

Hanna Mierzejewska*

PRAWNE I EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA PLANOWANIA, ZAGOSPODAROWANIA, BEZPIECZEŃSTWA I PROCESU ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ PUBLICZNĄ

Streszczenie

Zarządzanie przestrzenią publiczną w aspekcie planowania i zagospodarowania przestrzennego powinno być poprzedzone rzetelną diagnozą, na podstawie której opracowywane, realizowane i modyfikowane są plany, a nawet dokonywana jest rewitalizacja przestrzeni. Prawdłowo zaplanowana, zagospodarowana i zarządzana przestrzeń powinna dać gwarancję bezpieczeństwa jej użytkownikom. Proces planowania i zagospodarowania przestrzennego powinien mieć charakter sieciowy. Oznacza to, że w procesie tym należy wziąć pod uwagę kilka aspektów: uwarunkowania prawne dotyczące planowania przestrzennego na poziomie europejskim, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów międzynarodowych i nadgranicznych, przepisy prawa obowiązujące w Polsce z uwzględnieniem poziomu samorządu terytorialnego i jego zadań własnych, udział przedstawicieli samorządu terytorialnego, służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, uczestnictwo inwestorów, podmiotów gospodarczych, instytucji oraz partycypacyjne zaangażowanie społeczności lokalnej. Nadrzędnym celem gospodarki przestrzennej powinno być zachowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju oraz zapewnienie wysokiego poziomu poczucia bezpieczeństwa użytkownikom przestrzeni.

Słowa kluczowe: zarządzanie przestrzenią, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, bezpieczeństwo, uwarunkowania prawne.

* Mgr inż., Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, wykładowca.

Synopsis

Legal and economic conditions for public space planning, zoning, safety and management process

The management of public spaces in respect of spatial planning and spatial development should follow a detailed assessment, which serves as a foundation for drawing up, implementing and modifying plans, and also carrying out revitalization procedures. The correctly planned, developed and managed spaces should provide their users with a high level of safety. The process of spatial planning and developing should approximate a network. This means that the following aspects should be taken into consideration: A legal framework for spatial planning at the European level, with a special focus on international and cross-border legal regulations. Applicable internal laws and regulations, the mandatory assignments of the Local Government Authorities, the contribution of the services responsible for safety and public order, the involvement of investors, the economic entities and institutions, the local community resources. The primary objective of spatial planning and management is the preservation of spatial order, sustainable development as well as providing a high level of safety to the users of public spaces.

Keywords: spatial development, spatial planning, spatial management, safety, legal aspects.

Wstęp

Zarządzanie przestrzenią bezpieczną i związane z nim planowanie przestrzenne regulowane jest przepisami prawa. W ujęciu ogólnopolskim planowanie przestrzenne można zdefiniować jako szereg podejmowanych przedsięwzięć, których efektem jest zapewnienie prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów kraju, sztukę organizowania przestrzeni na potrzeby człowieka przy jednoczesnym uwzględnieniu wzajemnych powiązań poszczególnych regionów, a nawet nadrzędnych interesów ogólnokrajowych¹. W polskim systemie prawodawczym odpowiedzialność za kształtowanie polityki przestrzennej spoczywa na najniższym poziomie samorządu terytorialnego, jakim jest gmina. Podstawowymi przepisami ustrojowymi, które regulują prowadzenie polityki przestrzennej na różnych szczeblach zarządzania publicznego oraz określają zasady zarządzania przestrzenią są m.in.:

¹ J. Szwedowicz-Korejwo, *Ekspertyza prawna z zakresu: odpowiedzialności władzy publicznej za racjonalne gospodarowanie przestrzenią, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planu zagospodarowania przestrzennego jako podstawowych instrumentów planowania przestrzennego, prawnych możliwości doskonalenia instrumentów planowania przestrzennego, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej*, Olsztyn 2009.

1) art. 164 Konstytucji RP – wskazuje gminę jako właściwą w zakresie wykonywania wszystkich zadań publicznych niezastrzeżonych przez konstytucję i ustawy dla innych władz publicznych i innych jednostek samorządu terytorialnego²;

2) art. 7 ust. 1pkt 1 Ustawy o samorządzie gminnym – wskazuje, że zadaniami własnymi gminy są m.in. zadania mające na celu zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej tworzącej gminę, a wśród nich ład przestrzenny³;

3) art. 3 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – artykuł określa zakres prowadzenia przez gminę polityki przestrzennej, a przede wszystkim sporządzanie projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz projektów planów zagospodarowania przestrzennego, a następnie uchwalanie tych opracowań⁴.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie precyzuje celów planowania, lecz określa jego aspekty, które powinny podlegać regułom prawa. Planowanie, gospodarowanie i zarządzanie przestrzenią, czyli podejmowanie działań w dziedzinie gospodarki przestrzennej, powinny być tak realizowane, aby dążyć do zachowania ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. Planowanie przestrzenne w zarządzaniu gminą pełni następujące funkcje:

1) wyznacza kierunki rozwoju konkretnych obszarów oraz koreluje działania związane z inwestycjami czynionymi przez władze publiczne – funkcja ta realizowana jest na każdym poziomie, począwszy od krajowego do lokalnego;

2) nadzoruje prawidłowość zagospodarowania przestrzeni, w tym jej zabudowę – funkcja ta realizowana jest przez lokalne władze samorządowe;

3) koreluje rozbieżne interesy sfery prywatnej i publicznej, z uwzględnieniem zapewnienia ładu przestrzennego i warunków rozwoju przestrzennego – funkcja ta realizowana jest poprzez strategie opracowywane na poziomie kraju, regionu i gminy.

Decyzje dotyczące planowania przestrzennego podejmowane na najniższym szczeblu są zależne od decyzji podjętych na wyższym poziomie podziału administracyjnego państwa. Skuteczność planowania przestrzenne-

² Art. 163 i 164 Konstytucji...

³ Art. 7 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 506.

⁴ Art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2018 r., poz. 1945.

go i kontrola prawidłowości zagospodarowania przestrzeni uzyskiwana jest poprzez uporządkowanie i zapobieganie chaosowi oraz poprzez rozwiązywanie potencjalnych konfliktów między sferą prywatną a publiczną, których efektem byłoby osłabienie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców danej przestrzeni. Ponadto prawidłowo zaplanowana i zarządzana przestrzeń nie prowokuje sprawców do popełniania czynów zabronionych. Proces planowania i zagospodarowania przestrzennego powinien mieć charakter sieciowy. Oznacza to, że w procesie powinni brać udział nie tylko przedstawiciele samorządu, lecz także wszyscy jej użytkownicy, tj. służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny, inwestorzy, podmioty gospodarcze, instytucje oraz społeczność lokalna.

Reasumując, planowanie i zarządzanie przestrzenią publiczną powinno odbywać się w kontekście uwarunkowań prawnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz przy uwzględnieniu aspektów bezpieczeństwa, a w szczególności poziomu poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnej.

Badania naukowe, które przeprowadzono posiadały charakter prakseologiczny. Głównym celem procesu badawczego było zbadanie i wyjaśnienie, które uwarunkowania prawne związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzeni są kluczowe dla problematyki kształtowania przestrzeni bezpiecznej oraz na jakiej podstawie opracowywane są dokumenty planistyczne. Do rozwiązania głównego problemu badawczego zastosowano ogólnologiczne metody badawcze, tj. analizę, syntezę, abstrahowanie izolujące i generalizujące, wnioskowanie dedukcyjne i indukcyjne oraz analizę i krytykę literatury. W procesie poznania naukowego nieodzowne były przepisy prawa europejskiego i polskiego, dotyczące planowania, projektowania i zagospodarowania przestrzennego, przepisy ustrojowe dotyczące zadań i funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz ustawy samorządowe wszystkich szczebli podziału administracyjnego kraju.

Uwarunkowania prawne planowania przestrzennego na poziomie europejskim

Od czasu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej pojawiła się w planowaniu przestrzennym potrzeba uwzględniania uwarunkowań międzynarodowych i nadgranicznych. Polityka przestrzenna, bez względu na poziom, na którym jest prowadzona, jest realizowana przez władze publiczne za pomo-

cą różnorodnych instrumentów. W Unii Europejskiej na planowanie i rozwój przestrzenny mają wpływ:

- 1) integracja Europy i współpraca między państwami członkowskimi;
- 2) rola władz publicznych każdego szczebla – od lokalnych po władze regionalne;
- 3) rozszerzenie Unii Europejskiej i współpraca pomiędzy państwami członkowskimi a zainteresowanymi stronami.

Pierwszym dokumentem, w którym wyznaczono kierunki rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej, była Europejska Koncepcja Rozwoju Przestrzennego (ESDP – *European Spatial Development Perspective*). W Koncepcji tej zawarto sześć zasad, które nazwano „zasadami lipskimi”. Dotyczą one polityki przestrzennej i stanowią, że:

- 1) rozwój przestrzenny może mieć znaczący wpływ na osiągnięcie spójności ekonomicznej i społecznej Unii;
- 2) głównym celem polityki przestrzennej jest zrównoważony rozwój;
- 3) ESDP nie będzie miała mocy wiążącej dla państw członkowskich;
- 4) idee zawarte w dokumencie będą zgodne z zasadą subsydiarności;
- 5) każdy kraj przyjmie dokument ESDP i będzie realizował politykę rozwoju przestrzennego Europy w takim stopniu, w jakim uzna to za stosowne;
- 5) dokument ESDP nie będzie miał wpływu na kompetencje instytucji odpowiedzialnych za politykę przestrzenną Wspólnoty⁵.

Wraz z rozwojem Unii Europejskiej ewaluowały zagadnienia związane z prowadzeniem polityki przestrzennej. W 2010 roku przy współudziale Polski powstał dokument strategiczny rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej – *Wizje i strategie wokół Morza Bałtyckiego (Vision and Strategies around the Baltic Sea VASAB 2010)* oraz dokument *Vision PlaNet*. Dokumenty te formułowały cele rozwoju przestrzennego regionów Europy w kontekście ESDP. Polska nadal aktywnie uczestniczy w programie VASAB, którego priorytetem, wizją oraz strategią jest integracja przestrzenna, rozumiana jako harmonijny rozwój struktur przestrzennych, m.in. sieci osadniczych wraz z pozostałymi formami zagospodarowania przestrzennego w całym regionie. Strategia składa się z części diagnostycznej oraz identyfikuje podstawowe wartości rozwoju przestrzennego w regionie, wizję, cele strategiczne oraz konkretne działania zmierzające do ich realizacji⁶.

⁵ M. Borska, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, t. 2, WSS-E, Warszawa 2004, s. 37–38.

⁶ J. Zaucha, *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 276–277.

Potrzeba uwzględniania uwarunkowań międzynarodowych i nadgranicznych związanych z planowaniem przestrzennym powstała wraz z otwarciem się Polski na świat zachodni. Władze państwowe muszą je uwzględnić w długookresowych planach strategicznych oraz koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Jest to istotne dla regionów przygranicznych, zwłaszcza położonych wzdłuż zachodniej i południowej granicy Polski. Współpraca z partnerami zagranicznymi może odbywać się na poziomie planowania regionalnego lub lokalnego. W województwach nadgranicznych polega ona na wymianie informacji planistycznych, głównie drogą nieformalną. Współpracę formalną w zakresie planowania przestrzennego ograniczają planistyczne i terytorialne kompetencje władz.

Uwarunkowania prawne dotyczące planowania przestrzennego na poziomie europejskim zostały omówione na podstawie sprawdzonych systemów planowania przestrzennego obowiązujących w Niemczech i Wielkiej Brytanii. W tych krajach podstawy prawne oraz struktura organizacyjna planowania przestrzennego znacząco się różnią, choć dotyczą tych samych celów.

System planowania przestrzennego w Niemczech obejmuje prawo porządku przestrzennego i planowania krajowego (*Raumordnungs- und Landesplanungsrecht*) oraz prawo budowlane (*Baurecht*). *Ustawa o porządku przestrzennym (Raumordnungsgesetz, ROG)*⁷ została uchwalona w 1965 roku. Przepisy regulujące prawo budowlane są zaś zawarte w kodeksie budowlanym (*Baugesetzbuch, BauGB*)⁸, który obowiązuje od 1960 roku. Niektóre jego przepisy, np. w kwestii wydawania pozwoleń na budowę i wymogów technicznych stawianych budowlom, zostały określone w ustawach krajów związkowych. W strukturze administracyjnej państwa kraje członkowskie i federacje odpowiedzialne są za prawo porządku przestrzennego i planowanie krajowe. W gestii krajów członkowskich i federacji jest tworzenie ram planowania na poziomie kraju i regionu. Gminy natomiast odpowiadają za respektowanie prawa budowlanego, które określa zasady użytkowania, sposób ochrony terenów, realizację inwestycji, w tym zabudowę mieszkaniową, usługową i przemysłową.

Organizacja planowania i zagospodarowania przestrzennego w Niemczech odbywa się na każdym poziomie podziału administracyjnego kraju, od krajów związkowych po gminy. Na najwyższym szczeblu, tj. krajów zwią-

⁷ Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs Und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung vom 18 August 1997 r. (BGBl. I S.2081).

⁸ Neufassung des Baugesetzbuchsvom 27 August 1997 (BGBl. I S.2141).

kowych, planowane są aglomeracje miejskie wraz z ich infrastrukturą. Zakres planowania przestrzennego jest odmienny dla każdego poziomu administracyjnego. Na poziomie krajów związkowych w gestii rządów tych krajów jest sporządzanie: planów porządku przestrzennego obszarów tych krajów oraz planów regionalnych będących uszczegółowieniem planów porządku przestrzennego. Zakres planowania przestrzennego na poziomie samorządu gminy różni się od planowania na najwyższym szczeblu. Rady gmin opracowują i uchwalają plany:

- 1) użytkowania terenów, czyli budowlane plany przygotowawcze;
- 2) zabudowy, czyli wiążące plany budowlane.

Ponadto do podstawowych kompetencji samorządu gminy, oprócz opracowywania powyższych planów, należy również ochrona terenów i kierowanie procesami budowlanymi.

W przepisach porządkujących organizację i procedury planowania zagospodarowania przestrzennego znajdują się zasady porządku przestrzennego, a wśród nich, m.in. zasada nakazująca przeciwdziałać rozpraszaniu osadnictwa i zabudowy oraz zasada utrzymania, odnawiania i rozwijania istniejących kompleksów zabudowy. W planowaniu zagospodarowania przestrzennego władze najwyższego szczebla niemieckiej administracji publicznej, czyli władze federalne, posiadają kompetencje koordynujące. Koordynują działania ministra federalnego ds. porządku przestrzennego oraz podległej mu Rady ds. Porządku Przestrzennego z działaniami Konferencji Ministrów ds. Porządku Przestrzennego oraz Federalnego Urzędu ds. Budownictwa i Porządku Przestrzennego. Ponadto scalają plany porządku przestrzennego, plany regionalne oraz plany budowlane. Na poziomie powiatów samorząd lokalny nie posiada żadnych kompetencji w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego, jednak ma uprawnienia do wydawania pozwoleń na budowę.

Natomiast w systemie angielskim termin „planowanie przestrzenne” odpowiada przestrzennej lokalizacji oraz procesom inwestycyjnym. Pojęcie planowania przestrzennego ma w Wielkiej Brytanii nieco inne znaczenie niż w Niemczech i Polsce, oznacza bowiem sposób użytkowania terenu. System planowania przestrzennego w Anglii opiera się na dokumencie z 1990 roku i jest zatytułowany *Town and Country Planning Act* (TCPA). Dokument ten, zmodyfikowany w 2004 roku jako *Planning and Compulsory Purchase Act* (PCPA), reguluje zadania oraz określa kompetencje dystryktów i hrabstw wchodzących w skład struktury administracyjnej Wielkiej Brytanii. Zadania i kompetencje dotyczą sporządzania planów, zasad ich kontroli w zakresie zagospodarowania przestrzennego, a także zakresu interwencji ministra

w proces planistyczny. W prawodawstwie Anglii obowiązują akty wykonawcze, które:

1) szczegółowo precyzują zasady sporządzania planów – *The Town and Country Planning (Local Development, England) Regulations 2004* (S.I. 2004, No. 2204);

2) określają klasy użytkowania terenów – *Town and Country Planning (Use Classes) Order* (S.I. 704, 1987 ze zm.);

3) regulują zasady kontroli nowych sposobów użytkowania terenów – *Town and Country Planning (General Permitted Development) Order* (1997, S.I. No. 418 ze zm.)⁹.

W Anglii wyróżniamy dwa poziomy planów. Pierwszy z nich określa zasadnicze strategie przestrzenne dla obszaru hrabstwa i jest to plan struktury (*structure plan*). Kolejnym poziomem są lokalne plany zagospodarowania sporządzane przez dystrykty (*local development plans*). Władze dystryktu sporządzają plan zagospodarowania dla całego obszaru dystryktu. W planie zagospodarowania znajdują się strategia i polityka rozwoju przestrzennego oraz konkretne propozycje tego rozwoju. Przepisy TCPA są stanowione przez lokalne władze planistyczne, czyli podmioty, które mają prawo sporządzać plany oraz kontrolować proces zagospodarowania przestrzennego. Ponadto wyznaczane są regionalne ciała planistyczne, niemające charakteru władzy publicznej, których zadaniem jest sporządzanie dokumentów planistycznych o charakterze strategicznym, określane jako regionalna strategia przestrzena. W systemie angielskim również minister stanowi władzę planistyczną, obejmującą swoim działaniem cały kraj oraz poszczególne regiony. Do jego kompetencji należy prawo ingerencji w planowanie zagospodarowania przestrzennego oraz kontrola na poziomie lokalnym¹⁰.

W przedstawionych systemach planowania przestrzennego, obowiązujących w Niemczech i Wielkiej Brytanii, występują zasadnicze podobieństwa i różnice. Najważniejszymi cechami wspólnymi obu systemów są ich skuteczność i efektywność. System planowania przestrzennego w tych krajach ma ogromne znaczenie w procesie zagospodarowania terenu. Jednocześnie w Unii Europejskiej są kraje, w których działania związane z procesem zagospodarowania przestrzennego nie są spójne z planowaniem i to pomimo istnienia systemu planowania. Przykładem takich praktyk jest system włoski,

⁹ H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawa*, Sprawne Państwo, Warszawa 2007, s. 16–17.

¹⁰ Tamże, s. 18.

w którym zabudowa przestrzeni o charakterze publicznym nie powstaje na podstawie planu, lecz jest wtórnie legalizowana. Oznacza to, że plan nie ukie-
runkowuje procesu zagospodarowania.

Zarówno w systemie niemieckim, jak i angielskim systemy planowania przestrzennego są umocowane na najniższym szczeblu podziału teryto-
rialnego państwa. Oznacza to, że władztwo planistyczne, czyli proces pla-
nowania przestrzennego, realizowane jest na poziomie gmin i dystryktów. W przypadku Niemiec jest to władztwo silnie oparte na założeniach i planach strategicznych, a więc umocowane doktrynalnie, przyjmujące rozwiązania ustrojowe. Wielka Brytania to systemy planistyczne oparte na praktyce i bez-
pośrednim kontrolowaniu procesu zagospodarowania kraju. W tym systemie preferowane są rozwiązania praktyczne, a nie ustrojowe.

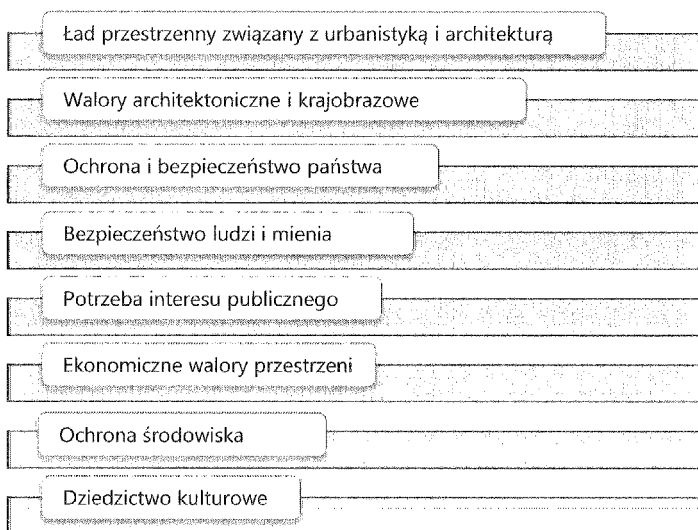
W obu krajach jednostki samorządu terytorialnego najniższego szczebla posiadają bardzo szeroki zakres uznaniowości. Jednak ich działania w zakre-
sie planowania i zagospodarowania przestrzeni zależne są od rozstrzygnięć władz publicznych wyższych szczebli. Oznacza to, że dokumenty planistyczne związane z planowaniem zagospodarowania przestrzennego sporządzane są na najwyższym szczeblu władztwa terytorialnego i są wiążące dla szczebla najniższego. Zatem w obu systemach dokumenty planistyczne podlegają hierarchizacji. Różnicę między nimi można podsumować tym, że system nie-
miecki maksymalizuje pewność, natomiast angielski – elastyczność. Oznacza to, że w Niemczech na podstawie planów z dużym stopniem pewności moż-
na stwierdzić, gdzie dane obiekty będą zlokalizowane, natomiast w Anglii potencjalny inwestor ma pewność, że jego zamierzenia inwestycyjne będą w stosunku do istniejących planów ocenione merytorycznie.

Uwarunkowania prawne planowania przestrzennego w kształtowaniu i zarządzaniu przestrzenią w Polsce

Zarządzanie przestrzenią w Polsce obejmuje różne skale przestrzenne – od krajowej po lokalną. Głównym celem gospodarki przestrzennej powin-
no być dążenie do zachowania ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca zdefiniował pojęcie „ładu przestrzennego” jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funk-
cjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompo-
zycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym). Prościej mówiąc, ład przestrzenny jest niczym innym, jak porządkiem przestrzennym. Musi podlegać kontroli publicznej w oparciu o odpowiednio sformułowane zasady i wymagania określone prawem przestrzennym. Powinien być realizowany przy wykorzystaniu zaawansowanych technologii planowania i narzędzi GIS-u¹¹ oraz geowizualizacji.

W planowaniu przestrzennym uwzględnia się czynniki takie jak: wymagania ładu przestrzennego związane z urbanistyką i architekturą, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, ekonomiczne walory przestrzeni, prawo własności, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa oraz potrzeby interesu publicznego (zob. rys. 1).



Rys. 1. Wymagania uwzględniane w planowaniu przestrzennym

Źródło: oprac. własne

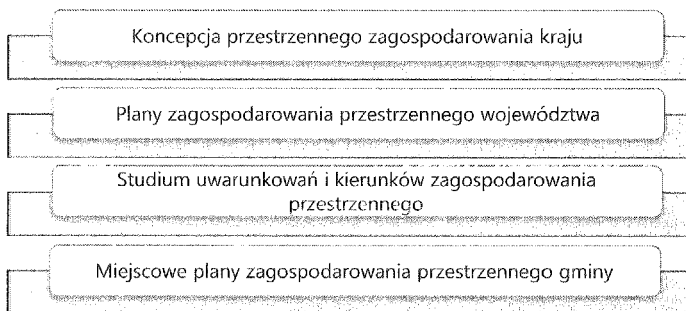
¹¹ GIS (*Geographical Information Systems*) – system informacji geograficznej, określane też jako system informacji przestrzennej. W jego skład wchodzi nie tylko zasoby wiedzy, ale też ludzie, sprzęt i oprogramowanie. Służy do pozyskiwania, przechowywania, przesyłania, analizowania i wizualizacji danych przestrzennych. Dane dotyczą konkretnego miejsca. Pomiar oraz zbieranie danych odbywa się przy użyciu systemu GPS oraz przy wykorzystaniu zdjęć satelitarnych i lotniczych. GIS to również przechowywanie informacji oraz tworzenie przestrzennych baz danych i zarządzanie nimi. Analityk może na podstawie danych wejściowych z GIS, przy pomocy narzędzi oraz właściwie dobranej metodyki, opracować inne dane. Zob. <http://www.gis-suport.pl> [dostęp: 5.02.2019].

Planowanie przestrzenne jest realizowane zgodnie z podziałem terytorialnym kraju i odbywa się na poziomie kraju, województwa i gminy. Bez względu na skalę powinno opierać się na skoordynowanych działaniach wszystkich władz publicznych i prowadzeniu właściwej polityki, której celem jest wspieranie samorządu terytorialnego poprzez tworzenie regionalnego funduszu interwencji na rzecz zwiększania ładu przestrzennego. Plany przestrzenne należy tworzyć wspólnie ze społecznością lokalną, w sposób partycypacyjny, z wykorzystaniem dialogu, a nie tylko konsultacji społecznych¹².

Zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zasady i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy, reguluje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie określa ona *explicite* strategicznych ani operacyjnych celów planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ustanawia, że określonym i prawnym regułom muszą podlegać sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele, sposoby ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy oraz kreowanie i prowadzenie polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Podstawą kreowania polityki przestrzennej jest ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Jednak to właśnie ład przestrzenny jest paradygmatem zrównoważonego gospodarowania przestrzenią. Planowanie przestrzenne odbywające się na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym związane jest z odrębnymi, obligatoryjnymi dokumentami planistycznymi, różniącymi się zakresem oraz charakterem. Tworzą one uporządkowany system planistyczny (zob. rys. 2). W systemie tym wyróżnia się:

- 1) koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju;
- 2) plany zagospodarowania przestrzennego województw;
- 3) studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- 4) miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

¹² Regionalne fundusze interwencji na rzecz zwiększania ładu przestrzennego mogą być tworzone w ramach regionalnych programów operacyjnych. Wyzwania związane z równoważeniem procesów rozwoju regionu obejmują m.in.: 1) poprawę jakości przestrzeni miejskiej, w tym centrów miast i dzielnic mieszkaniowych; 2) podnoszenie atrakcyjności mieszkaniowej ośrodków miejskich, w tym poprawa planowania przestrzennego i rozwój infrastruktury; 3) wzmocnienie ośrodków organizujących rozwój na szczeblu lokalnym poprzez poprawę jakości przestrzeni; 4) wzrost uczestnictwa społeczności lokalnych w procesach decyzyjnych; 5) poprawę bezpieczeństwa publicznego. W ramach RPO realizowane są cele i priorytety Strategii Lizbońskiej oraz Strategii Europa 2020.



Rys. 2. Podstawowe dokumenty systemu planistycznego w Polsce

Źródło: oprac. własne

Jednak polityka przestrzenna realizowana w Polsce, bez względu na jej poziom, w coraz większym zakresie opiera się na strategiach rozwoju, z ich uwarunkowaniami społecznymi, gospodarczymi i przyrodniczymi.

Na najwyższym poziomie prowadzenia polityki przestrzennego zagospodarowania kraju opracowuje się koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Na szczeblu krajowym aktem specjalistycznego planowania przestrzennego są programy, które zawierają zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Za właściwe kreowanie polityki przestrzennego zagospodarowania kraju odpowiedzialne są władze administracji rządowej, czyli Rada Ministrów. Planowanie i opracowanie koncepcji znajduje się w kompetencji ministra właściwego ds. infrastruktury i budownictwa. Prace dotyczące planowania i konstruowania koncepcji wspomagane są przez Główną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną¹³, która pełni funkcję doradcą.

¹³ Komisja urbanistyczno-architektoniczna uczestniczy w procesie planowania przestrzennego i jest organem doradczym. Art. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym hierarchizuje komisję i wskazuje organy administracji, które powołują ją na poszczególnych szczeblach. Zgodnie z tym artykułem, w skład komisji wchodzi osoby posiadające wykształcenie i przygotowanie fachowe związane bezpośrednio z teorią i praktyką w zakresie planowania przestrzennego. Praktyka pokazuje, że co najmniej połowa składu komisji pochodzi z rekomendacji branżowych stowarzyszeń i samorządów zawodowych. Uwarunkowania prawne pozostawiają dużą swobodę organom powołującym komisje. Swoboda ta dotyczy tworzenia i określenia sposobu funkcjonowania komisji zarówno co do liczby jej członków, jak i ich szczegółowych kwalifikacji zawodowych. Ustawodawca określa, że na najwyższym szczeblu administracji, tj. przy ministrze właściwym ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, powoływana jest Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna. Jej organizację oraz tryb działania ustalił minister infrastruktury zarządzeniem nr 31

Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Konceptcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030¹⁴, która jest najważniejszym dokumentem dotyczącym ładu przestrzennego Polski. Zawiera główne kierunki polityki przestrzennej państwa i ogólną wizję zagospodarowania przestrzennego kraju. Dokument ten posiada strategiczny i koncepcyjny charakter. Zakłada efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej zróżnicowanych potencjałów rozwojowych do osiągnięcia celów, którymi są konkurencyjność, zwiększenie zatrudnienia oraz spójność społeczna, gospodarcza i przestrzenna w długim okresie¹⁵.

Dokumentem planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa, uchwalany przez przedstawicielstwo społeczne, czyli sejmik województwa. Plan ten pełni funkcję koncepcyjną i tworzy ogólną koncepcję zagospodarowania przestrzennego regionu, czyli województwa. Jedną ze składowych planu wojewódzkiego jest plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Przedmiotem szczególnej uwagi jest ośrodek wojewódzki i strefa jego

z dnia 31 marca 2008 r. w sprawie regulaminu Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Dz.Urz. MI, Nr 6, poz. 33 ze zm. Na szczeblu województwa marszałek województwa obligatoryjnie powołuje wojewódzką komisję urbanistyczno-architektoniczną i opracowuje jej regulamin. Na najniższym poziomie administracyjnym, tj. poziomie gminy, ustawodawca dopuszcza następujące rozwiązania: powołanie komisji w gminie, zawarcie porozumienia z inną gminą lub też zawarcie porozumienia z powiatem. Komisję powołuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W zależności od szczebla funkcjonowania komisji jej zadania w zakresie planowania przestrzennego są zróżnicowane. Badania zawarte w niniejszej dysertacji obejmują teren Gminy Miasta Elbląg, dlatego też istotne są tutaj zadania komisji na poziomie gminy. Do ustawowych zadań gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej należy: wydawanie opinii o projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w toku sporządzania studium (art. 11 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), wydawanie opinii o projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w toku sporządzania tego planu (art. 17 pkt 6 lit. a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz wydawanie opinii w sprawie analiz wykonywanych w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych (art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Komisje na szczeblu gminnym grają więc bardzo istotną rolę, wydając opinię w procesie stanowienia prawa. Wydanie opinii skutkuje ważnością przyjętej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jej brak – nieważnością podjętej uchwały, czyli naruszeniem trybu jej uchwalania (art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

¹⁴ Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Konceptcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. z 2012 r. poz. 252 ze zm.

¹⁵ Strategie. Konceptcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, http://mr.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847_strategie.html [dostęp 3.02.2019].

oddziaływania. Uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego województwa staje się w sensie prawnym aktem zarządzania wewnętrznego – ustalenia w nim zawarte obowiązują organy administracyjne biorące udział w uchwalaniu tego dokumentu. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie obowiązuje osób i instytucji trzecich oraz nie powoduje żadnych skutków prawnych w zakresie zagospodarowania przestrzeni.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa w sposób jednoznaczny, że w planowaniu przestrzennym realizowanym w Polsce zasadniczą rolę odgrywa gmina. W gminie w sposób bezpośredni i faktyczny realizowana jest gospodarka przestrzenna. Dokumentami w zakresie planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym, na podstawie których gmina prowadzi politykę i gospodarkę przestrzenną, są studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy zobowiązana jest do prowadzenia właściwej polityki przestrzennej związanej z szeroko rozumianym planowaniem przestrzennym. Kierunki polityki i zagospodarowania przestrzennego, w tym czynniki i ograniczenia będące uwarunkowaniem rozwoju przestrzennego, są zawarte w studium uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego gminy. Opracowanie studium jest obowiązkowe i musi być uchwalone przez radę gminy.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obejmuje swoim zasięgiem całe terytorium gminy i dotyczy terenu zamkniętego. Powinno być zgodne z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, ustaleniami strategii rozwoju i planem zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategią rozwoju gminy. Dokument ten nie jest aktem prawnym, obowiązującym mieszkańców i podmioty gospodarcze, nie jest aktem prawa miejscowego. Nie będąc aktem prawnym, nie może być podstawą do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie zagospodarowania obszaru gminy. Spełnia za to inne funkcje: jest aktem polityki przestrzennej i rozwoju gospodarczego gminy, godzi miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz promuje gminę wśród potencjalnych inwestorów.

Studium składa się z dwóch części: teoretycznej – tekstowej i graficznej, czyli rysunku studium. W studium określa się m.in.:

- 1) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów;
- 2) kierunki i wskaźniki zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów wyłączonych spod zabudowy;

3) obszary o szczególnym znaczeniu, na których rozmieszczone będą inwestycje o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym;

4) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

5) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji;

6) obszary zdegradowane;

7) granice terenów zamkniętych i ich strefy ochronne;

8) inne obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie (art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Procedura opracowania studium jest wieloetapowa i składa się z następujących czynności: rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium i na tej podstawie organ odpowiedzialny za opracowanie projektu studium ogłasza w formie obwieszczenia w miejscowej prasie informację o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium, a także określa formę, miejsce oraz termin składania wniosków dotyczących studium. Organem odpowiedzialnym za opracowanie studium jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiadamia w formie pisemnej instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium. Kolejnymi czynnościami są: rozpatrzenie złożonych wniosków, sporządzenie projektu dokumentu studium, uzyskanie opinii od gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej, uzgodnienie projektu studium z zarządem województwa w zakresie zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa, uzgodnienie projektu studium z wojewodą, wystąpienie m.in. do sąsiednich gmin, organów wojskowych i bezpieczeństwa o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium, wprowadzenie zmian wynikających z uzyskanych opinii i uzgodnień, publiczne eksponowanie projektu studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz poddanie projektu pod dyskusję, ustalenie terminu wnoszenia przez osoby fizyczne i jednostki organizacyjne uwag oraz przedstawienie radzie gminy do uchwalenia projektu studium wraz z listą wniesionych uwag. Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy wiąże prawnie organy gminy. Wojewoda po uchwaleniu studium przez radę gminy poddaje je ocenie pod względem zgodności z prawem. Uchwalone i poprawnie sporządzone studium jest podstawą do opracowania i uchwalenia planów miejscowych (art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W myśl cytowanej wyżej ustawy drugim dokumentem, na podstawie którego gmina realizuje politykę i gospodarkę przestrzenną, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Plan sporządza się w miarę potrzeb, jednak ustawa określa szczegółowe przypadki, kiedy należy go sporządzać obowiązkowo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem wyznaczającym kierunki i ramy gospodarki przestrzennej gminy, a w szczególności – doprecyzowaniem studium. To równocześnie akt prawa miejscowego, wiążący wszystkich użytkowników przestrzeni, tj. organy samorządowe gminy, instytucje publiczne, podmioty gospodarcze oraz społeczność lokalną. Plan ten jest tworzony dla konkretnej przestrzeni i terenu stanowiącego część terytorium gminy: obejmuje tereny otwarte, dla których podaje jedynie granice, ale mogą się w nim znaleźć również tereny zamknięte.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pewne elementy muszą być wyeksponowane obowiązkowo. Są to m.in.:

- 1) przeznaczenie terenu oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- 3) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej;
- 4) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu (art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Ponadto w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w zależności od potrzeb ustanawia się m.in.:

- 1) granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;
- 2) granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym;
- 3) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących realizacji imprez masowych;
- 4) granice terenów zamkniętych i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;
- 5) 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 (art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Analogicznie jak przy opracowywaniu i uchwalaniu studium plany poddawane są uzgodnieniom, opiniowaniu i konsultacjom społecznym. Proces

postępowania podczas opracowania planu miejscowego składa się z trzech etapów: czynności przygotowawczych, sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uchwalenia i promulgacji (ogłoszenia, stwierdzenia zgodności z prawem, polecenia stosowania wszystkim adresatom) planu miejscowego¹⁶. Zatem najpierw organ administracyjny sporządza projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego ogłasza obwieszczenie w miejscowej prasie. Po rozpatrzeniu wniosków sporządza projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko i występuje o opinie do gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej oraz innych zainteresowanych stron. Wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień, a następnie rozwiązania zawarte w planie upublicznia w celu poddania ich społecznej dyskusji. Etapem końcowym jest uchwalenie przez radę gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednak, zanim to nastąpi, dokonuje się sprawdzenia, czy plan nie narusza ustaleń studium co do uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego danego obszaru objętego tym dokumentem¹⁷.

Dokumenty, o których była mowa, czyli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy, są uchwalane przez radę gminy. Oba odgrywają w polskim systemie planowania kluczową rolę. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowią podstawowy instrument prowadzenia polityki przestrzennej na poziomie gminy. Powinny znaleźć się w nich uregulowania związane z estetyką zagospodarowania, porządkiem architektonicznym zabudowy oraz kształtowaniem krajobrazu. Jeżeli aspekty te nie zostały ujęte w powyższym dokumencie, to drogą ich wyegzekwowania będą przepisy stanowiące prawo budowlane oraz inne stosowane ustawy ogólnokrajowe. Jednak jeżeli gmina lub miasto nie opracowało miejscowego planu zagospodarowania, od razu daje się zauważyć prawidłowość, że warunki zabudowy tworzone są mało precyzyjnie, nieprzemysłanie i nie korelują z istniejącą zabudową pod kątem architektonicznym, a jedynie wprowadzają chaos w przestrzeń publiczną. Ponadto często dochodzi wtedy do dewastacji terenów zielonych, krajobrazu oraz przestrzeni pod względem kulturowym.

¹⁶ W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, TNOiK, Toruń 2004, s. 66–67.

¹⁷ M. Dutkowski, *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym*, <http://www.arlnet.de/commin/poland-polska/31-planowanie-przestrzenne> [dostęp: 2.02.2019].

W sensie prawnym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, które wprowadzają w przestrzeń ściśle określone zasady działalności inwestycyjnej i stanowią przepis gminny. Z mocy prawa wyłączną właściwość podejmowania i uchwalania tych planów posiada rada gminy. Treści w nich zawarte i uchwalone są powszechnie obowiązujące na obszarze objętym planem, czyli na obszarze gminy. Tworzenie koncepcji przestrzennego zagospodarowania gminy realizuje się w ścisłym związku z założeniami polityki przestrzennej państwa oraz koncepcją zagospodarowania przestrzennego województwa. Ponadto są to podstawowe instrumenty implementacji rozwiązań planistycznych dotyczących obszaru terytorialnego gminy. W polskim systemie planowania przestrzennego obejmującym skalę lokalną następuje konkretyzacja i faktyczna realizacja gospodarki przestrzennej. Tylko gmina posiada władztwo planistyczne i kompetencyjne dotyczące planowania terenu i przestrzeni na określone cele. W obszarze gospodarki przestrzennej gminy jest to z mocy prawa najważniejszy dokument i nie mogą być wydawane inne przepisy gminne w tym zakresie.

Podstawowe dokumenty – takie jak koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, plany zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, czyli plany miejscowe oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – są uzupełniane przez analizy, studia, koncepcje i programy. Tego typu uzupełnień dokonuje się na każdym szczeblu zarządzania: gminnym, powiatowym, wojewódzkimi krajowym. Ustawodawca precyzuje rodzaj dokumentów, które gmina jest zobowiązana opracować w obszarze planowania przestrzennego. Obecnie wiele gmin przygotowuje także dodatkowe dokumenty, niewymagane przez ustawodawcę. Przykładem dokumentów wykraczających poza ustawowy zakres są strategie rozwoju, zawierające wytyczne do planów zagospodarowania przestrzennego. Strategie są ściśle związane z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem funduszy z Unii Europejskiej.

Kolejnym dokumentem przygotowywanym na poziomie gminy jest lokalny program rewitalizacji. Również on jest tworzony w celu pozyskania środków finansowych z Unii Europejskiej, tym razem na rzecz rewitalizacji tzw. obszarów kryzysowych. Założeniem programu rewitalizacji jest opracowanie, przyjęcie i koordynacja wieloletnich działań w sferze przestrzeni, urządzeń technicznych, społeczeństwa i gospodarki, które zmierzają do rozwoju danego obszaru poprzez wyprowadzenie go z sytuacji kryzysowej. Działania rewitalizacyjne są skoncentrowane na obszarach priorytetowych, wyjątkowo ważnych dla miasta, na których stwierdzono występowanie zagrożeń.

Pewnym zagrożeniem dla zrównoważonego rozwoju może być autonomia gmin i miast w zakresie gospodarki przestrzennej. Bywa, że prowadzi ona do unikania ustaleń planistycznych. Obecnie obowiązujące uregulowania prawne umożliwiają stosunkowo szybkie i łatwe przekwalifikowanie gruntów rolnych pod zabudowę. Często miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniają zasad związanych z projektowaniem urbanistycznym, a lokalizacja obiektów dokonywana jest pod względem walorów krajobrazowych.

Zadania własne samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania bezpiecznych przestrzeni

W zarządzaniu przestrzenią publiczną, a w tym w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na poziomie gminy, istotną rolę odgrywa samorząd terytorialny. Podstawy ustroju społeczno-gospodarczego państwa, a także jego organizację, kompetencje najważniejszych organów państwa oraz podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli reguluje Konstytucja RP. Jej art. 5 określa główne kierunki i cele stawiane przed państwem, a przede wszystkim – jego funkcje. Wyznaczenie funkcji jest bardzo istotne, gdyż z nich wynikają kompetencje i zadania, które mają być realizowane przez organy państwowe. Nadrzędną funkcją państwa jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności jego terytorium. Realizacja tej funkcji jest możliwa, gdy zostaną zapewnione: wolność, prawa człowieka i obywatela, jego bezpieczeństwo, ochrona dziedzictwa narodowego, a także ochrona środowiska. U podstaw realizacji każdego z tych obszarów leży zasada zrównoważonego rozwoju państwa i gospodarki narodowej.

Ponadto Konstytucja RP w art. 4 określa formy sprawowania władzy i precyzuje, że to naród jako suweren sprawuje w Rzeczypospolitej Polskiej władzę zwierzchnią w sposób bezpośredni lub też poprzez swoich przedstawicieli. W związku z tym, że zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego są jednymi z głównych zadań stawianych przed administracją publiczną i obywatelami, na każdym szczeblu zarządzania wyodrębniono organ administracji ogólnej. Organy te odpowiadają za podejmowane działania i uzyskiwane rezultaty w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zadania nałożone na administrację ogólną mogą być wykonywane przez organy samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej.

Na najniższym szczeblu sprawowania władzy znajduje się gmina, która jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. W myśl art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone

przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Rolę gminy szczegółowo określa ustawa o samorządzie gminnym. Ustawa precyzuje zakres działania i zadania gminy, określa jej władze, rodzaje aktów prawa miejscowego stanowionego przez gminę, gospodarkę finansową, związki i porozumienia międzygminne, stowarzyszenia gminne oraz nadzór nad działaniami gminy. Gmina odpowiada także za zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, a do jej kompetencji należy realizacja wszystkich zadań samorządu niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 Konstytucji RP).

Organami występującymi w strukturze gminy są wójt, burmistrz lub prezydent miasta oraz rada gminy, zwana w niektórych przypadkach radą miasta. Do kompetencji rady gminy, która posiada władzę uchwałodawczą, należą wszystkie sprawy objęte obszarem działalności gminy. Ustawodawca w ustawie o samorządzie gminnym wyznaczył zadania własne gminy.

Gmina posiadająca status miasta na prawach powiatu wykonuje oprócz nich zadania przydzielone samorządowi powiatu¹⁸. Art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁹ określa, jakie warunki musi spełnić miasto na prawach powiatu. Natomiast art. 92 tejże ustawy wymienia organy powiatu w miastach na prawach powiatu. W myśl tego artykułu funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje rada miasta i prezydent miasta.

Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Wśród wielu wskazanych tam zadań dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli występują m.in. te, które znajdują się też w ustawie o samorządzie gminnym. Kreowaniem bezpieczeństwa społeczności lokalnych zajmuje się m.in. komisja bezpieczeństwa i porządku, choć ustawa daje powiatowi dodatkowe uprawnienia do tworzenia przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy (art. 41 ustawy o samorządzie gminnym).

W myśl art. 38a ust 1 ustawy o samorządzie powiatowym komisję bezpieczeństwa i porządku tworzy się w celu realizacji zadań starosty w zakresie

¹⁸ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo...*, s. 29.

¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.

zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Prezydent miasta na prawach powiatu wspólnie ze starostą powiatu graniczącego z takim miastem ma możliwość utworzenia wspólnej dla miasta i powiatu komisji bezpieczeństwa i porządku. Ustawodawca określa również skład osobowy komisji. Powinny w niej pracować osoby, które mają wpływ na bezpieczeństwo zarówno na danym terenie, jak i wśród jego mieszkańców. W skład osobowy komisji, ustalany i powoływany przez starostę, wchodzi:

1) starosta, jako przewodniczący komisji;

2) dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu;

3) trzy osoby powołane przez starostę spośród osób, które wyróżniają się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszą się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności spośród przedstawicieli samorządów gminnych organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także z instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu;

4) dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) policji;

5) prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego;

6) funkcjonariusze i pracownicy (inni niż policja) powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracownicy innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu (art. 38a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym).

Katalog zadań komisji w przeważającej większości obliguje władze nie tylko do podejmowania działań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, lecz także do zapewnienia wysokiej jakości tych działań. Do zadań komisji w obszarze bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego należą:

1) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;

2) opiniowanie pracy policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

3) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

4) opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i pozostałych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym).

Działania komisji powinny prowadzić do identyfikacji zagrożeń, opracowywania i wdrażania skutecznych programów prewencyjnych, a przede wszystkim rozwiązywania lokalnych problemów związanych z bezpieczeństwem i poczuciem bezpieczeństwa obywateli. Zadania komisji określone w ustawie są realizowane na własną odpowiedzialność gminy i finansowane z jej własnych środków. Mogą być one wypełniane przy współdziałaniu policji i społeczności lokalnej. Mieszkańców angażuje się w profilaktykę społeczną w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a ich działania mogą być określone mianem partycypacyjnych.

Ponieważ zachowanie ładu przestrzennego jest jednym z priorytetów samorządu terytorialnego w kontekście zarządzania przestrzenią i bezpieczeństwa, w katalogu zadań własnych gminy są wymienione dokumenty, które gmina jest zobowiązana sporządzić w celu realizacji polityki przestrzennej swojego terytorium. Zgodnie z art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są to studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Nie mniej ważna w tym kontekście okazuje się ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²⁰, która określa zadania tej wspomnianej wyżej formacji w zakresie planowania i zarządzania przestrzenią. Zgodnie z art. 1 tej ustawy są to:

- 1) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych;
- 2) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zapobieganie zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi oraz organizacjami społecznymi;
- 3) wykrywanie przestępstw i wykroczeń;
- 4) nadzór nad strażami gminnymi;
- 5) kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną i obowiązujących w miejscach publicznych;

- 6) gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z policją odbywa się na wielu płaszczyznach. Według Brunona Hołysta powinna ona dotyczyć:

- 1) rozpoznania sytuacji i stanu zagrożenia w danym rejonie;
- 2) ścisłego współdziałania z administracją samorządową;

²⁰ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 161 ze zm.

- 3) informowania o faktycznym stanie zagrożenia i porównywania go z odczuciami społecznymi;
- 4) doradztwa w zakresie rozwiązań organizacyjno-technicznych zwiększających stopień bezpieczeństwa;
- 5) organizowania działań zapobiegawczych zarówno w sferze technicznej i organizacyjnej, jak i budowania klimatu zainteresowania społecznego problematyką bezpieczeństwa;
- 6) współdziałania ze środkami masowego przekazu na rzecz kształtowania polityki informacyjnej w zakresie bezpieczeństwa sytuacyjnego²¹.

Z powyższego wynika, że odpowiedzialność za bezpieczeństwo i porządek publiczny spoczywa zarówno na policji, jak i jednostce samorządu terytorialnego. Obszar ten powinien być również sferą zainteresowania i zaangażowania społeczności lokalnej. Samorząd gminy, mimo że nie posiada takich środków władczych, jakie posiadają organy administracji rządowej, jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo społeczności lokalnej gminy i zachować porządek publiczny poprzez podejmowanie i realizowanie różnego rodzaju działań, również prewencyjnych. Mogą one być wzmocnione poprzez uchwały podejmowane w ramach swoich kompetencji przez organy samorządowe, takie jak rady gminy, miasta czy powiatu.

Podsumowanie

Zarządzanie przestrzenią publiczną w aspekcie planowania i zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem bezpieczeństwa społeczności lokalnej powinno być etapowe, składające się z rzetelnej diagnozy, opracowania planów, realizacji, modyfikacji, a nawet rewitalizacji przestrzeni. Diagnoza powinna poprzedzać proces planowania, być wykonana rzetelnie i odzwierciedlać potrzeby społeczności lokalnej, w tym użytkowników przestrzeni w zakresie jej zagospodarowania i utrzymania. Diagnoza jest podstawą do opracowania wstępnej koncepcji zagospodarowania przestrzennego, uchwalenia studium, uchwalenia strategii rozwoju oraz przygotowania projektów planów miejscowych.

Etap realizacji składa się z uchwalenia planu miejscowego, podziału nieruchomości, wywłaszczenia, sprzedaży nieruchomości gminnych oraz określenia stawek podatku od nieruchomości. Ostatni etap to wydawanie decyzji

²¹ B. Hołyst, *Kryminologia*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 1472–1473.

o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz ewentualne zmiany uchwalonych planów miejscowych²². Taki model działania zrealizowany w pełni generuje dla gminy koszty. Jednak wartością nadrzędną jest właściwe i skuteczne zarządzanie przestrzenią, które wpisane jest w zadania własne gminy. Takie podejście do planowania i zarządzania przestrzenią jest bardzo ważne z punktu widzenia interesu publicznego.

Zarządzanie i gospodarowanie przestrzenią nakłada na organy samorządu lokalnego pewne ograniczenia:

1) gmina nie posiada swobody w kształtowaniu zasad zagospodarowania terenu zawartych w planach zagospodarowania przestrzennego, choć zagospodarowanie przestrzenne należy do zadań własnych gminy – zasady te są ograniczone przez zapisy ustawy dotyczące planowania przestrzennego;

2) plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego i powinien być kompatybilny z przepisami prawa materialnego, co oznacza, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego muszą być zgodne z pozostałymi przepisami dotyczącymi gospodarki przestrzennej;

3) gospodarowanie przestrzenią jest ograniczone prawem własności, co oznacza, że zgodnie z literą prawa prawo własności może być ograniczone w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, jaki nie narusza istoty prawa własności²³.

Polski system planowania przestrzennego powinien być skonfrontowany ze skutecznymi i efektywnymi systemami przestrzennymi obowiązującymi i sprawdzonymi, chociażby w Niemczech i Wielkiej Brytanii.

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 161 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.

Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Prze-

²² M. Nowak, *Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym jako element zarządzania gminą*, Optimum, Szczecin 2013, s. 133.

²³ J. Szwedowicz-Korejwo, *Ekspertyza...*

strzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. z 2012 r. poz. 252 ze zm.
Zarządzenie nr Ministra Infrastruktury z 31 z dnia 31 marca 2008 r. w sprawie regulaminu Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Dz.Urz. Mł, Nr 6, poz. 33 ze zm.
Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs Und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung vom 18 August 1997 (BGBl. I S.2081).
Neufassung des Baugesetzbuchsvom, 27 sierpnia 1997 (BGBl. I S.2141).
Planning and Compulsory Purchase Act (PCPA), 13 maja 2004 r.

Literatura

Borsa M., *Gospodarka i polityka przestrzenna*, t. 2, WSS-E, Warszawa 2004.
Hołyst B., *Kryminologia*, LexisNexis, Warszawa 2009.
Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawa*, Sprawne Państwo, Warszawa 2007.
Nowak M., *Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym jako element zarządzania gminą*, Optimum, Szczecin 2013.
Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011.
Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, TNOiK, Toruń 2004.
Szwedowicz-Korejwo J., *Ekspertyza prawna z zakresu: odpowiedzialności władzy publicznej za racjonalne gospodarowanie przestrzenią, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planu zagospodarowania przestrzennego jako podstawowych instrumentów planowania przestrzennego, prawnych możliwości doskonalenia instrumentów planowania przestrzennego, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej*, Olsztyn 2009.
Zaucha J., *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.

Netografia

Dutkowski M., *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym*, <http://www.arlnet.de/commin/poland-polska/31-planowanie-przestrzenne>.
Strategie. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, http://mr.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847_strategie.html.
<http://www.gis-suport.pl>.

