu przypadku dotyczy kwestii zapewnienia bezpieczeństwa.

Wieloetapowa procedura uchwalania studium zawiera, zgodnie z przepisem art. 11 u.p.z.p., między innymi elementy pozwalające na określenie obszarów zagrożeń klęską żywiołową. Należą do nich na przykład obowiązek uwzględnienia innych aktów planistycznych, jak: plan zagospodarowania przestrzennego województwa oraz ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, następnie uzyskanie wielu uzgodnień i opinii od organów i podmiotów wymienionych w tym przepisie w zakresach wskazanych w ustawie¹⁶. Podobnie jak w przypadku opracowania planów miejscowych organy planistyczne muszą uwzględniać w procesie opracowania polityki przestrzennej stanowisko innych organów. Jest to prawny obowiązek, co potwierdził między innymi wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r.¹⁷, w którym sąd orzekł, że art. 10 ust. 1 u.p.z.p. należy interpretować w związku z art. 11 u.p.z.p., który w pkt 6 wprowadza współdziałanie organów w trybie uzgodnienia oraz opinii, do którego to obowiązku współdziałania, jak wskazał w cytowanym wyroku sąd, należy wystąpienie o opinię do dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Podważenia stanowiska właściwego organu administracji rządowej nie można opierać na dokonaniu innej oceny. Organ właściwy do uchwalenia studium dokonuje oceny opinii, której nie można odmówić znaczenia prawnego, jeżeli jest jednoznaczna.

REGLAMENTACJA WYKONYWANIA PRAWA WŁASNOŚCI W WARUNKACH ZAGROŻENIA KLĘSKĄ ŻYWIOŁOWĄ

Stan lub ryzyko wystąpienia klęski żywiołowej jest w polskim obszarze prawa traktowane przez ustawodawcę jako przesłanka uzasadniająca zastosowanie wielu rozwiązań ograniczających właścicieli w sposobie korzystania z nieruchomości, a w niektórych przypadkach także wprost wpływających na to prawo.

¹⁵ J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 322.

¹⁶ Między innymi przepis ten przewiduje uzyskanie opinii od właściwych organów w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, a także nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii.

¹⁷ Sygn. akt II OSK 792/12, publ. LEX nr 1216767.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w ustępie trzecim art. 233 stanowi, że ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 64 (prawo własności) i związane z nim pośrednio gwarancje zawarte w art. 50 (nie-naruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) i w art. 22 (wolność działalności gospodarczej). Niemniej należy podkreślić, że regulacja ta nie wyklucza istotnej konstytucyjnej reguły, będącej jednym z filarów demokratycznego państwa prawnego, czyli gwarantowanej art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa, tym bardziej, że ustęp drugi art. 233 wprost stanowi, że niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku. Oznacza to więc zakaz różnicowania sytuacji prawnej osób poddawanych regulacjom reglamentacyjnym¹⁸ mającym związek z wystąpieniem lub ryzykiem stanu klęski żywiołowej z uwagi na te właśnie przesłanki. Co oczywiste, regulacja art. 233 Konstytucji nie stanowi dla prawodawcy upoważnienia do zawieszenia stosowania art. 231 ust. 3 proklamującego w polskim porządku prawnym zasadę proporcjonalności.

Plan miejscowy, a także inne akty prawa miejscowego, mogą wprowadzać zakazy i nakazy określonego korzystania z przestrzeni zagrożonej klęską żywiołową lub dotkniętych klęską.

Jeżeli chodzi o regulacje planu miejscowego, przepisem mającym zasadnicze znaczenie i będącym źródłem tak zwanego władztwa planistycznego jest art. 6. ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości¹⁹.

¹⁸ Zakaz dyskryminacji może być też rozumiany jako obowiązek wyważenia interesu publicznego z interesem indywidualnym, co znalazło odzwierciedlenie między innymi w wyroku NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r. (sygn. akt. II OSK 2732/12, publ. LEX nr 1485608). Jak stwierdził skład orzekający w tym wyroku, zasada równości wobec prawa wymaga wyważenia wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie. Istota działania zasady wyważenia przeciwnych interesów opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady: wyważania wartości interesów i rezultacie wyważania. Dokonując zatem ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli, rada gminy powinna bezwzględnie kierować się zasadą proporcjonalności rozumianą jako zakaz nadmiernej w stosunku do chronionych wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostek. Oznacza to konieczność dbania o właściwe ustalenie proporcji pomiędzy ochroną interesu publicznego z jednej strony a ograniczeniem prywatnych interesów właścicieli z drugiej. Ingerencja w sferę prawa własności musi bowiem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których plan wprowadza określone ograniczenia. Gdyby okazało się, że skala ingerencji w prawo własności nie znajdowała żadnego uzasadnienia w interesie publicznym bądź byłaby w stosunku do niego nierzeczywista lub nieproporcjonalna, można wówczas mówić o nadużyciu władztwa publicznego.

¹⁹ Władztwo planistyczne gminy nie jest kategorią bezwzględną. Podlega ono licznym ograniczeniom, między innymi z uwagi na wyznaczoną u.p.z.p. treść planów miejscowych, por. M. Taber-

Ponadto, już po wystąpieniu zdarzenia uzasadniającego wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, mogą zostać wprowadzone ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela skutkujące w zakresie wykonywania prawa własności. Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej²⁰ ograniczenia te, mające ściślejszy lub dalszy związek z wykorzystaniem przestrzeni, do której określony podmiot ma tytuł prawny, mogą polegać na: zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców, nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń, dokonaniu przymusowych rozbiorów i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części, nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów, nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach oraz wykorzystaniu nieruchomości bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej. Ponadto na mocy art. 22 u.s.t.ż., jeżeli siły i środki, którymi dysponuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda albo pełnomocnik, są niewystarczające, można wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych polegających na oddaniu do używania posiadanych nieruchomości, udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym oraz użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie.

Zgodnie z art. 2 powołanej wyżej ustawy stan klęski żywiołowej może być wprowadzony w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz ich usunięcia. Ograniczenia w zakresie wykonywania prawa własności są więc uzasadnione stanem wyższej konieczności, aczkolwiek tylko w tym zakresie i czasie, w jakim jest to konieczne do osiągnięcia celu, który przyświeca tej regulacji.

KOMPLEKSOWA REGULACJA SYSTEMU ZAPEWNIANIA BEZPIECZEŃSTWA — PLAN MIEJSCOWY W SYSTEMIE AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO, AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH I NAKAZANYCH PRAWEM DZIAŁAŃ FAKTYCZNYCH

Prakseologiczne wymogi zapewniania bezpieczeństwa ludności w stanach nadzwyczajnych wymagają zastosowania takiej regulacji prawnej, która stworzy elastyczny system możliwych do podjęcia działań, które mogą się wzajemnie uzupełniać i pozwalać będą na podjęcie najbardziej optymalnych działań z uwagi na czas reakcji i ich skutki. Treść planu miejscowego powinna być wpasowana w ten system — jego postanowienia powinny być determinowane działaniami

nacka, *Zakres swobody planistycznej gminy*, [w:] *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałicka, Warszawa 2010, s. 386–389.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U.2014.333 z późn. zm. (dalej: u.s.t.ż.).

przewidzianymi przez ten system, ale plan powinien być także podstawą podjęcia określonych działań wzmacniających bezpieczeństwo ludności w razie wystąpienia klęski żywiołowej, w myśl zasady — jak najwięcej jak najprostszymi środkami. Ostatecznie chodzi więc o to, żeby plan był tak zaprojektowany i mógł tak oddziaływać na kształtowanie przestrzeni, by nie było potrzeby podejmowania nadzwyczajnych środków prawnych przewidzianych właściwymi przepisami.

Szczególne prewencyjne znaczenie, także dla treści planu miejscowego w kontekście zapewniania bezpieczeństwa ludności, mają obowiązki w zakresie monitorowania stanu środowiska i doraźnego oraz systematycznego sygnalizowania ryzyka wystąpienia klęski, czemu służą między innymi właściwe rejestry prowadzone dla obszarów, których dotyczy ryzyko wystąpienia klęsk wywołanych działaniem sił przyrody. Na przykład na podstawie art. 110a. ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²¹ starosta prowadzi obserwację terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także rejestr zawierający informacje o tych terenach. Prawo przewiduje szczególnie tryb współdziałania organów w tym zakresie rzeczowym, gdyż na mocy art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu²², jeżeli na terenie gminy obszar, na którym nastąpiło zniszczenie lub uszkodzenie obiektów w wyniku osunięcia ziemi, nie był wpisany do rejestru prowadzonego przez starostę, wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje do starosty z wnioskiem o wpisanie tego terenu do rejestru, zgodnie zaś z ust. 2 tej regulacji starosta wpisuje do rejestru informacje o obszarze, na którym nastąpiło osunięcie ziemi, w terminie siedmiu dni od dnia złożenia wniosku.

Innym przykładem prewencyjnych obowiązków w systemie zapewniania bezpieczeństwa w stanach klęsk żywiołowych może być regulacja art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³, na mocy której wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy, co następuje w pewnym związku z obowiązkami prawnymi, jakie na właściwe organy nakłada w zakresie ochrony przeciwpowodziowej ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne²⁴. Chodzi tu o sporządzanie przez właściwe organy na podstawie art. 88d map zagrożenia powodziowego dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego²⁵. Ponadto w trybie art. 88e p.w. sporządzane są

²¹ Tekst jedn. Dz.U.2016.672 z późn.zm.

²² Dz.U.2001.84.906 z późn. zm. (dalej: u.o.s.z.o.i.r.).

²³ Tekst jedn. Dz.U. 2016.446.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U.2015.469 z późn.zm. (dalej: p.w.).

²⁵ Są to, zgodnie z regulacją ust. 3 cytowanego tu przepisu, obszary szczególnego zagrożenia powodzią, a także obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i zachodzi raz na 500 lat lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremal-

mapy ryzyka powodziowego, na których przedstawia się potencjalnie negatywne skutki związane z powodzią²⁶. Zgodnie z art. 88f p.w. przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2, można uwzględnić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i, jak stanowi ten przepis, w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy, na mocy zaś ust. 6 tej regulacji od dnia przekazania tych map jednostkom samorządu terytorialnego można uwzględniać poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia obszarów w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzjach o warunkach zabudowy na obszarach wskazanych na mapach zagrożenia powodziowego. Sugerowałabym modyfikację tej regulacji, tak by przewidywała ona obowiązek, nie zaś jedynie możliwość uwzględnienia skutków przewidywanych zagrożeń w szeroko rozumianych aktach planowania, przez obligatoryjność takiego planowania zagospodarowania przestrzeni, które minimalizowało będzie negatywne skutki wystąpienia powodzi.

Obecnie funkcjonujący system przewiduje, zgodnie z art. 88g p.w., opracowanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym, które na podstawie map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego dla obszarów dorzeczy przygotowuje Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, a dla regionów wodnych przygotowują dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej i przekazują Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Należy to interpretować jako rozwiązanie sprzyjające zwiększaniu stanu bezpieczeństwa ludności w warunkach klęski żywiołowej.

Ponieważ na mocy ust. 7 art. 88h p.w. udostępnienie przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej albo ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej materiałów źródłowych wykorzystanych do przygotowania projektów planów zarządzania ryzykiem powodziowym odbywa się na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia

nego. Są to także obszary narażone na zalanie, na których zagrożenie powodzią występuje na skutek zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwsztormowego. Na mapach tych przedstawia się zasięg powodzi; głębokość wody lub poziom zwierciadła wody; w uzasadnionych przypadkach — prędkość przepływu wody lub natężenie przepływu wody.

²⁶ Na mapach tych uwzględnia się szacunkową liczbę mieszkańców, którzy mogą być dotknięci powodzią; rodzaje działalności gospodarczej wykonywanej na obszarach objętych zasięgiem mapy, instalacje mogące w razie wystąpienia powodzi spowodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości; występowanie ujęć wody, stref ochronnych ujęć wody lub obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych, kąpielisk, obszarów Natura 2000, parków narodowych oraz rezerwatów przyrody; a w uzasadnionych przypadkach: obszary, na których mogą wystąpić powodzie, którym towarzyszy transport dużej ilości osadów i rumowiska, potencjalne ogniska zanieczyszczeń wody.

3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ułatwione jest stosowanie w systemie zapewniania bezpieczeństwa ludności instrumentów partycypacji społecznej opartej na merytorycznych kryteriach. Właściwe postulaty mogą być zgłaszane w trakcie przewidzianych u.p.z.p. instrumentów współuczestniczenia ludności w opracowaniu projektów aktów planistycznych.

Ponadto w system działania w tym przypadku wpisuje się możliwość stania w tym zakresie rzeczowym aktów prawa miejscowego, czego przykładem może być regulacja art. 88m p.w. Według niej dla terenów, dla których nie określono obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, kierując się względami bezpieczeństwa ludzi i mienia, aktem prawa miejscowego wprowadzić zakazy, do których w myśl omawianej tu regulacji mogą należeć między innymi zakaz zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów, a także zakaz sadzenia drzew lub krzewów.

Pewien związek z planem miejscowym jako elementem systemu zapewniania ludności w stanach klęsk żywiołowych mają działania prawne, podejmowane na podstawie ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu²⁷. Przepisy tej ustawy określają szczególny reżim prawny postępowania w przypadku znoszenia, minimalizowania i naprawiania skutków działania żywiołów, które dotknęły nieruchomości położone na obszarach klęsk. Regulacje tej ustawy zostały zaprojektowane tak, by usprawnić i przyspieszyć działanie w przypadku, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie został opracowany z uwzględnieniem mogących nastąpić trudności. Ustawa przewiduje, zgodnie z regulacją art. 1, szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku powodzi, wiatru, osunięcia ziemi lub działania innego żywiołu oraz zagospodarowania terenów, a także zasady i tryb nabywania nieruchomości w celu realizacji miejscowych planów odbudowy, w związku z osunięciem ziemi w gminach lub miejscowościach wskazanych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów, wydanym na podstawie art. 2 u.o.s.z.o.i.r.

Działania możliwe do podjęcia w trybie tej ustawy zostały tak zaprojektowane, by wpisanie ich w stan wyznaczany podstawowymi aktami planistycznymi umożliwiło szybką reakcję, ale też by nie destabilizowało w sposób trwały koncepcji zagospodarowania przestrzennego danego obszaru. W tym celu organy gminy mogą wydawać określone co do treści i zasięgu oddziaływania akty prawa miejscowego. Na mocy art. 13 i ust. 1 u.o.s.z.o.i.r. są one o tyle kompatybilne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, że na obszarach nimi wyznaczonych nie stosuje się ustaleń miejscowego planu zagospodarowania prze-

²⁷ Dz.U.2001.84.906 z późn. zm.

strzennego w zakresie sprzecznym z tym aktem. Akty te zgodnie z ust. 2 tego przepisu obowiązują do dnia wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany na obszarze objętym tymi aktami.

Rada gminy może na mocy regulacji art. 13a u.o.s.z.o.i.r. wydać w terminie trzech miesięcy od wejścia w życie wspomnianego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów akt prawa miejscowego, w którym w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi lub mienia wyznacza obszary, gdzie nastąpiło zniszczenie lub uszkodzenie obiektów budowlanych w wyniku osunięcia ziemi i odbudowa obiektów budowlanych może nastąpić wyłącznie po trwałym ustabilizowaniu terenu z zastosowaniem odpowiednich metod technicznych ustalonych w projekcie geotechnicznym dla skomplikowanych warunków gruntowych trzeciej kategorii geotechnicznej, w rozumieniu przepisów w sprawie ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych oraz uzyskaniu pozwolenia na budowę. Jest to istotna regulacja mająca znaczenie dla kwestii bezpieczeństwa ludności, gdyż omawiana tu ustawa w art. 6 i 7 pozwala wprost z mocy prawa na odbudowę obiektów budowlanych bez konieczności uzyskania pozwoleń i złożenia zgłoszeń przewidzianych właściwymi przepisami²⁸ znajdującymi zastosowanie w standardowych procedurach inwestycyjnych.

Ustawa przewiduje także w art. 13c możliwość wprowadzenia z uwagi na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia zakazów budowy nowych budynków, odbudowy oraz rozbudowy, przebudowy i nadbudowy istniejących budynków.

Specjalnym narzędziem planistycznym pozwalającym na względnie szybką i dostosowaną do aktualnych warunków miejscowych reakcję jest miejscowy plan odbudowy obiektów budowlanych, który gmina może uchwalić na mocy art. 13d i następnych u.o.s.z.o.i.r. i który także korzysta z waloru prawa miejscowego. *Ratio legis* takiego planu, zgodnie z powołanym tu przepisem, jest umożliwienie odbudowy na obszarach innych niż objęte aktami prawa miejscowego, o którym była mowa powyżej. Plan ten uchwalany jest według szczegółowej procedury określonej przepisami u.o.s.z.o.i.r. przewidującej także instrumenty konsultacyjne, jednakże jego opracowanie jest znacznie mniej skomplikowane i czasochłonne niż przygotowanie i uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowi więc on rozsądny środek reakcji na sytuacje, których dotychczas obowiązujący plan miejscowy w swojej treści nie uwzględniał lub też reakcje na sytuację braku planu miejscowego. To, co stanowi o swoistym rekompensacyjnym dla ludności walorze tego aktu, to wprowadzone regulacjami art. 13g i 13h u.o.s.z.o.i.r. możliwości w zakresie obrotu nieruchomościami dotkniętymi negatywnymi skutkami

²⁸ Zgodnie z regulacją art. 6 i 7 u.o.s.z.o.i.r. co do zasady nie wymaga zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej remont oraz nie wymaga pozwolenia na budowę odbudowa uszkodzonych w wyniku działania żywiołu: obiektów liniowych, z wyjątkiem linii kolejowych, budowli regulacyjnych na wodach oraz urządzeń wodnych, obiektów budowlanych o kubaturze mniejszej niż 1000 m³ i nie wyższych niż 12 m nad poziomem terenu, przy czym odbudowa tych obiektów wymaga zgłoszenia.

klęski żywiołowej. Na przykład na mocy ust. 1 art. 13h u.o.s.z.o.i.r. nieruchomości stanowiące własność gminy mogą być przedmiotem zamiany na nieruchomości objęte aktami prawa miejscowego, o których mowa w art. 13a lub 13c, stanowiące własność osób fizycznych lub osób prawnych.

System aktów normatywnych będących podstawą podejmowania działań mających na celu zapobieganie negatywnym skutkom katastrof naturalnych i znoszenie ich skutków stanowi kompleks wzajemnie uzupełniających się norm pozwalających na elastyczne i dostosowane do okoliczności działanie. Plan miejscowy w tym systemie powinien mieć znaczenie zasadnicze jako podstawowe prawne narzędzie zagospodarowania przestrzeni.

THE ANTICIPATIVE ROLE OF THE LOCAL PLAN REGULATIONS IN THE SYSTEM OF ENSURING SAFETY OF THE POPULATION IN CASE OF A NATURAL DISASTER

Summary

Legal order should provide system of regulations with the ability to counteract (combat) negative effects of natural disasters at their earliest stage. This is particularly important due to the legal obligation to ensure safety of the population. The legislation enabling to anticipate the negative consequences associated with the occurrence of natural disasters is a local plan, which should be a part of the system ensuring safety of the population within the municipality.