



Tomasz Bąkowski*

Uniwersytet Gdański

ZAKRES SWOBODY I WŁADZTWA PLANISTYCZNEGO GMINY W KSZTAŁTOWANIU TREŚCI UCHWAŁY KRAJOBRAZOWEJ

Wprowadzenie

W dniu 24 czerwca 2004 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikował, sporządzoną przez państwa członkowskie Rady Europy 20 października 2000 r. we Florencji, Europejską Konwencję Krajobrazową¹. Zgodnie z art. 5 Konwencji „Każda ze Stron podejmie działania na rzecz: a) prawnego uznania krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, jako wyrażenia dzielonej przez nie różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości; b) ustanowienia i wdrożenia polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu poprzez przyjęcie środków specjalnych określonych w artykule 6; c) ustanowienia procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zdefiniowaniem i wdrożeniem polityki w zakresie krajobrazu wzmiankowanej w powyższym ustępie b); d) zintegrowania krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego i własną polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą, jak również z wszelką inną polityką, która bezpośrednio lub pośrednio oddziałuje na krajobraz”.

Podjęte zobowiązania stały się jednym z powodów zmian w obowiązującym porządku prawnym w zakresie zasad, warunków i trybu obejmowania ochroną wartości krajobrazowych², m.in. za sprawą uchwalenia ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu³. Ustawa ta, zwana także „ustawą krajobrazową”, jest typowym

* tb@prawo.ug.edu.pl

¹ Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

² Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/E0EC31AF25E44523C1257BA-4002A90F4/%24File/1525.pdf>.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 774., ze zm.

aktem zmieniającym, pozbawionym przepisów merytorycznych w rozumieniu Zasad Techniki Prawodawczej⁴, zawierającym przepisy nowelizujące dziesięć ustaw, istotnych z punktu widzenia realizacji celu określonego w jej tytule oraz przepisy epizodyczne, przejściowe, dostosowujące i przepis końcowy. Najobszerniejszymi ilościowo i najgłębszymi przedmiotowo zmianami zostały objęte ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ (dalej: u.p.z.p.) oraz ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁶. Natomiast za główne bądź za jedno z głównych „narzędzi ochrony krajobrazu”, wprowadzonych do obrotu prawnego przez ustawę krajobrazową, należy uznać uchwałę w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, zwaną w dalszej części niniejszego opracowania „uchwałą krajobrazową”, uregulowaną w dodatkowych przez ustawę krajobrazową do u.p.z.p. przepisach art. 37a–37d.

1. Ogólna charakterystyka uchwały krajobrazowej

Zgodnie z przepisem art. 37a ust. 1 u.p.z.p., rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Z kolejnych ustępów art. 37a u.p.z.p. wynika, że uchwałą tą można wprowadzić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem sztyldów. W stosunku do sztyldów uchwała krajobrazowa określa zaś zasady i warunki ich sytuowania i gabaryty. Określa też liczbę sztyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność.

W uchwale krajobrazowej należy określić warunki i termin dostosowania istniejących obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, który nie może być krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały.

Uchwała krajobrazowa może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy, w tym wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń, dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale. Może też wyłączać niektóre rodzaje obiektów małej architektury spod zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale.

Tryb sporządzania projektu uchwały krajobrazowej, określony w przepisach art. 37b u.p.z.p., w znacznym stopniu odwzorowuje rozwiązania przyjęte w prze-

⁴ Zob. § 14 i 15 oraz rozdział 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 238) (dalej: ZTP).

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 778, ze zm.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 2134, ze zm.

pisach normujących procedurę sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: gminne studium) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy).

Ustawodawca w art. 37a ust. 4 u.p.z.p. w sposób arbitralny przesądza o prawnym charakterze uchwały krajobrazowej, uznając ją za akt prawa miejscowego. Powołany przepis nadaje tej uchwale status aktu prawa miejscowego w znaczeniu formalnym, co jak się wydaje nie było zabiegiem koniecznym, ponieważ z treści pozostałych ustępów art. 37a wynika, że uchwała krajobrazowa posiada materialne atrybuty aktu powszechnie obowiązującego na obszarze w niej określonym. Rekonstruowane na jej podstawie normy generalno-abstrakcyjne kształtują bowiem prawną sytuację jednostek i ich organizacji, co świadczy o tym, że omawiana uchwała jest również aktem prawa miejscowego w znaczeniu materialnym⁷.

Z przynależnością uchwały krajobrazowej do jednej z kategorii źródeł powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji, jaką są akty prawa miejscowego, wiąże się wiele prawnie doniosłych konsekwencji. Dotyczą one m.in., tak jak w przypadku planu miejscowego, treści uchwały, zwłaszcza względem ustawowych uwarunkowań jej podejmowania⁸, metodyki redagowania określonej w ZTP, sposobu ogłaszania i uwarunkowań związanych z jej wejściem w życie⁹.

Nakazy i zakazy wynikające z przepisów uchwały krajobrazowej, dotyczące umieszczania tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych, zostały zabezpieczone sankcjami w postaci administracyjnej kary pieniężnej wymierzanej w drodze decyzji administracyjnej. Zasady i tryb wymierzania tych kar zostały określone w art. 37d u.p.z.p. Natomiast w sprawach tam nieuregulowanych, zgodnie z art. 37e u.p.z.p., mają zastosowanie przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁰.

2. Uchwała krajobrazowa w świetle aktów planistycznych

Już samo wprowadzenie uchwały krajobrazowej do u.p.z.p., ale przede wszystkim przedmiot regulacji skłania do zaliczenia jej do grona prawnych urządzeń planowania i zagospodarowania przestrzennego. Usytuowanie tego aktu na poziomie gminnym rodzi pytanie o relacje zachodzące pomiędzy nim a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (da-

⁷ Por. rozważania Marka Szewczyka na temat prawnego charakteru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 77.

⁸ Zob. J.H. Szlachetko, A. Bochentyn, *Reglamentacja wolności zabudowy na przykładzie tzw. uchwały krajobrazowej (w:) Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2016, s. 164 i n.

⁹ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 77.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U z 2015 r., poz. 613, ze zm.

lej: gminne studium) oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy). Pytanie to jest ze wszech miar zasadne, ponieważ przepisy u.p.z.p. w obecnym brzmieniu nie odnoszą się do tych relacji, a przynajmniej nie w taki sposób, w jaki zostały określone pomiędzy gminnym studium i planem miejscowym, czego wyrazem jest przede wszystkim przepis art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Odpowiednika art. 9 ust. 4 u.p.z.p., odnoszącego się do ustaleń gminnego studium i ustaleń uchwały krajobrazowej, próżno bowiem szukać w obowiązujących przepisach prawa.

Gminne studium, według poglądów prezentowanych w doktrynie i orzecznictwie sądownoadministracyjnym, jest aktem kierownictwa wewnętrznego o charakterze ogólnym¹¹, określającym politykę przestrzenną gminy¹², będącym aksjologiczną podstawą wszelkich działań podejmowanych na obszarze gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego¹³ oraz podstawą merytoryczną dla organów gminy przygotowujących i uchwalających plan miejscowy¹⁴.

Powyższe cechy charakteryzujące gminne studium, jak również celowościowe i funkcjonalne podobieństwa planu miejscowego i uchwały krajobrazowej dają podstawy do uznania, że organy gminy zarówno przy sporządzaniu planu miejscowego, jak i w przypadku podejmowania uchwały krajobrazowej są związane ustaleniami gminnego studium. Co prawda w praktyce ustalenia studium gminnego w większym stopniu niż ma to miejsce w przypadku uchwały krajobrazowej determinują treść sporządzanych planów miejscowych z uwagi na ich nieporównywalnie szerszy przedmiot regulacji, to jednak nie należy wykluczać, że mogą też wpływać na treść ustaleń uchwały krajobrazowej. Za takim stanowiskiem przemawia także argument „normatywny”. Mianowicie przepisy ustawy krajobrazowej, wprowadzające do obrotu prawnego uchwałę krajobrazową, doprowadziły również do zmian w innych przepisach u.p.z.p., w tym w art. 10, określającym treść studium gminnego.

Z kolei nieco inny problem dotyczy wzajemnych relacji pomiędzy uchwałą krajobrazową i planem miejscowym. Oba te akty są bowiem aktami prawa miejscowego sporządzanymi i wydawanymi przez te same organy. Ponadto zarówno ustalenia planu miejscowego jak i uchwały krajobrazowej wpływają wiążąco na zakres wykonywania prawa własności nieruchomości, chociaż tylko w odniesieniu do planu miejscowego ustawodawca oznajmia wprost w art. 6 ust. 1 u.p.z.p., że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują,

¹¹ Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., II OSK 751/07, LEX nr 470918 oraz wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., (II OSK 627/14), LEX nr 2002213.

¹² Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 93.

¹³ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 54.

¹⁴ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 85.

wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Wszystko to mogłoby nawet wskazywać na rysującą się swoistą konkurencję pomiędzy planem miejscowym i uchwałą krajobrazową¹⁵, gdyby nie art. 7 pkt 3 lit. b ustawy krajobrazowej, na podstawie którego został uchylony art. 15 ust. 3 pkt 9, który wraz ze zdaniem wstępnym miał następujące brzmienie: „W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: 9) zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane”.

Nie ulega zatem wątpliwości, że jednym z zabiegów ustawy krajobrazowej było przeniesienie ustaleń, o których była mowa w uchylonym art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., z planu miejscowego do uchwały krajobrazowej. Zmiana miejsca regulacji zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, oznacza: 1) wyłączenie możliwości zamieszczania ustaleń w powyższej materii w nowo uchwalanych planach miejscowych; 2) możliwość ustalania wyżej wymienionych zasad i warunków jedynie na podstawie uchwały krajobrazowej, która w według art. 37a ust. 5 u.p.z.p. dotyczy całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez innego organy niż ministra właściwego do spraw transportu. Wprawdzie, zgodnie art. 37a ust. 6 u.p.z.p., uchwała krajobrazowa może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy, niemniej jednak w odróżnieniu od ustaleń planu miejscowego, którego ustalenia również i w tym względzie odnosiły się z reguły do fragmentów obszaru gminy, jest aktem regulującym w sposób kompleksowy dla całej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego ustalenia, o których mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p.

Zakres przestrzenny i ściśle określony przedmiot regulacji zbliża uchwałę krajobrazową do tzw. planów funkcjonalnych czy też aktów planowania specjalistycznego, których ustalenia niejako wyciągnięte „przed nawias” stają się w tym względzie wiążące dla ustaleń dokonywanych w aktach planowania ogólnego w tym przypadku dla planu miejscowego.

3. Pojęcie władztwa planistycznego gminy

Powszechnie wiążące ustalenia uchwały krajobrazowej stanowią materialny wyraz władztwa planistycznego gminy, przez które należy rozumieć zespół kompetencji do stanowienia i stosowania prawa, powierzonych organom gminy w celu kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej gminy, ustalania przeznaczenia terenu oraz określania sposobów jego zagospodarowania i wa-

¹⁵ Zob. A. Kosicki, *Komentarz do art. 37b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (w:) *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski System Informacji Prawnej LEX, aktualizacja luty 6/2017.

runków ewentualnej zabudowy. Władztwo planistyczne jest kategorią teoretyczną¹⁶. Stanowi element samodzielności planistycznej gminy, będącej podstawową zasadą obecnie obowiązującego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego¹⁷, nawiązującą do konstytucyjnej zasady samodzielności gminy¹⁸, której „ustawową konsekwencją” jest przepis art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹, w którym sprawy ładu przestrzennego zostały wymienione jako pierwsze spośród zadań własnych gminy, wykonywanych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Ustawową podstawą dla tak sformułowanego pojęcia władztwa planistycznego gminy jest obecnie przepis art. 3 ust. 1 u.p.z.p.²⁰, zaś prawnymi instrumentami urzeczywistniającymi to władztwo są: studium gminne, plan miejscowy, miejscowy plan rewitalizacji, decyzja o warunkach zabudowy, decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz – jak już wyżej wspomniano – będąca przedmiotem niniejszego opracowania, uchwała krajobrazowa²¹.

4. Prawne granice regulacji uchwały krajobrazowej

Samodzielność planistyczna gminy, a co za tym idzie wynikające z niej władztwo planistyczne gminy, tak samo zresztą jak i wywodzona z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja)²² samodzielność gminy, mają wyznaczone prawem granice.

W świetle przepisów art. 37a–37e u.p.z.p., określających uwarunkowania, zasady i tryb sporządzania projektu i podejmowania uchwały krajobrazowej oraz prawne konsekwencje wejścia jej w życie, a także sankcjonowanie naruszenia wynikających z niej ustaleń, uzasadnione będzie przyjrzenie się prawnym grani-

¹⁶ Por.: W. Jakimowicz, *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego* (w:) I. Zachariasz, *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 70; A. Fogel, *Prawne determinanty określania przeznaczenia i zagospodarowania terenu a władztwo planistyczne gminy* (w:) *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkic z zakresu prawa administracyjnego materialnego*, red. Z. Cieślak, K. Zalaszińska, s. 50 i n.

¹⁷ Por. P. Sosnowski, *Samodzielność planistyczna gminy* (w:) J. Dziedzic-Bukowska, Jacek Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 187.

¹⁸ *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 28.

¹⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.

²⁰ Zgodnie z tym przepisem: „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy”.

²¹ Szerzej na temat instrumentów władztwa planistycznego gminy zob. m.in.: M. Kruszewska-Gagoś, *Władztwo planistyczne jako środek realizowania zadań gminy w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego*, „Prawo. Administracja. Kościół” 2006, Numer specjalny, s. 147–158.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

com władztwa planistycznego gminy, materializującego się w treści omawianej uchwały.

Prawne ograniczenia ustalania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, można podzielić ze względu na źródło ich pochodzenia. Biorąc pod uwagę powyższe kryterium, można wskazać na granice swobody kształtowania treści uchwały krajobrazowej będące wynikiem: 1) samych przepisów u.p.z.p. i to zarówno z tych dodanych przez ustawę krajobrazową, jak i tych, które wytyczają granice władztwa planistycznego w ogólności; 2) przepisów innych ustaw; 3) konstytucyjnych zasad oddziałujących na cały obowiązujący porządek prawny.

Ad. 1) Przepisy wprowadzające do u.p.z.p. prawną konstrukcję uchwały krajobrazowej określiły, obok obowiązującego dotychczas reżimu prawnego wytyczającego granice władztwa planistycznego gminy, materialnoprawne i formalnoprawne ramy, w których organy gminy mogą sporządzać i podejmować tę uchwałę oraz egzekwować przestrzeganie jej ustaleń.

A. Przedmiot regulacji

Przepis art. 37a ust. 1 u.p.z.p. określa przedmiot uchwały krajobrazowej, którym mogą być wyłącznie: a) obiekty małej architektury, tablice i urządzenia reklamowe oraz ogrodzenia; b) w zakresie zasad i warunków ich sytuowania oraz; c) ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Przy czym zakres uregulowań w odniesieniu do szyldów, będących, w myśl art. 2 pkt 16d u.p.z.p., rodzajem reklamy lub urządzenia reklamowego informującym o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują, obejmuje, w myśl art. 37a ust. 2 u.p.z.p.: zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność.

B. Wyłączenia

Ustawowe wyłączenia spod regulacji przepisów uchwały krajobrazowej mają charakter przestrzenny i rzeczowy. I tak po pierwsze, dopuszczalność ustalenia zakazu sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, jaki może przewidywać uchwała krajobrazowa, zgodnie z 37a ust. 3 u.p.z.p., nie obejmuje szyldów. Po drugie, spod regulacji uchwały reklamowej zostały wyłączone, na mocy art. 37a ust. 5 u.p.z.p., tereny zamknięte ustalone przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu. Po trzecie, uchwała ta nie obejmuje też swoim zakresem ustalania zasad i warunków sytuowania ogrodzeń autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeń linii kolejowych (art. 37a ust. 8 u.p.z.p.). Po czwarte, według art. 37c u.p.z.p., przepisów dotyczących reklam nie stosuje się do upowszechniania informacji wyłącznie: 1) trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia; 2) o charakterze religijnym, związanym z dzia-

łałnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeżeli tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe są sytuowane w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy.

C. Ramy formalnoprawne

Tryb sporządzania projektu uchwały krajobrazowej, określony w przepisach art. 37b u.p.z.p., w znacznym stopniu odwzorowuje rozwiązania, przyjęte w przepisach normujących procedurę sporządzania gminnego studium oraz planu miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że realizacja poszczególnych elementów tej procedury w przyjętej przez ustawodawcę kolejności bezwzględnie wiąże organ prowadzący postępowanie.

D. Ograniczenia władztwa planistycznego wynikające z pozostałych przepisów u.p.z.p.

Merytoryczna i formalna postać uchwały krajobrazowej, jak już wyżej zasygnalizowano, jest determinowana uregulowaniami pochodzącymi nie tylko z przepisów u.p.z.p., dodanych bądź zmienionych przez ustawę krajobrazową, ale także z innych przepisów normujących zasady kształtowania polityki przestrzennej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Są nimi przede wszystkim przepisy, z których rekonstruuje się dyrektywy o charakterze nadrzędnym względem całej regulacji u.p.z.p., uznane przez doktrynę za prawne zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego²³. Prawne zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego odnoszą się do wszystkich konstrukcji i instytucji przewidzianych w u.p.z.p. oraz etapów procesu inwestycyjnego. Należą do nich: 1) wywodzone z art. 1 ust. 1 u.p.z.p. naczelne zasady ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, 2) zasada ochrony wartości wysoko cenionych (art. 1 ust. 2 u.p.z.p.); 3) zasada spójności działań planistycznych, wynikająca z trójstopniowej struktury planowania (planowanie na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym); 4) zasada samodzielności planistycznej gminy i jej pochodna zasada władztwa planistycznego (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.); 5) zasada czynnego udziału podmiotów spoza systemu administracji publicznej w procesie planowania przestrzennego (art. 6 ust. 2 u.p.z.p. oraz przepisy regulujące tryb sporządzania poszczególnych aktów planistycznych)²⁴.

Uwagi przedstawione w pkt. 2 niniejszego opracowania dają podstawy do uznania, że przepisy u.p.z.p., określające podporządkowanie treści planów miej-

²³ Por. Z. Niewiadomski, *Planowanie...*, s. 34 i n.; Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 49 i n.; P. Sosnowski, *Zasady planowania przestrzennego* (w:) J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon...*, s. 273.

²⁴ Szerzej na temat zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego zob. m. in. T. Bąkowski, *Kształtowanie ładu przestrzennego na potrzeby gospodarki* (w:) *Prawo gospodarcze publiczne*, red. A. Powalowski, Warszawa 2015, s. 333–349.

scowych ustaleniom gminnego studium, dotyczą również treściowych relacji pomiędzy uchwałą krajobrazową i gminnym studium.

Wypada również w tym miejscu wskazać, że wymogi dotyczące zasad i trybu sporządzania i podejmowania uchwały krajobrazowej, wyznaczające na gruncie u.p.z.p. granice władztwa planistycznego gminy, nie zostały *expressis verbis* zabezpieczone w taki sposób, w jaki dokonano tego w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., względem gminnego studium i planu miejscowego. Zgodnie bowiem z tym przepisem, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Uznanie, że brak analogicznego przepisu, odnoszącego się uchwały krajobrazowej, jest wynikiem celowego zachowania ustawodawcy, nie wydaje się słuszne. Zważywszy bowiem na to, że jak już wyżej podnoszono, przedmiot uchwały krajobrazowej do czasu wejścia w życie ustawy krajobrazowej, przynależał do fakultatywnych elementów treści planu miejscowego (zob. art. 15 ust. 3 pkt 9 w wersji sprzed powyższej nowelizacji), biorąc również pod uwagę systemowy charakter regulacji ustawowej zapewniający jej wewnętrzną merytoryczną, funkcjonalną i teleologiczną spójność, należałoby uznać, że brak odpowiednika art. 28 u.p.z.p., odnoszącego się do zasad i trybu sporządzania i podejmowania uchwały krajobrazowej, jest efektem zwykłego przeoczenia, świadczącego o nie dość rzetelnym przygotowaniu projektu ustawy krajobrazowej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że powyższe zaniechanie może wywoływać w praktyce problemy, w szczególności w postępowaniach nadzorczych, których przedmiotem będzie uchwała krajobrazowa, oraz w przypadku zaskarżenia takiej uchwały do sądu administracyjnego.

Ad 2). Źródłem ograniczeń władztwa planistycznego przy ustalaniu zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń są, oprócz wyżej powołanych przepisów u.p.z.p., także regulacje zawarte w ustawach odrębnych. Wśród nich można wskazać m.in. na przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁵, określające 1) zasady umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w pasie drogowym (art. 22 ust. 2c) oraz przy drogach (art. 42a i 43 ust. 1); 2) zakazy umieszczania w pasie drogowym reklam a) imitujących znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, b) poza obszarem zabudowanym, z wyłączeniem parkingów i miejsc obsługi podróżnych (art. 39 ust. 1 pkt 5).

Innym aktem ograniczającym władztwo planistyczne gminy, materializujące się w ustaleniach uchwały krajobrazowej, jest ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁶, która w art. 19 ust. 1b wprost odnosi się do treści tej uchwały i wprowadza wymóg uwzględniania w szczególności: 1) ochrony zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia;

²⁵ Tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 1440, ze zm.

²⁶ Tekst jedn. Dz. U. 2014, poz. 1446, ze zm.

2) ochrony innych zabytków nieruchomych znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; 3) wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych oraz plany ochrony parków krajobrazowych.

Ad 3). Granic swobody kształtowania treści uchwały krajobrazowej należy także poszukiwać, tak jak w wielu innych przypadkach, w konstytucyjnych zasadach wpływających na cały krajowy porządek prawny. Zatem wójt, burmistrz albo prezydent miasta, przygotowujący projekt uchwały, oraz rada gminy podejmująca uchwałę o przygotowaniu projektu uchwały krajobrazowej oraz o ustaleniu zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, zgodnie z zasadą praworządności, przewidzianą w art. 7 Konstytucji, mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa.

Ponadto ustalenia uchwały krajobrazowej powinny uwzględniać konstytucyjne zasady ochrony własności, wynikające z art. 21 i 64 Konstytucji oraz wolności działalności gospodarczej, o której mowa w art. 22 Konstytucji. Dopuszczalne przez ustawę zasadniczą ograniczenia w sferze praw właściciela i wolności działalności gospodarczej, do których może dojść na mocy ustaleń uchwały krajobrazowej, muszą mieścić się w ramach wyznaczonych przez zasadę proporcjonalności, określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mając zaś na względzie to, że z reguły jednym z rezultatów wejścia w życie uchwały krajobrazowej będzie ograniczenie wspomnianego prawa własności lub wolności działalności gospodarczej, ustaleniom tej uchwały powinien towarzyszyć każdorazowo test proporcjonalności, który według stanowiska wypracowanego przez Trybunał Konstytucyjny oraz Sąd Najwyższy sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące: 1) przydatności zastosowanego środka (oceny, czy środek ten jest w stanie doprowadzić do realizacji zakładanego celu); 2) niezbędność (konieczności) wprowadzanej normy dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (oceny, czy ten sam cel mógłby być zrealizowany w inny, mniej inwazyjny sposób); 3) proporcjonalności *sensu stricto*, tj. oceny zachowania proporcji między pozytywnym efektem zastosowanego środka a ciężarem nałożonym na dotkniętą nim jednostką²⁷.

Zasada proporcjonalności oraz wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego zdają się nie tylko ograniczać, ale wręcz wyłączać niektóre z przewidzianych w znowelizowanych przepisach u.p.z.p. ustawowo dopuszczalnych możliwości ustaleń, takich jak zakaz sytuowania ogrodzeń (art. 37a ust. 3 u.p.z.p.). Uwzględniając bowiem cele i funkcje szkół, przedszkoli, żłobków, placów zabaw, boisk sportowych, strzeżonych parkingów, przedsiębiorstw przemysłowych i in., będących stałymi elementami „rzeczywistości przestrzennej”, trudno byłoby w zgodzie z wyżej powołanymi zasadami konstytucyjnymi oraz wbrew wartościom takim jak bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia, wprowadzić na obszarze lokalizacji powyższych obiektów zakaz stawiania ogrodzeń.

²⁷ Por.: wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r. (SK 16/07), OTK-A 2008 nr 3, poz. 45; wyrok SN z dnia 17 września 2014 r., (I CSK 439/13), LEX nr 1504809.