

Hanna Mierzejewska\*

## UWARUNKOWANIA PRAWNE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO NA POZIOMIE EUROPEJSKIM I W POLSCE

**Streszczenie:** Polityka przestrzenna kraju jest kompatybilna z gospodarką przestrzenną, czyli planowaniem przestrzennym. Jej głównym celem jest zachowanie ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju i otoczenia. Zarówno polityka, jak i gospodarka przestrzenna realizowane są na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Przepisy prawa określają zasady planowania przestrzennego. W polskim systemie prawodawczym odpowiedzialność za kształtowanie przestrzeni spoczywa na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego, czyli gminie. Uwarunkowania prawne na poziomie gminy określają wymagania, jakie muszą być spełnione, aby prawidłowo zarządzać przestrzenią. Ustawodawca precyzuje rodzaj dokumentów, które gmina zobowiązana jest opracować w obszarze planowania przestrzennego. Podstawowymi dokumentami wymaganymi przez ustawodawcę jest: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Polski system planowania przestrzennego powinien być skonfrontowany z dojrzałymi i skutecznymi systemami przestrzennymi obowiązującymi w Europie.

**Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

**Synopsis:** Legal conditions of spatial development at the European level and in Poland

---

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

The country's spatial policy is compatible with spatial economy, in other words spatial planning. Its main aim is to maintain spatial order as well as balanced development of the surroundings. Both the spatial policy and the spatial economy are accomplished at the central, regional and local level. The rules connected with spatial planning are regulated by the law. According to the Polish legal system it is the lowest level of the local authorities, which is the municipality, that is responsible for shapingspace. Legal regulations at the municipal level regulate the requirements which must be fulfilled in order to manage space properly. The legislator specifies the kind of documents which the municipality is obliged to elaborate when it comes to spatial planning. The basic documents required by the legislator are the study of conditions and directions of spatial development, and the local plan of spatial development. The Polish system of spatial planning should comply with sophisticated and effective spatial systems which are obligatory in Europe.

**Keywords:** spatial planning, the study of conditions and directions of spatial development, the local plan of spatial development.

## Wstęp

Zarządzanie przestrzenią i związane z nim planowanie przestrzenne regulowane jest przepisami prawa. Planowanie przestrzenne związane jest z wieloma przedsięwzięciami, których efektem jest zapewnienie prawidłowego rozwoju kraju, sztuka organizowania przestrzeni na potrzeby człowieka, przy jednoczesnym uwzględnieniu wzajemnych powiązań poszczególnych regionów, a nawet nadrzędnych interesów ogólnokrajowych<sup>1</sup>. 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. art. 164 Konstytucji RP (gmina wykonuje wszystkie zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję i ustawy dla innych władz publicznych, i innych jednostek samorządu terytorialnego)<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Art. 164 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

2. art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawy o samorządzie gminnym (artykuł wskazuje, że zadaniami własnymi gminy są m.in. zadania mające na celu zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej tworzącej gminę, a wśród nich wymienia się ład przestrzenny)<sup>3</sup>;

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 uchwalenie tych opracowań)<sup>4</sup>.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie precyzuje celów planowania, lecz określa aspekty, które powinny podlegać obowiązującym w myśl prawa regułom. Planowanie, gospodarowanie i zarządzanie przestrzenią, czyli podejmowanie działań w dziedzinie gospodarki przestrzennej powinno 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 realizowanymi 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 zależne są od decyzji podjętych na wyższym poziomie podziału administracyjnego państwa. Skuteczność planowania przestrzennego i kontrola prawidłowości zagospodarowania przestrzeni uzyskiwana jest poprzez uporządkowanie i zapobieganie chaosowi oraz rozwiązywanie potencjalnych konfliktów mogących powstać między sferą prywatną a publiczną. Ponadto prawidłowo zaplanowana i zarządzana przestrzeń

---

<sup>3</sup> Art. 7 ust. 1 pkt.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 2017, poz. 1875.

<sup>4</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz.U. 2012, poz. 647.

nie prowokuje sprawców do popełniania przestępstw. Proces planowania i zagospodarowania przestrzennego powinien posiadać charakter sieciowy. Oznacza to, że w procesie nie powinny brać udziału tylko i wyłącznie władze publiczne, lecz wszyscy użytkownicy przestrzeni, tj. inwestorzy, podmioty gospodarcze oraz społeczność lokalna. Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym powinno być etapowe, składające się z diagnozy, realizacji i uzupełnienia czy też modyfikacji. Diagnoza to opracowanie wstępnej koncepcji zagospodarowania przestrzennego, uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, uchwalenie strategii rozwoju oraz przygotowanie koncepcji dotyczących uchwalania 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 o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu oraz ewentualne zmiany uchwalonych planów miejscowych<sup>5</sup>. Taki model działania zrealizowany w pełni generuje dla gminy koszty. Jednak to samorząd lokalny, w miarę swoich finansowych możliwości, powinien przybliżyć się do takiego modelu działania, gdyż zarządzanie przestrzenią wpisane jest w zadania własne gminy, które są bardzo ważne z punktu widzenia interesu publicznego.

Zarządzanie i gospodarowanie przestrzenią nakłada na organy zarządzające ograniczenia, między innymi:

1. gmina nie posiada swobody w kształtowaniu zasad zagospodarowania terenu zawartych w planach zagospodarowania przestrzennego pomimo, że zagospodarowanie przestrzenne należy do zadań własnych gminy, zasady te ograniczają zapisy ustawy o planowaniu przestrzennym;
2. plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego i powinien być kompatybilny z przepisami prawa materialnego, oznacza to, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego muszą być zgodne z pozostałymi przepisami dotyczącymi gospodarki przestrzennej;
3. prawo własności ogranicza gospodarowanie przestrzenią, oznacza to, że zgodnie z literą prawa, prawo własności może być ograniczone w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, jaki nie narusza istoty prawa własności<sup>6</sup>.

Polski system planowania przestrzennego powinien być skonfrontowany z dojrzałymi i skutecznymi systemami przestrzennymi obowiązującymi i sprawdzonymi chociażby w Niemczech i Wielkiej Brytanii, które są pewne i elastyczne.

---

<sup>5</sup> M. Nowak, *Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym jako element zarządzania gminą*, OPTIMUM, Szczecin 2013, s. 133.

<sup>6</sup> J. Szwedowicz-Korejwo, *Ekspertyza prawna...*

## Uwarunkowania prawne planowania przestrzennego na poziomie europejskim

W planowaniu przestrzennym pojawiła się potrzeba uwzględniania uwarunkowań międzynarodowych i nadgranicznych. Polityka przestrzenna bez względu na poziom, na jakim jest prowadzona realizowana jest przez władze publiczne, które wykorzystują różnorodne instrumenty. Wraz z powstaniem i rozwojem Unii Europejskiej na planowanie i rozwój przestrzenny Unii mają wpływ:

1. integracja Europy i współpraca między państwami członkowskimi;
2. rola władz publicznych każdego szczebla – od władzy lokalnej po władzę regionalną;
3. rozszerzenie Unii Europejskiej i współpraca między państwami UE 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 zawarto sześć zasad, które określono 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. przygotowany dokument, jakim jest ESDP nie będzie miał 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;
6. dokument ESDP nie będzie miał wpływu na kompetencje instytucji odpowiedzialnych za politykę przestrzenną Wspólnoty<sup>7</sup>.

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 strategię wokół Morza Bałtyckiego (WASAB 2010)* oraz dokument *Vision PlaNet*. Dokumenty te formułowały cele rozwoju przestrzennego regionów Europy w kontekście ESDP.

---

<sup>7</sup> M. Borsia, *Gospodarka i polityka przestrzenna*. Cz. 2 Polityka przestrzenna, WSS-E, Warszawa 2004, s. 37–38.

Polska była jednym z inicjatorów i nadal aktywnie uczestniczy w programie współpracy planistycznej VASAB (Vision and Strategies around the Balic Sea). Priorytetem wizji i strategii VASAB-u stała się integracja przestrzenna, rozumiana jako harmonijny rozwój struktur przestrzennych, między innymi 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 realizacji<sup>8</sup>.

Potrzeba uwzględniania uwarunkowań międzynarodowych i nadgranicznych związanych z planowaniem przestrzennym powstała wraz z otwarciem się Polski na świat zachodni. Władze państwowe, opracowując długookresowe plany strategiczne oraz koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, uwzględniają uwarunkowania międzynarodowe i nadgraniczne. Istotne jest to dla regionów przygranicznych, zwłaszcza położonych wzdłuż zachodniej i południowej granicy Polski. Współpraca z partnerami zagranicznymi, chociażby z Niemcami, może odbywać się na poziomie planowania regionalnego oraz lokalnego. Współpraca ta w województwach nadgranicznych polega na wymianie informacji planistycznych, głównie drogą nieformalną. Współpracę formalną w zakresie planowania przestrzennego zawęża władztwo planistyczne i ogranicza do podlegającego terenu.

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

System planowania przestrzennego w Niemczech obejmuje dwa obszary: prawo porządku przestrzennego i planowania krajowego (Raumordnungs- und Landesplanungsrecht) oraz prawo budowlane (Baurecht). Ustawa o porządku przestrzennym uchwalona została w 1965 roku i stanowi przepisy prawa w odniesieniu do obszaru: prawo porządku przestrzennego i planowania krajowego (Raumordnungsgesetz – ROG)<sup>9</sup>. Dodatkowo o pla-

<sup>8</sup> J. Zaucha, *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych: ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*, Wyd. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 276–277.

<sup>9</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1997 (BGBl. I S.2081).

nowaniu krajowym stanowią ustawy opracowane przez kraje związkowe. Przepisy regulujące prawo budowlane zawarte są w Kodeksie budowlanym (Baugesetzbuch – BauGB)<sup>10</sup>, który obowiązuje od 1960 roku. Ponadto przepisy prawa budowlanego w kwestii wydawania pozwoleń na budowę i wymogów technicznych stawianych budowlom określone zostały w ustawach krajów związkowych. W strukturze administracyjnej państwa kraje członkowskie i federacje odpowiedzialne są za prawo porządku przestrzennego, jak 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, a 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 związkowych, 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, wśród których znajdują się między innymi: 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

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*

przestrzennego oraz podległych mu: Rady ds. Porządku Przestrzennego, Konferencji Ministrów ds. Porządku Przestrzennego oraz Federalnemu Urzędowi 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. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę znajduje się w kompetencji starostów oraz prezydentów miast na prawach powiatów.

W systemie angielskim termin planowanie przestrzenne odpowiada przestrzennej lokalizacji oraz procesom inwestycyjnym. Pojęcie „planowania przestrzennego”, stosowane w Niemczech oraz Polsce, posiada w Wielkiej Brytanii nieco inne znaczenie, oznacza sposób użytkowania terenu. System planowania przestrzennego w Anglii opiera się na dokumencie z 1990 roku i zatytułowany jest Town and Country Planning Act (TCPA). Dokument ten został zmodyfikowany w 2004 roku przez Planning and Compulsory Purchase Act (PCPA). Dokument ten reguluje zadania i określa kompetencje dystryktów i hrabstw wchodzących w skład struktury administracyjnej Wielkiej Brytanii. Zadania i kompetencje dotyczą sporządzania planów, określają zasady kontroli planów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, a także zakres interwencji ministra w proces planistyczny. W prawodawstwie Anglii obowiązują akty wykonawcze, które<sup>11</sup>:

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 (z późn. zm.);
3. regulują zasady kontroli nowych sposobów użytkowania terenów Town and Country Planning (General Permitted Development) Order, 1997, S.I. no. 418 (z późn. zm.).

W Anglii wyróżniamy dwa poziomy planów. Pierwszy z nich określa zasadnicze strategie przestrzenne dla obszaru hrabstwa, i jest to plan struktury (*structure plans*). Kolejnym poziomem są lokalne plany zagospodarowania sporządzane przez dystrykty (*local development plans*). Władze

---

<sup>11</sup> H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawa*, Sprawne państwo. Program Ernst & Young, Warszawa 2007, s. 16–17.



dystryktu sporządzają plan zagospodarowania dla całego obszaru dystryktu. W planie zagospodarowania znajduje się strategia i polityka rozwoju przestrzennego oraz konkretne propozycje rozwoju. Przepisy PCPA wyznaczają lokalne władze planistyczne, czyli podmioty, które mają prawo sporządzać plany oraz kontrolować proces zagospodarowania przestrzennego. Ponadto wyznaczają regionalne ciała planistyczne, niemające charakteru władzy publicznej, których zadaniem jest sporządzanie dokumentów planistycznych o charakterze strategicznym, określane jako regionalna strategia przestrzenna. W systemie angielskim również minister stanowi władzę planistyczną obejmującą swoim działaniem cały kraj oraz poszczególne regiony. Do kompetencji ministra należy prawo ingerencji w planowanie zagospodarowania przestrzennego, a także kontrola na poziomie lokalnym<sup>12</sup>.

W przedstawionych systemach planowania przestrzennego obowiązujących w Niemczech i Wielkiej Brytanii występują zasadnicze podobieństwa i różnice. Najważniejszą cechą wspólną obu systemów jest ich dojrzałość i skuteczność. Cechy te przejawiają się w tym, że system planowania przestrzennego ma ogromne znaczenie w procesie zagospodarowania terenu. Znaczenie to związane jest z wpływem systemu planistycznego na zagospodarowanie terenu. W Unii Europejskiej są kraje, w których pomimo istnienia i usankcjonowania systemu planowania, działania związane z procesem zagospodarowania przestrzennego nie są spójne z planowaniem. Przykładem takich praktyk jest system włoski, w którym zabudowa przestrzeni o charakterze publicznym nie powstaje na podstawie planu, lecz jest wtórnie legalizowana. Oznacza to, że plan nie ukierunkowuje procesu zagospodarowania.

Zarówno w systemie niemieckim, jak i angielskim systemy planowania przestrzennego umocowane są na najniższym szczeblu podziału terytorialnego państwa. Oznacza to, że władztwo planistyczne realizowane jest na poziomie gmin i dystryktów. W przypadku Niemiec jest to władztwo silnie oparte na założeniach i planach strategicznych, a więc jest to władztwo umocowane doktrynalnie, przyjmujące rozwiązania ustrojowe. Wielka Brytania to systemy planistyczne oparte na praktyce i bezpośrednim kontrolowaniu procesu zagospodarowania kraju. W tym systemie bardziej preferowane są rozwiązania praktyczne niż ustrojowe. Proces planowania przestrzennego, czyli władztwo planistyczne, odbywa się na najniższych szczeblach podziału terytorialnego państwa i dotyczy obu systemów – niemieckiego i angielskiego. Jednostki samorządu terytorialnego najniższego szczebla posiadają

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 18.

bardzo szeroki zakres uznaniowości. Jednak ich działania w zakresie 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 one wiążące dla szczebla najniższego.

Reasumując, w obu systemach dokumenty planistyczne podlegają hierarchizacji. Różnicą pomiędzy oboma systemami jest to, że system niemiecki maksymalizuje pewność, natomiast angielski elastyczność. Oznacza to, że w Niemczech z dużym stopniem pewności można stwierdzić na podstawie planów, gdzie dane obiekty będą zlokalizowane, natomiast w Anglii potencjalny inwestor ma pewność, że jego zamierzenia inwestycyjne będą w pełni ocenione merytorycznie w stosunku do istniejących planów.

### **Uwarunkowania prawne planowania przestrzennego w kształtowaniu i zarządzaniu przestrzenią w Polsce**

Zarządzanie przestrzenią w Polsce to jeden z ważniejszych obszarów obejmujących skalę przestrzenną, od krajowej po lokalną. Głównym celem gospodarki przestrzennej powinno być dążenie do zachowania ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca zdefiniował pojęcie ładu przestrzennego, określając, że jest to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne<sup>13</sup>. 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 zastosowaniu zaawansowanych technologii planowania, wykorzystujących narzędzia GISu<sup>14</sup> oraz geowizualizacji. Plany

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz.U. 2012, poz. 647.

<sup>14</sup> GIS (*Geographical Information Systems*) określany jest jako System Informacji Geograficznej lub System Informacji Przestrzennej. Jest to zbiór wiedzy, ludzi, sprzętu i oprogramowania do pozyskiwania, przechowywania, przesyłania, analizowania i wizualizacji danych przestrzennych. Dane dotyczą konkretnego miejsca. Pomiar oraz zbieranie danych odbywa się przy użyciu systemu GPS oraz na przy wykorzystaniu zdjęć satelitarnych i lotni-

przestrzenne powinny być tworzone wspólnie ze społeczeństwem partycypacyjnym w oparciu o dialog, a nie tylko o konsultacje społeczne. Planowanie przestrzenne bez względu na skalę powinno opierać się na: skoordynowanych działaniach wszystkich władz publicznych, prowadzeniu właściwej polityki, której celem powinno być wspieranie samorządu terytorialnego poprzez tworzenie chociażby Regionalnego Funduszu Interwencji na Rzecz Zwiększania Ładu Przestrzennego<sup>15</sup>. Planowanie przestrzenne uwzględnia: wymagania ładu przestrzennego związane z urbanistyką i architekturą, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, wymagania 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 (rys. 1). Planowanie przestrzenne kompatybilne jest z podziałem terytorialnym kraju i odbywa się na poziomie kraju, województwa i gminy.

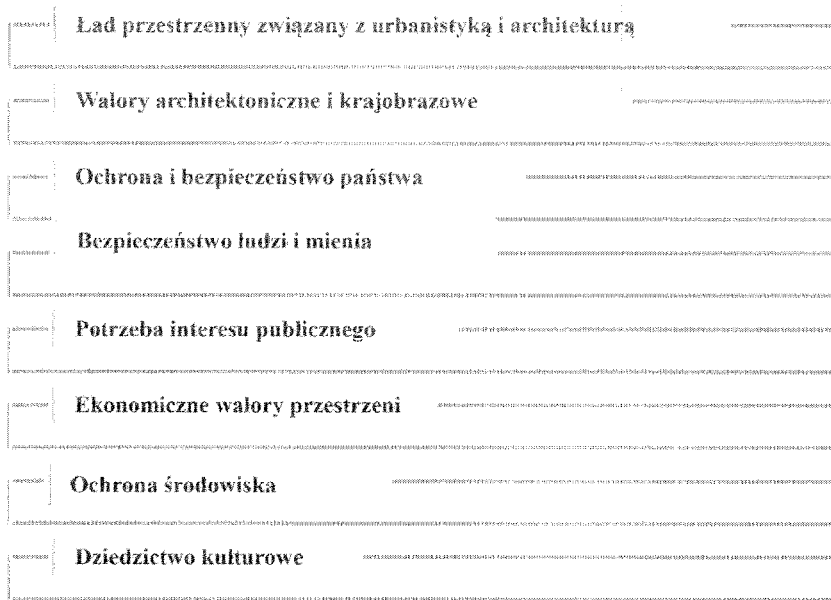
Zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zasady i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy, reguluje ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>16</sup>. Cytowana ustawa nie określa *explicite* strategicznych ani operacyjnych celów planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ustanawia, że określonym i prawnym regułem muszą podlegać kreowanie i prowadzenie polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy

---

czych. GIS to również przechowywanie informacji, tworzenie i zarządzanie przestrzennymi bazami danych. Operator GIS wyposażony w dane wejściowe, narzędzia oraz właściwie dobrane metodykę może na podstawie jednych danych opracować inne. Opracowywaniem danych zajmują się analitycy, <http://www.gis-suport.pl> (dostęp: 5.12.2017).

<sup>15</sup> Regionalne Fundusze Interwencji na Rzecz Zwiększania Ładu Przestrzennego mogą być realizowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Wyzwania związane z równoważeniem procesów rozwoju regionu obejmują między innymi: 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.

<sup>16</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2017 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2017, poz. 1073.



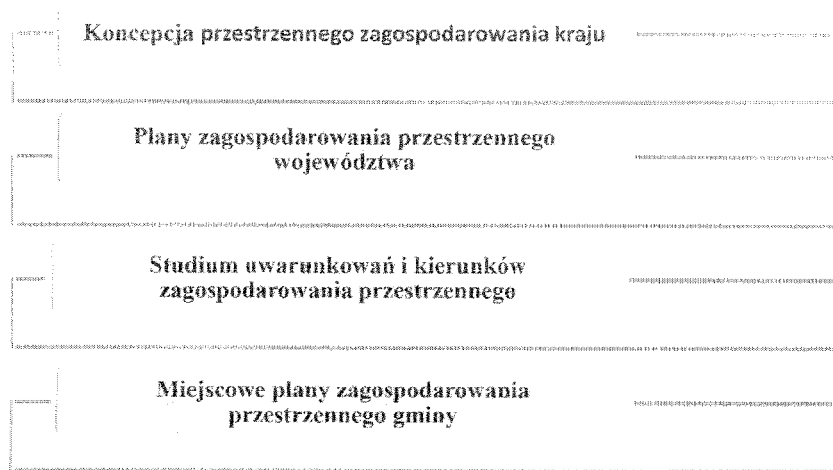
Rys. 1. Wymagania uwzględniane w planowaniu przestrzennym

Źródło: opracowanie własne.

administracji rządowej, sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz sposoby ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Podstawą kreowania polityki przestrzennej jest ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Jednak 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. Dokumenty te tworzą uporządkowany system planistyczny (rys. 2). W systemie tym wyróżnia się:

1. koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju;
2. plany zagospodarowania przestrzennego województw;
3. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
4. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Jednak polityka przestrzenna realizowana w Polsce bez względu na jej poziom w coraz większym zakresie opiera się o strategie rozwoju, które zawierają uwarunkowania społeczne, gospodarcze i przyrodnicze.



Rys. 2. Podstawowe dokumenty systemu planistycznego w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

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. 13 grudnia 2011 roku Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 239 w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK). Koncepcja została przedstawiona podczas obrad Sejmu. Jest to najważniejszy dokument dotyczący ładu przestrzennego Polski. Zawiera główne kierunki polityki przestrzennej państwa i ogólną wizję zagospodarowania przestrzennego kraju. Dokument ten posiada strategiczny i koncepcyjny charakter. Założeniem jest efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej zróżnicowanych potencjałów rozwojowych do osiągnięcia celów, którymi są konkurencyjność, zwiększenie zatrudnienia, spójność społeczna, gospodarcza i przestrzenna w długim czasookresie<sup>17</sup>.

Planowanie i opracowanie koncepcji znajduje się w kompetencji ministra właściwego do spraw infrastruktury i budownictwa. Prace dotyczące

<sup>17</sup> Strategie. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, [http://mr.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847\\_strategie.html](http://mr.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847_strategie.html) (dostęp: 3.12.2017).

planowania i konstruowania koncepcji wspomagane są przez Główną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną<sup>18</sup>, która pełni rolę doradczą.

Dokumentem planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa, który jest uchwalany przez przedstawicielstwo społeczne, czyli sejmik województwa. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pełni funkcję kon-

---

<sup>18</sup> Komisja urbanistyczno-architektoniczna uczestniczy w procesie planowania przestrzennego i jest organem doradczym. Art. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2017, poz.1073, 1566) hierarchizuje komisje, ustala organy administracji, które powołują ją na poszczególnych szczeblach. Zgodnie z art. 8 ust. 6 ustawy 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 zarówno co do liczby członków komisji, jak i szczegółowych kwalifikacji zawodowych. Jednak komisje powinny być tak zorganizowane aby sprawnie funkcjonować. Ustawodawca określa, że na najwyższym szczeblu administracji, tj. przy ministrze właściwym do ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej powoływana jest Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna a organizację i tryb działania komisji ustalił minister infrastruktury zarządzeniem nr 31 z dnia 31 marca 2008 roku w sprawie regulaminu Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (Dz.Urz. Min. In. nr 6, poz. 33). Na szczeblu województwa, marszałek województwa obligatoryjnie powołuje wojewódzką komisję urbanistyczno-architektoniczną. Marszałek opracowuje regulamin komisji określając jej organizację i tryb działania. 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 w pracy 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 pełnią bardzo istotną rolę wydając opinię w procesie stania się 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).

cepcyjną 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 oddziaływania. Uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego województwa staje się w sensie prawnym aktem zarządzania wewnętrznego. Ustalenia zawarte w tym akcie obowiązują organy administracyjne, które biorą 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, a w tym czynniki i ograniczenia będące uwarunkowaniem rozwoju przestrzennego, zawarte są w studium uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego gminy. Opracowanie studium jest obowiązkowe i musi być uchwalone przez radę gminy. Studium obejmuje swoim zasięgiem całe terytorium gminy i dotyczy terenu zamkniętego. Jednak 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. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego spełnia następujące funkcje: jest aktem polityki przestrzennej i rozwoju gospodarczego gminy, koordynuje ustalenia dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz pełni funkcję promującą gminę wśród potencjalnych inwestorów.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy powinno być kompatybilne z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, ustaleniami strategii rozwoju i planem zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategią rozwoju gminy. Studium składa

się z dwóch części: teoretycznej – tekstowej i graficznej, czyli rysunku studium. W studium określa się między innymi<sup>19</sup>:

1. kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów;
2. kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone 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 re-mediacji;
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.

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 jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Wójt, burmistrz, prezydent miasta zawiadamia w formie pisemnej instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium. Kolejnymi czynnościami jest: 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 między innymi do sąsiednich gmin o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium, organów wojskowych i bezpieczeństwa, wprowadzenie zmian wynikających z uzyskanych opinii i uzgodnień, publiczne eksponowanie projektu studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz poddanie projektu pod dyskusję, usta-

---

<sup>19</sup> Art. 10 ustawy z dnia 27 marca 2003r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. 2017, poz. 1073, 1566), <http://www.prawo.sejm.gov.pl> (dostęp: 13.09.2017).



lenie 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 zgodności z prawem. Uchwalone i poprawnie sporządzone studium jest podstawą do opracowania i uchwalenia planów miejscowych<sup>20</sup>.

W myśl ustawy drugim dokumentem, na podstawie którego gmina realizuje politykę i gospodarkę przestrzenną, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Plan sporządzany jest w miarę potrzeb, jednak ustawa określa szczególne przypadki, kiedy należy go sporządzać obowiązkowo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem wyznaczającym kierunki i ramy gospodarki przestrzennej gminy, a w szczególności jest doprecyzowaniem studium. Jest równocześnie aktem prawa miejscowego wiążącym wszystkich użytkowników przestrzeni, tj. organy samorządowe gminy, instytucje publiczne, podmioty gospodarcze oraz społeczność lokalną. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzany jest dla konkretnej przestrzeni i terenu stanowiącego część terytorium gminy, obejmuje tereny otwarte, podając jedynie ich granice. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy mogą znaleźć się tereny zamknięte tylko te, które zostały wyznaczone przez ministra właściwego do spraw transportu. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązkowo muszą być wyeksponowane między innymi:

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<sup>21</sup>.

Ponadto w zależności od potrzeb w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustanawia się między innymi:

---

<sup>20</sup> Art. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz.U. 2017, poz. 1073, 1566.

<sup>21</sup> Art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz.U. 2017, poz. 1073, 1566.

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<sup>22</sup>.

Analogicznie, jak przy opracowywaniu i uchwalaniu studium, plany poddawane są uzgodnieniom, opiniowaniu i konsultowaniu społecznemu.

Proces postępowania dotyczący 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 miejscowego<sup>23</sup>. Szczegółowe czynności są następujące: organ administracyjny sporządza projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego przez radę gminy 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 upublicznia w celu poddania społecznej dyskusji rozwiązania zawarte w planie. Etapem końcowym jest uchwalenie przez radę gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednak zanim to nastąpi, dokonuje się sprawdzenia czy plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego danego obszaru objętego tym dokumentem<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz.U. 2017, poz. 1073, 1566.

<sup>23</sup> W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*. TNOiK, Toruń 2004, s. 66–67.

<sup>24</sup> M. Dutkowski, *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym*, <http://www.arl-net.de/commin/poland-polska/31-planowanie-przestrzenne> (dostęp: 2.12.2017).

Dokumenty, którymi są studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy są uchwalane przez radę gminy. Studium uwarunkowań oraz plan miejscowy są dokumentami odgrywającymi w polskim systemie planowania podstawową rolę. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowią podstawowy instrument prowadzenia polityki przestrzennej na poziomie gminy. Jeżeli gmina lub miasto nie opracowało miejscowego planu zagospodarowania, to można zauważyć prawidłowość, że warunki zabudowy tworzone są mało precyzyjnie, nieprzemyślane i nie korelują z zabudową pod kątem architektonicznym wprowadzając w przestrzeń chaos. Ponadto często dochodzi do dewastacji terenów zielonych, krajobrazu oraz dewastacji przestrzeni pod względem kulturowym.

W sensie prawnym są to akty prawa miejscowego, które wprowadzają w przestrzeń ściśle określone zasady działalności inwestycyjnej i stanowią przepis gminny. Z mocy prawa wyłączną właściwość podejmowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego posiada rada gminy. Treści zawarte i uchwalone są powszechnie obowiązujące na obszarze objętym planem, czyli na obszarze gminy. Tworzenie koncepcji przestrzennego zagospodarowania gminy realizuje się w oparciu o założenia polityki przestrzennej państwa oraz koncepcję zagospodarowania przestrzennego województwa. Ponadto są podstawowym instrumentem 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 dotyczącym gospodarki przestrzennej gminy jest to z mocy prawa, najważniejszy dokument, natomiast inne przepisy gminne w tym zakresie nie mogą być wydawane. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinny znaleźć się 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.

Podstawowe dokumenty jakimi są: koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, plany zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – uzupełnia

się przez analizy, studia, koncepcje i programy. Tego typu uzupełnień dokonuje się na każdym szczeblu zarządzania: gminnym, powiatowym, wojewódzkim i krajowym.

Ustawodawca precyzuje rodzaj dokumentów, które gmina zobowiązana jest opracować w obszarze planowania przestrzennego. Obecnie wiele gmin poszerza zakres przygotowywanych dokumentów związanych z planowaniem i zagospodarowaniem swojej przestrzeni, choć ustawodawca nie narzuca takiego obowiązku. Przykładem dokumentu wykraczającego poza ustawy zakres jest strategia rozwoju. Konstruowanie strategii rozwoju ściśle związane jest z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem funduszy z Unii Europejskiej. W strategiach znajdują się wytyczne do planów zagospodarowania przestrzennego.

Kolejnym dokumentem opracowanym na poziomie gminy jest lokalny program rewitalizacji, który również opracowywany jest w celu pozyskania środków finansowych z Unii Europejskiej 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 jego wyprowadzenie z sytuacji kryzysowej. Działania rewitalizacyjne są skoncentrowane na priorytetowych obszarach, na których stwierdzono występowanie zagrożeń, a obszar ten dla miasta jest bardzo ważny.

Autonomia gmin i miast w zakresie gospodarki przestrzennej może doprowadzić do unikania ustaleń planistycznych oraz braku urzeczywistnienia zrównoważonego rozwoju. 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.

## Podsumowanie

Struktury przestrzenne kraju kształtowane są przez lata. Są wyrazem naturalnego porządku powstałego w skali makro i mikro, jako efekt długotrwałych, często wielowiekowych interakcji przestrzennych pomiędzy różnymi funkcjami i różnymi podmiotami operującymi w przestrzeni<sup>25</sup>. Każda

---

<sup>25</sup> W.A. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*, UMCS, Lublin 2006, s. 23.

struktura przestrzenna powinna być odpowiednio zaplanowana i właściwie zarządzana tak, aby zachować ład przestrzenny. Zapewnienie ładu przestrzennego jest podstawą właściwego rozwoju w sferze społecznej, ekonomicznej, gospodarczej, cywilizacyjnej, a przede wszystkim ma wpływ na jakość życia społeczności lokalnej. Ważną częścią zarządzania jest zarządzanie przestrzenne gminy, które można określić szerzej, jako zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym. Zarządzanie przestrzenią zależy od przyjętych przez władze samorządowe kierunków lokalnej polityki przestrzennej. Kierunki polityki i zarządzanie przestrzenne powinny pozwolić na uzyskanie założonego stanu zagospodarowania przestrzennego.

Lokalna polityka przestrzenna powinna być szeregiem celowych działań zmierzających do ustalenia funkcji przestrzeni, jej rozwoju, a także właściwego zagospodarowania przez osoby fizyczne, jak i podmioty gospodarcze. Według P. Fogla, polityka przestrzenna to sztuka racjonalnego gospodarowania przestrzenią, u podstaw której znajdują się pryncypia planowania przestrzennego i społecznie przyjęte wartości, a jej celem jest minimalizowanie konfliktów przestrzennych<sup>26</sup>.

Realizując politykę przestrzenną gminy, a w niej planowanie przestrzenne, jako podstawowy instrument zarządzania przestrzenią zbieżny jest on z instrumentami, które określić można jako bezpośrednie i pośrednie. Wykorzystując te możliwości, polityka przestrzenna na poziomie gminy staje się aktywna. Instrumentami bezpośrednimi są:

1. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
2. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W polskim systemie prawodawczym odpowiedzialność za kształtowanie przestrzeni spoczywa na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego. Polityka przestrzenna realizowana nadanym obszarze powinna uwzględniać również potrzeby społeczności lokalnej. Ponadto powinna być konfrontowana ze sprawdzonymi systemami funkcjonującymi w Europie.

## Bibliografia

- Borsa M., *Gospodarka i polityka przestrzenna*. Cz. 2. Polityka przestrzenna, WSS-E, Warszawa 2004.
- Dutkowski M., *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym*, <http://www.arl-net.de/commin/poland-polska/31-planowanie-przestrzenne>.

<sup>26</sup> P. Fogel, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, Biuletyn KPZK PAN, 250, Warszawa 2012, s. 35.

- Fogel P., *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, Biuletyn KPZK PAN, 250, Warszawa 2012.
- Gorzym-Wilkowski W.A., *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*, UMCS, Lublin 2006.
- In der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1997 (BGBl. I S.2081).
- Izdebski H., A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawa*, Sprawne państwo. Program Ernst & Young, Warszawa 2007.
- Nowak M., *Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym jako element zarządzania gminą*, OPTIMUM, Szczecin 2013.
- Strategie. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, [http://mr.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847\\_strategie.html](http://mr.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847_strategie.html).
- Szwajdler W., T. Bąkowski, *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: ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*, Wyd. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.

### Akty prawne

- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2017 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2017, poz. 1073.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 2017, poz. 1875.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz.U. 2012 roku, poz. 647.