



Project part-financed
by the European Union



BSR INTERREG III B project

“Promoting Spatial Development by Creating COMmon MINdscapes”



Rzeczpospolita Polska

Polish language version

I Konstytucja, rząd i administracja

1. Ustrój polityczno-administracyjny

1.1. Podstawowe zasady konstytucyjne

Najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja. Zapisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, o ile Konstytucja nie stanowi inaczej. Zgodnie z Konstytucją uchwaloną 2 kwietnia 1997 r. Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem jej wszystkich obywateli. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Rzeczpospolita Polska jest państwem unitarnym. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do Narodu. Naród sprawuje tę władzę przez swoich przedstawicieli, z wyjątkiem spraw o szczególnym znaczeniu dla Państwa, rozstrzyganych drogą referendum.

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Organem władzy ustawodawczej w Polsce jest dwuizbowy Parlament. Składa się z Sejmu i Senatu. Głównymi organami władzy wykonawczej są: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów. Władzę sądowniczą wykonują niezależne sądy i trybunały.

Rzeczpospolita Polska gwarantuje wolność prasy i innych środków komunikacji społecznej. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i funkcjonowania związków zawodowych, społeczno-zawodowych organizacji rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych organizacji społecznych i fundacji.

1.3 Main specifics of the constitutional system

System ekonomiczny

System ekonomiczny Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej oraz na solidarności, dialogu i współpracy pomiędzy partnerami społecznymi. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo do jej dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko ze względu na cel publiczny i za uczciwym odszkodowaniem. Ograniczenia wolności gospodarczej dopuszczalne są tylko w drodze ustawowej z ważnych powodów publicznych. Państwo uznaje rodzinne gospodarstwo rolne za podstawową formę działalności rolniczej.

System terytorialny

Zgodnie z Konstytucją system terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Podstawowy podział administracyjny państwa jest ustalany w drodze ustawowej, aby poprzez więzi społeczne, ekonomiczne i kulturalne umożliwić jednostkom podziału terytorialnego spełnianie ich obowiązków publicznych. Państwowe instytucje posiadają kompetencje na jednym ze poziomów podziału terytorialnego państwa: centralnym (kraj), regionalnym (województwo), ponadlokalnym (powiat) i lokalnym (gmina).

Poziom regionalny

W dniu 31 XII 2006 r. terytorium Polski (312 683 km²) podzielone było na 16 województw, odpowiadających poziomowi NUTS 2. Dla celów statystycznych wprowadzono ponadto dwa dodatkowe poziomy podziału terytorialnego bez

jakichkolwiek organów administracji i samorządu, odpowiadające poziomowi NUTS 1 (6 regionów, grupujących kilka województw) oraz poziomowi NUTS 3 (45 subregionów, grupujących kilka powiatów w obrębie województwa). W niedalekiej przyszłości liczba subregionów zostanie zwiększona do 66.

Poziom ponadlokalny

W dniu 31 XII 2006 r. istniało w Polsce 314 powiatów, oraz 65 miast na prawach powiatu, czyli łącznie 379 jednostek terytorialnych poziomu ponadlokalnego, odpowiadających poziomowi NTS 4.

Poziom lokalny

Gminy w Polsce dzielą się na miejskie (zwane w skrócie miastami), miejsko-wiejskie oraz wiejskie. Gminy miejsko-wiejskie obejmują wspólnoty terytorialne, w których występuje miejscowość posiadająca prawa miejskie oraz obszary wiejskie, nieposiadające takich praw. Jednostkami pomocniczymi gmin są dzielnice w większych miastach oraz sołectwa w gminach wiejskich.

W dniu 31 XII 2006 r. w Polsce istniało 2478 gmin, w tym 65 gmin posiadających status miasta na prawach powiatu. Jednostki te odpowiadają poziomowi NTS 5. Prawa miejskie posiadało 889 miejscowości, w tym 307 jako odrębne gminy miejskie, a 582 w gminach miejsko-wiejskich. Resztę stanowiło 1589 gmin wiejskich. Liczba sołectw we wszystkich typach gmin (również w miastach) wynosiła 40 328.

Samorząd terytorialny

Zgodnie z Konstytucją mieszkańcy podstawowych jednostek podziału terytorialnego stanowią zgodnie z prawem społeczność samorządową. Władze samorządowe uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej. Podstawowe obowiązki publiczne, jakie ustawy nakładają na władze samorządu terytorialnego wykonywane są w ich własnym imieniu i na ich własną odpowiedzialność.

Samorząd terytorialny nie jest w Polsce instytucją nową. Skutecznie funkcjonował przed II wojną światową i w pierwszych latach powojennych. Został zniesiony dopiero w 1950 r. i zastąpiony wzorowanym na ZSRR systemem tzw. jednolitej władzy państwowej w terenie (rady narodowe). Zmiany ustrojowe lat 1989-90 umożliwiły powrót do instytucji samorządu terytorialnego początkowo jedynie na szczeblu

gminnym, aktualnie również na szczeblu powiatu i województwa. Podmiotowość społeczności lokalnych stała się realna.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej samorząd terytorialny wypełnia zadania publiczne niezastrzeżone w Konstytucji i ustawach dla innych organów władzy państwowej. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu terytorialnego poziomu lokalnego lub regionalnego (województwo i powiat) określane są w ustawach. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną oraz prawo do własności nieruchomości i inne prawa własności. Samorządowy charakter jednostek samorządu terytorialnego chroniony jest przez sądy. Obowiązki wobec społeczności samorządowej wykonywane są przez władze samorządu terytorialnego w ich własnym imieniu i na ich własną odpowiedzialność. Jeżeli wymaga tego podstawowy interes państwa, władze samorządu terytorialnego mogą zostać zobowiązane ustawą do wykonywania innych zadań publicznych. Zasada zlecania zadań i sposób ich wykonania regulowane są w drodze ustawy. Spory pomiędzy władzami samorządu terytorialnego a organami administracji państwowej rozstrzygają sądy administracyjne.

Jednostki samorządu terytorialnego powinny dysponować publicznymi środkami finansowymi odpowiednimi do ich obowiązków i powierzanych im zadań. Przychody jednostek samorządu terytorialnego składają się głównie z ich dochodów własnych, subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa. Źródła przychodów jednostek samorządu terytorialnego ustalane są w drodze ustawy. Zmiany zakresu obowiązków i odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego winny być dokonywane w powiązaniu z odpowiednimi zmianami ich udziału w dochodach publicznych. W zakresie ustalonym ustawą jednostki samorządu terytorialnego mają prawo pobierać podatki i opłaty lokalne.

Jednostki samorządu terytorialnego wypełniają swoje zadania za pomocą organów uchwałodawczych i wykonawczych. Wybory do organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego są powszechne, bezpośrednie, równe i tajne. Zasady i sposób wyłaniania kandydatów i przeprowadzania wyborów, a także warunki uznania ważności wyborów określa ustawa. Zasady i sposób wyboru i odwoływania organów wykonawczych samorządu terytorialnego określa ustawa. Wewnętrzna struktura organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego ustalana jest, w granicach określonych ustawą, przez jej organy uchwałodawcze. Członkowie wspólnoty

samorządowej mogą podejmować decyzje w sprawach istotnych dla tej wspólnoty w drodze referendum, włącznie z odwołaniem organu samorządu terytorialnego, wybranego w bezpośrednich wyborach. Zasady i sposób przeprowadzania lokalnego referendum określa ustawa.

Legalność działań samorządu terytorialnego podlega kontroli. Organami kontrolującymi działania jednostek samorządu terytorialnego są: premier i wojewoda, a w kwestiach finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Na wniosek premiera Sejm może rozwiązać organ uchwałodawczy samorządu terytorialnego, jeżeli rażąco naruszy on Konstytucję lub ustawę. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do stowarzyszania się. Każda jednostka polskiego samorządu terytorialnego (województwo, powiat, gmina) ma prawo wstępować do międzynarodowych organizacji lokalnych i regionalnych wspólnot terytorialnych oraz współpracować z lokalnymi i regionalnymi wspólnotami terytorialnymi innych państw.

Partie polityczne

Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę zakładania i działania partii politycznych. Partie polityczne są organizacjami dobrowolnymi i zapewniają równość traktowania obywateli polskich, a ich celem jest wywieranie wpływu na kształtowanie polityki państwa przy użyciu metod demokratycznych. Finansowanie partii politycznych podlega kontroli publicznej. Zakazane są partie i inne organizacje, których programy opierają się na metodach totalitarnych i nazistowskich, faszystowskich i komunistycznych sposobach działania, a także te, których programy lub działania akceptujące nienawiść rasową i narodową, stosowanie siły w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa lub utajniają swoją strukturę i członków.

Po przemianach 1989 r. w Polsce zmienił się system polityczny i partyjny. Dotychczasowa hegemonia ideologii socjalistycznej i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej ustąpiła miejsca politycznemu pluralizmowi. Początkowo istniał wyraźny podział na partie wywodzące się z ruchu "Solidarności" i ugrupowania postkomunistyczne. Obecnie podział ten coraz bardziej traci na znaczeniu a polska scena polityczna upodabnia się do europejskich i światowych standardów.

W Polsce funkcjonują partie reprezentujące różne kierunki polityczne. Można je pogrupować na: socjaldemokratyczne, liberalne, konserwatywne, narodowe, chłopskie

i populistyczne. Istnieją również ugrupowania radykalne, cieszące się niewielkim poparciem społecznym. Niektórzy obserwatorzy polskiej sceny politycznej próbują wprowadzić przyporządkować funkcjonujące na niej partie do tradycyjnego podziału na lewicę, centrum i prawicę, lecz w praktyce niewiele z istniejących partii daje się w ten sposób określić. Największe ugrupowania polityczne w Polsce to (w kolejności alfabetycznej):

- Platforma Obywatelska
- Polskie Stronnictwo Ludowe
- Prawo i Sprawiedliwość
- Sojusz Lewicy Demokratycznej

Platforma Obywatelska to ugrupowanie, które chce reprezentować wyborców o poglądach liberalnych, przedsiębiorców prywatnych i środowiska biznesowe, ale także tych wszystkich, którzy troszczą się o zdrowe i silne państwo, oparte na gospodarce wolnorynkowej i zasadach konkurencji.

Polskie Stronnictwo Ludowe to nowoczesna partia chłopska. PSL reprezentuje interesy producentów rolnych, mieszkańców wsi i małych miejscowości (w dużych aglomeracjach miejskich ma niewielkie poparcie). Działacze PSL nawiązują do tradycji partii chłopskich i ruchu ludowego sprzed II wojny światowej i PSL Stanisława Mikołajczyka (jedynej niezależnej partii politycznej działającej w latach 1945-47).

Prawo i Sprawiedliwość to powstała w 2001 roku partia prawicowa, nawiązująca do tradycji niepodległościowej, wywodząca się z ruchu solidarnościowego lat osiemdziesiątych. PiS reprezentuje tę część prawicowego elektoratu, który opowiada się za tradycyjnym porządkiem społecznym, gospodarką wolnorynkową, silnym i bezpiecznym państwem, walką z korupcją, zwłaszcza wśród polityków.

Sojusz Lewicy Demokratycznej powstał w 1999 roku z kilku ugrupowań socjaldemokratycznych, w znacznej mierze w oparciu o działaczy i struktury partii Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej. Część jej członków wywodzi się z sympatyków Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (partii komunistycznej), ale SLD to nowoczesna partia socjaldemokratyczna łącząca troskę o ludzi pracy z polityką odpowiedzialności za finanse publiczne państwa.

2. System polityczny i administracyjny

2.1. Poziom centralny (kraj)

Władza ustawodawcza

Polski parlament składa się z dwóch izb ustawodawczych. Izba niższa to Sejm, wyższa to Senat. W Sejmie zasiada 460 posłów, a w Senacie 100 senatorów. Posłem może zostać każdy polski obywatel, który cieszy się pełnią praw publicznych i w dniu przeprowadzania wyborów parlamentarnych ma ukończone 21 lat. Aby zostać senatorem trzeba ukończyć 30 lat. Posłowie reprezentują okręgi wyborcze, w których uzyskali mandaty poselskie. Granice okręgów wyborczych pokrywają się na ogół z granicami powiatu lub kilku powiatów. W przypadku dużych aglomeracji miejskich okręgi wyborcze obejmują mniejsze niż powiat jednostki administracyjne (gminy, dzielnice). Podczas głosowania w parlamencie ani posłowie, ani senatorowie nie są związani jakimikolwiek instrukcjami swoich wyborców, lecz mają konstytucyjny obowiązek kierować się dobrem całej Rzeczypospolitej.

W komisjach dyskutuje się też projekty nowych rozstrzygnięć legislacyjnych (głosowanie nad projektem ustaw w komisjach sejmowych to niezbędny etap procesu legislacyjnego, którego ukoronowaniem jest uchwalenia nowego prawa, obowiązującego wszystkich obywateli Rzeczypospolitej).

Polski system polityczny oparty jest na systemie partyjnym. Dlatego też zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i samorządowych (a także prezydenckich) większe szanse mają ci kandydaci, których popiera licząca się partia polityczna. Posłowie z tego samego ugrupowania politycznego tworzą w Sejmie i Senacie swoje kluby parlamentarne. To właśnie w klubach parlamentarnych powstają na ogół projekty ustaw i nowelizacji, gdyż tylko duże grupy posłów są w stanie wprowadzić nowe rozwiązania legislacyjne pod obrady Sejmu.

Posłowie biorą udział w posiedzeniach Sejmu, mają prawo do zadawania pytań i interpelacji poselskich członkom Rady Ministrów. Parlamentarzyści obradują w licznych komisjach (stałych lub specjalnych), powołanych do rozpatrywania różnego rodzaju spraw z zakresu administrowania państwem i życia publicznego. W Sejmie - w komisjach sejmowych, w Senacie – w komisjach senackich.

Prace parlamentu koordynują następujące organy:

- Marszałkowie Sejmu i Senatu
- Prezydium Sejmu i Senatu (marszałkowie i wicemarszałkowie)
- Konwent Seniorów (marszałkowie, wicemarszałkowie i przewodniczący klubów parlamentarnych)
- komisje sejmowe i senackie.

Władze wykonawcze

Prezydent

Urząd Prezydenta ma w polskim systemie politycznym istotne, lecz raczej formalne znaczenie. Według obowiązującej ustawy zasadniczej Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest głową państwa, najwyższym przedstawicielem Polski i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Oznacza to, że stoi na czele władzy wykonawczej, jest powołany do reprezentowania polskich interesów na arenie międzynarodowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji i ma obowiązek troszczyć się o bezpieczeństwo państwa.

Prezydent zarządza wybory do Sejmu i Senatu, w szczególnych przypadkach ma prawo do skracania ich kadencji. Może zarządzić referendum ogólnonarodowe w ważnych dla państwa sprawach, wymagających decyzji wszystkich obywateli (np. w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej).

Prezydent ma wolny wybór w powoływaniu Prezesa Rady Ministrów, w praktyce nie zdarza się jednak, by powierzył zadanie formowania nowego gabinetu politykowi, który nie ma poparcia sejmowej większości.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma bezpośrednią możliwość wpływania na proces stanowienia prawa, poprzez prawo weta wobec ustaw, które Sejm może, co prawda, odrzucić, ale większością aż 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (230). Może też przed podpisaniem ustawy zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, co w praktyce miewa decydujący wpływ na proces legislacyjny.

Pełniąc rolę najwyższego reprezentanta państwa polskiego prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, mianuje i odwołuje ambasadorów oraz przyjmuje listy uwierzytelniające od przedstawicieli innych państw. Prezydent

decyduje również o przyznawaniu odznaczeń i orderów państwowych. Ma również prawo łaski, tzn. może uchylać ostateczne orzeczenia sądowe (w praktyce prezydent konsultuje tego rodzaju decyzje z Ministrem Sprawiedliwości).

Prezydent jest również zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców wszystkich rodzajów wojsk, a w czasie wojny mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych i może zarządzić powszechną mobilizację.

Prezydent wykonuje swoje zadania z pomocą urzędów: Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz Zespołu Doradców Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Rada Ministrów (Rząd)

Rada Ministrów, czyli rząd, składa się z premiera (oficjalnie Prezesa Rady Ministrów), ministrów, szefów departamentów rangi ministerialnej, szefów niektórych urzędów i instytucji centralnych. Rada Ministrów jest organem władzy wykonawczej. Ustawa o działach administracji publicznej daje premierowi, który stoi na czele Rady Ministrów, duże możliwości kształtowania jej składu osobowego.

Rada Ministrów kieruje bieżącą polityką państwa, zapewnia wykonanie ustaw poprzez wydawanie rozporządzeń, koordynuje i kontroluje prace administracji rządowej, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, chroni interesy Skarbu Państwa oraz uchwała projekt budżetu i kieruje jego wykonaniem. Rada Ministrów zawiera również umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji i może wypowiedać inne umowy międzynarodowe.

Członkowie Rady Ministrów odpowiadają solidarnie przed Sejmem za działalność rządu, mogą też ponosić odpowiedzialność indywidualną za działania powierzone im przez premiera lub leżące w kompetencjach ich ministerstw. Za naruszenie prawa lub popełnienie przestępstwa w związku z zajmowanym stanowiskiem, każdy minister może odpowiadać przed Trybunałem Stanu, specjalnym sądem powołanym przez Sejm.

Premier może pełnić jednocześnie funkcję szefa jednego z resortów lub przewodniczącego komitetów (obecny premier jest przewodniczącym Komitetu Integracji Europejskiej). Premier może być równocześnie posłem na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Nie może natomiast pełnić urzędu Prezydenta

Rzeczpospolitej Polskiej, ani też innych wysokich urzędów państwowych takich, jak Prezes NIK, Prezes NBP czy Rzecznik Praw Obywatelskich.

Premier może tworzyć, łączyć i rozwiązywać resorty i departamenty, zmieniać zakres ich odpowiedzialności, a nawet składać wnioski do Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej o poszerzenie Rady Ministrów o ministrów bez teki lub koordynatorów przedsięwzięć podejmowanych przez Radę Ministrów, np. reformy systemu edukacyjnego i ochrony zdrowia. Desygnowany premier ma swobodę w doborze współpracowników - członków Rady Ministrów. Wybrany przez niego gabinet musi być zatwierdzony przez Sejm poprzez udzielenie wotum zaufania. Nominacje ministerialne podpisuje i wręcza Prezydent Rzeczpospolitej Polskiej.

Premier reprezentuje Radę Ministrów i kieruje jej pracami, sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach, jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej.

Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej stoi na straży stabilnych rządów większości parlamentarnej, dlatego odwołanie Prezesa Rady Ministrów z pełnionego stanowiska przed wygaśnięciem kadencji Sejmu jest skomplikowane i trudne do przeprowadzenia. Z powodu rozproszenia polskiej sceny politycznej, większość rządów utworzonych w warunkach demokracji po 1990 r. miała charakter koalicyjny. Premier składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu, a także w razie: nie uchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów, wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności lub rezygnacji z innych powodów. Prezydent Rzeczypospolitej, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów, zachowując tym samym ciągłość władzy i kontrolę nad działaniem administracji rządowej.

Przedstawicielami Rady Ministrów na terytorium Rzeczypospolitej są wojewodowie. Jest ich tyle, ile województw, czyli szesnastu. Wojewodom podlega administracja rządowa na obszarze poszczególnych województw.

Władza sądownicza

Sądy w Polsce, na czele z Sądem Najwyższym i niezależnymi Trybunałem Stanu i Trybunałem Konstytucyjnym, zapewniają niezależność władzy sądowniczej.

Sąd Najwyższy

Sąd Najwyższy jest najwyższą instancją odwoławczą od orzeczeń sądów niższych instancji. Podaje także wykładnię przepisów prawnych dla poszczególnych spraw. Sąd Najwyższy nadzoruje orzecznictwo:

- sądów powszechnych - rejonowych, wojewódzkich i apelacyjnych. Orzekają one w sprawach prawa cywilnego, karnego, rodzinnego i pracy;
- sądów wojskowych - okręgowych i garnizonowych. Zajmują się one sprawami związanymi z przestępstwami popełnianymi przez żołnierzy w służbie czynnej, cywilnych pracowników jednostek wojskowych i jeńców wojennych;
- sądów administracyjnych - sądów oddzielnego systemu, które zajmują się orzecznictwem w sprawach decyzji prawnych organów administracji. Rozstrzygają także w sprawach między osobami prawnymi lub prywatnymi a organami administracji.

Sędziowie Sądu Najwyższego są mianowani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Prezydent wybiera także Prezesa Sądu Najwyższego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Kadencja Prezesa Sądu Najwyższego trwa sześć lat, choć może zostać odwołany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Konstytucyjny

Trybunał Konstytucyjny jest organem ustanowionym do rozstrzygania w sprawach konstytucyjności działań instytucji państwowych. Jego głównym zadaniem jest nadzór nad zgodnością praw stanowionych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją traktatów międzynarodowych i ich ratyfikacji, w sporach kompetencyjnych głównych organów konstytucyjnych i celów oraz działalności partii politycznych. Rozstrzyga także zasadność skarg konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny składa się z 15, wybieranych na okres 9 lat, całkowicie niezależnych sędziów. Stanowi on jedną z formalnych gwarancji istnienia państwa prawa.

Trybunał Stanu

Jest to organ sądowy, który rozstrzyga w sprawach konstytucyjnej odpowiedzialności osób sprawujących najwyższe funkcje państwowe. Bada sprawy dotyczące łamania Konstytucji i praw oraz przestępstw popełnianych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, członków rządu, prezesa Najwyższej Izby Kontroli (NIK), prezesa Narodowego Banku Polskiego, szefów centralnych organów administracji i wyższych urzędników państwowych.

Trybunał Stanu ma prawo usunąć osobę ze stanowiska publicznego, zakazać ubiegania się o wyższe stanowiska państwowe, pozbawić prawa do głosowania i kandydowania w wyborach, odebrać medale, dystynkcje i tytuły honorowe, a w sprawach karnych nakładać kary przewidziane przez kodeks karny.

Skład Trybunału Stanu jest ustalany na pierwszym posiedzeniu Sejmu i kończy się wraz z jego kadencją. Jego szefem jest Prezes Sądu Najwyższego. Jego dwóch zastępców i 16 członków jest wybieranych spoza posłów na Sejm. Członkowie Trybunału Stanu muszą mieć polskie obywatelstwo, nie mogą być karani ani pozbawieni praw publicznych, ani też zatrudnieni w administracji państwowej.

2.3. Poziom regionalny (województwo)

Administracja publiczna w województwie jest dualistyczna. Ponieważ województwo jest jednostką samorządu terytorialnego, administrację wykonują z jednej strony organy samorządu województwa, z drugiej zaś organy administracji rządowej w województwie. Organami administracji samorządowej w województwie są sejmik województwa i zarząd województwa.

Samorząd województwa

Województwo jako wspólnota samorządowa posiada inny zakres zadań niż gmina oraz inny niż powiat. Wspólnoty te działają niezależnie od siebie. Zadania

województwa koncentrują się wokół funkcji o charakterze regionalnym. Dotyczą przede wszystkim trzech kategorii spraw:

- kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego,
- pobudzania aktywności gospodarczej i prowadzenia polityki rozwoju województwa,
- zachowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.

Celem samorządu województwa jest kreowanie rozwoju regionu oraz wykonywanie usług publicznych o charakterze i zasięgu regionalnym. Istotnymi instrumentami w kreowaniu rozwoju regionu są: strategia rozwoju województwa wraz z regionalnymi programami operacyjnymi, wieloletnie sektorowe programy wojewódzkie (np. ochrony środowiska, wspierania innowacji, rozwoju transportu) oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

Realizując zadania województwo może stanowić na swoim obszarze powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego. Stanowienie tych przepisów może odbywać się na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Przepisy te stanowić może wyłącznie sejmik wojewódzki. Jednocześnie w każdej ważnej dla województwa sprawie może zostać przeprowadzone referendum.

Zasadą jest przedstawicielski sposób sprawowania władzy w województwie. W tym celu ustanawia się organy województwa: sejmik województwa oraz zarząd województwa.

Sejmik województwa

Organem uchwałodawczym i kontrolnym województwa jest sejmik województwa. Kompetencje sejmiku obejmują katalog spraw o zasadniczym znaczeniu z punktu widzenia realizacji celów samorządu regionalnego, takich jak:

- uchwalanie strategii rozwoju województwa i programów wojewódzkich,
- uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- uchwalanie i kontrola wykonania budżetu,
- stanowienia aktów prawa miejscowego, w tym statutu województwa,
- powoływanie i odwoływanie zarządu województwa,
- podejmowanie uchwał w ważniejszych sprawach majątkowych województwa.

Kadencja sejmiku województwa trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów. Sejmik województwa wybiera ze swego grona przewodniczącego. Komisje sejmiku województwa można powoływać tylko spośród radnych.

Zarząd województwa

Organem wykonawczym samorządu województwa jest zarząd województwa. Odmienne niż w przypadku samorządu gminnego, to zarząd województwa, a nie sejmik województwa jest organem o kompetencji ogólnej. Oznacza to, że do zarządu należą wszystkie sprawy pozostające we właściwości samorządu województwa, chyba że drogą ustawy zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Do zadań zarządu województwa należy w szczególności:

- wykonywanie uchwał sejmiku,
- przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa,
- gospodarowanie mieniem województwa,
- kierowanie, koordynacja i kontrola działalności wojewódzkich jednostek organizacyjnych.

Zarząd województwa liczy 5 osób. Na jego czele stoi marszałek województwa. Członkowie zarządu mogą być wybierani z grona radnych lub spoza składu sejmiku województwa. Jedynie marszałek województwa musi zostać wybrany spośród radnych tworzących sejmik województwa.

Marszałek województwa kieruje pracami zarządu, a jednocześnie pełni de facto funkcję drugiego, poza zarządem, organu władzy wykonawczej. Kieruje bieżącymi sprawami województwa i reprezentuje je na zewnątrz. W sprawach nagłych, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, marszałek podejmuje czynności należące do kompetencji zarządu. Poza tym, posiada uprawnienia do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości województwa.

Aparatem pomocniczym zarządu województwa jest urząd marszałkowski wraz z wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Województwo, współpracując ze społecznościami regionalnymi innych państw, uczestniczy w

działalności międzynarodowych instytucji i zrzeszeń regionalnych. Jego działanie oraz funkcjonowanie we wspomnianych strukturach musi być zgodne z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami oraz mieścić się w granicach zadań i kompetencji województwa.

Administracja rządowa w województwie

Administracja rządowa w województwie dzieli się na administrację zespoloną i niezespoloną. Administrację niezespoloną w województwie tworzą terenowe struktury centralnych organów administracji, wyspecjalizowanych w wąskich zakresach spraw (np. administracja skarbową, celną, morską, statystyczną itp.).

Administrację zespoloną tworzy wojewoda oraz działający pod jego zwierzchnictwem kierownicy zespolonych służb (np. ochrony zabytków), inspekcji (np. budowlanej) i straży (np. państwowej straży pożarnej). Służby te, inspekcje i straże znajdują niekiedy przedłużenie w powiecie (np. inspekcja budowlana). Ich zwierzchnikiem jest wówczas starosta. Do wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone dla innych organów tej administracji. Wojewoda jest:

- przedstawicielem Rady Ministrów na obszarze województwa,
- zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej,
- organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego (gminą, powiatem, województwem),
- organem wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym,
- reprezentantem Skarbu Państwa.

Wojewoda może – na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych – stanowić akty prawa miejscowego, dopełniając w ten sposób system prawa miejscowego stanowionego przez organy samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Wojewodę powołuje i odwołuje premier na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Wojewoda wykonuje zadania przy pomocy I i II wicewojewody oraz kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Wicewojewodów powołuje i odwołuje premier na wniosek wojewody. Wojewoda określa zakres kompetencji i zadań wykonywanych przez wicewojewodów. Jeżeli wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, zakres zastępstwa I

wicewojewody rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody. Kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich powołuje i odwołuje wojewoda, z wyjątkiem komendanta wojewódzkiego Policji oraz komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, którzy powołani są jednak za zgodą wojewody.

Organizację zespolonej administracji rządowej określa statut urzędu wojewódzkiego nadany przez wojewodę. Obejmuje on strukturę urzędu wojewódzkiego oraz jednostek organizacyjnych, stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. W celu usprawnienia działania wojewódzkich organów zespolonej administracji rządowej wojewoda może tworzyć delegatury urzędu wojewódzkiego oraz wspomnianych jednostek organizacyjnych. W przypadkach uzasadnionych szczególnymi potrzebami wojewoda może ustanowić, na czas oznaczony, swojego pełnomocnika do prowadzenia spraw w zakresie określonym w pełnomocnictwie. Przy wojewodzie działa kolegium doradcze. W skład kolegium wchodzi:

- wicewojewodowie,
- dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego,
- komendant wojewódzki Policji,
- komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej,
- inne osoby wymienione w statucie urzędu wojewódzkiego.

Wojewoda funkcjonując w ramach administracji rządowej podlega kierownictwu organów zwierzchnich – ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej oraz Prezesowi Rady Ministrów. Premier sprawuje nadzór nad działalnością wojewody w zakresie zgodności jego działania z prawem oraz polityką rządu, a także pod względem rzetelności i gospodarności.

2.4 Poziom ponadlokalny i poziom lokalny

Poziom ponadlokalny (powiat)

Na poziomie powiatu występują dwa rodzaje administracji publicznej – rządowa i samorządowa. Administracja rządowa to lokalne placówki administracji rządowej niezespolonej i zespolonej (np. policja, straż pożarna, nadzór budowlany, urzędy skarbowe, urzędy pracy), podległe częściowo wojewodzie, a częściowo urzędom

regionalnym i centralnym. Po podziału powiatowego dostosowane są również zasięgi oddziaływania licznych przedsiębiorstw prywatnych, organizacji pozarządowych i instytucji świadczących usługi dla ludności. Miasta powiatowe, częściowo o długich tradycjach, są ośrodkami życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego, zwłaszcza na obszarach wiejskich z dala od wielkich miast.

Samorząd powiatu

Powiat to wspólnota osób zamieszkałych na określonym obszarze, obejmującym kilka gmin lub jedną gminę miejską. Zgodnie z ustawą, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Powiat nie konkuruje z gminą w wykonywaniu zadań publicznych, lecz je uzupełnia. W ten sposób gmina i powiat realizują łącznie całokształt zadań publicznych o charakterze lokalnym. We właściwości samorządu powiatowego pozostają następujące kategorie spraw:

- ponadpodstawowa infrastruktura społeczna, w tym edukacja publiczna wychodząca poza obowiązek szkolny oraz ponadpodstawowa opieka zdrowotna i pomoc społeczna (w szczególności prowadzenie szpitali i domów opieki społecznej),
- ponadpodstawowa infrastruktura techniczna, w tym m.in. ponadgminny lokalny transport publiczny oraz drogi publiczne o zasięgu ponadgminnym,
- porządek publiczny w wymiarze ponadgminnym oraz bezpieczeństwo obywateli,
- ochrona środowiska i zagospodarowanie przestrzenne w wymiarze lokalnym ponadgminnym, w tym gospodarka wodna i gospodarka nieruchomościami,
- działalność organizatorska zmierzająca do rozwiązywania lokalnych problemów, w tym przeciwdziałanie bezrobociu, aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrona praw konsumenta, wspieranie osób niepełnosprawnych oraz promocja powiatu na zewnątrz.

Realizując zadania powiat może stanowić na swoim obszarze powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego. Stanowienie tych przepisów może odbywać się na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W realizacji zadań powiat jest samodzielny. Organy nadzoru (premier, wojewoda i regionalna izba obrachunkowa), mogą wkraczać w sferę jego działalności tylko w wypadku naruszenia

prawa (kryterium legalności). Organ nadzoru może wówczas orzec nieważność uchwały organu powiatu, a w wypadku uporczywego naruszania prawa przez określony organ powiatu, rozwiązać go. W razie zaś przedłużającego się braku skuteczności w zarządzaniu, premier może ustanowić zarząd komisaryczny nad powiatem, nie dłużej jednak niż na dwa lata. Każde rozstrzygnięcie nadzorcze powiat może zaskarżyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zasadą jest przedstawicielski sposób sprawowania władzy w powiecie. W tym celu ustanawia się organy powiatu: radę powiatu oraz zarząd powiatu. Dopuszcza się jednak formy demokracji bezpośredniej. W formie referendum, mogą być rozstrzygane wszystkie sprawy pozostające we właściwości powiatu. Powiaty mogą tworzyć związki, porozumienia oraz stowarzyszenia powiatów.

Rada powiatu

Rada powiatu jest organem uchwałodawczym i kontrolnym powiatu. Do wyłącznej właściwości rady powiatu należą m.in.:

- stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu,
- uchwalanie budżetu powiatu,
- dokonywanie obsady osobowej organów (w szczególności wybór i odwoływanie zarządu) oraz stanowienie o kierunkach działania zarządu,
- podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat,
- podejmowanie uchwał w ważniejszych sprawach majątkowych (zaciąganie długoterminowych pożyczek, emitowanie obligacji itp.).

Kadencja rady powiatu trwa 4 lata, a liczba jej członków, jest ustalana proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Rada powiatu wybiera ze swego grona przewodniczącego. W przeciwieństwie do komisji rad gmin, komisje rad powiatowych można powoływać tylko spośród radnych.

Zarząd powiatu

Organem wykonawczym powiatu jest zarząd. Do zadań zarządu należy w szczególności:

- gospodarowanie mieniem powiatu,
- wykonywanie budżetu,

- przygotowywanie projektów uchwał rady i określanie sposobu ich wykonywania.

Zarząd powiatu jest wybierany przez radę w głosowaniu tajnym, spośród radnych lub spoza składu rady. W skład zarządu wchodzi: starosta jako przewodniczący oraz 3-5 członków zarządu, w tym wicestarosta. Starosta kieruje pracami zarządu. Jednocześnie pełni de facto funkcję drugiego, poza zarządem, organu władzy wykonawczej. Kieruje bieżącymi sprawami powiatu i reprezentuje go na zewnątrz. W sprawach nagłych, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, podejmuje również czynności należące do kompetencji zarządu. Poza tym, posiada uprawnienia do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu.

Poziom lokalny (gmina)

Podstawową i wyposażoną w największe kompetencje i środki finansowe jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina. Gminy dzielą się na miejskie (zwane w skrócie miastami), miejsko-wiejskie oraz wiejskie. Gminy miejsko-wiejskie obejmują wspólnoty terytorialne, w których występuje miejscowość posiadająca prawa miejskie oraz obszary wiejskie, pozbawione takich praw. Prawa miejskie nadaje premier miejscowościom o miejskim charakterze, liczącym co najmniej 5 tys. mieszkańców. Niektóre miasta liczą jednak mniej mieszkańców. Jednostkami pomocniczymi gmin są dzielnice w większych miastach oraz sołectwa w gminach wiejskich.

Samorząd gminy

Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Do jej zakresu działania należą, zgodnie z zasadą subsydiarności (subsidiarity) wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, ustawowo niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Dotyczą one lokalnych wymiarów i aspektów funkcjonowania i rozwoju następujących dziedzin:

- infrastruktura techniczna (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna itp.),
- infrastruktura społeczna (szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.),

- porządek publiczny (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne),
- ład przestrzenny i ekologiczny (planowanie przestrzenne, ochrona środowiska).

Wyżej wymienione kategorie zadań to zadanie własne gminy, finansowane z własnych środków (wpływy z własnego majątku, podatki i opłaty lokalnych oraz subwencje państwa, a zwłaszcza subwencja oświatowa). Obok własnych, gmina realizuje również zadania zlecone przez administrację rządową otrzymując na to odpowiednie środki finansowe. Realizując zadania gmina może stanowić na swoim obszarze akty prawa miejscowego (przepisy gminne). Stanowienie tych przepisów może odbywać się na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W realizacji zadań gmina jest samodzielna. Organy nadzoru (premier, wojewoda i regionalna izba obrachunkowa) mogą wkraczać w strefę jej działalności tylko w wypadku naruszenia prawa (kryterium legalności). Organ nadzoru może wówczas orzec nieważność uchwały organu gminy, a w wypadku uporczywego naruszenia prawa przez określony organ gminy, rozwiązać ten organ. W razie zaś przedłużającego się braku skuteczności w zarządzaniu, premier może ustanowić zarząd komisaryczny nad gminą, nie dłużej jednak niż na dwa lata. Każde rozstrzygnięcie nadzorcze gmina może zaskarżyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zadania nałożone na gminę obarczają jej organy: radę oraz zarząd. W sprawach: samoopodatkowania się oraz odwołania rady przed upływem kadencji, rozstrzygnięcia podejmowane są w referendum. W pozostałych sprawach (o ile nie zostało zwołane referendum fakultatywne) organem stanowiącym i kontrolnym gminy jest rada.

Gmina może ustanowić podział na jednostki pomocnicze – sołectwa w gminach wiejskich i osiedla w gminach miejskich. Jednostki te nie mają osobowości prawnej. Ich zakres kompetencji jest ograniczony. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie a wykonawczym sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada dzielnicy, zaś wykonawczym zarząd dzielnicy.

Gminy mogą tworzyć związki międzygminne oraz zawierać porozumienia i tworzyć stowarzyszenia. Związki międzygminne są powoływane w celu wspólnego wykonania zadań publicznych (np. utrzymanie komunikacji publicznej w zespole miejskim). Regułą jest fakultatywny charakter związku. Związek jest podmiotem prawa

publicznego i prywatnego (osobowość prawna). Gmina jest reprezentowana w związku przez wójta lub burmistrza (prezydenta). Obowiązek utworzenia związku można nałożyć na gminy tylko drogą ustawy.

Oprócz uczestniczenia w związkach międzygminnych, stanowiących odrębne podmioty prawa publicznego i prywatnego, gminy mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia jednemu z uczestników określonych zadań (np. wspólnej obsługi obywateli przez jeden urząd).

W celu obrony wspólnych interesów gminy mogą tworzyć stowarzyszenia o charakterze ogólnokrajowym i regionalnym. Przynależność gminy do stowarzyszenia jest fakultatywna. Do najważniejszych polskich stowarzyszeń międzygminnych należą: Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, Unia Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Związek Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast i Gmin Morskich.

Rada gminy

Rada gminy jest organem uchwałodawczym i kontrolnym gminy. Rada gminy jest organem o kompetencji ogólnej. Należą do niej wszystkie sprawy pozostające we właściwości gminy, jeżeli drogą ustawy nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Oznacza to, że sama rada decyduje o tym, co pozostawia we własnym zakresie działania, a co przekazuje innym podmiotom (zarządowi i kierownikom jednostek organizacyjnych gminy). Przy tak ukształtowanej zasadzie, przepisy przewidują stosunkowo liczny katalog kompetencji, których rada nie może nikomu przekazać. Do wyłącznej właściwości rady należy sześć kategorii spraw:

- stanowienie o organizacji i kierunkach działania gminy (uchwalanie statutów oraz planów przestrzennych i programów gospodarczych),
- uchwalanie budżetu gminy,
- dokonywanie obsady osobowej organów (w szczególności wybór i odwoływanie zarządu),
- podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat,
- decydowanie o współdziałaniu z innymi gminami,

- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres innego zarządu (zaciąganie długoterminowych pożyczek, emitowanie obligacji itp.).

Kadencja rady gminy trwa 4 lata, a liczba jej członków wynosi od 15 w gminach nieprzekraczających 4 tys. mieszkańców, do 100 radnych w największych gminach miejskich. Pracę rady organizuje przewodniczący wybierany w głosowaniu tajnym spośród radnych. Funkcji przewodniczącego nie można łączyć z funkcją członka zarządu, w tym wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Rada może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań. W skład komisji mogą wchodzić osoby spoza rady, jednak w liczbie nieprzekraczającej połowy składu komisji.

Zarząd gminy

Organem wykonawczym gminy jest zarząd. Do zadań zarządu należy w szczególności:

- gospodarowanie mieniem gminy,
- wykonywanie budżetu,
- wykonywanie zadań zleconych przez administrację rządową,
- przygotowywanie projektów uchwał rady i określanie sposobu ich wykonywania.

Zarząd gminy w liczbie 3-7 członków jest wybierany przez radę w głosowaniu tajnym, spośród radnych lub spoza składu rady. W skład zarządu wchodzi wójt (w gminach wiejskich), burmistrz (w gminach miejskich i miejsko-wiejskich) lub prezydent (w gminach miejskich powyżej 50 tys. mieszkańców) jako jej przewodniczący oraz jego zastępcy i pozostali członkowie zarządu.

Wójt lub burmistrz (prezydent) jako przewodniczący zarządu organizują i kierują pracami zarządu. Jednocześnie pełnią de facto funkcję drugiego poza zarządem organu władzy wykonawczej. Kierują sprawami gminy i reprezentują ją na zewnątrz. W sprawach nagłych, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, podejmują czynności należące do kompetencji zarządu. Poza tym, wydają decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu zadań własnych gminy. Organem pomocniczym

zarządu jest urząd gminy. Organizację i zasady jego funkcjonowania rada określa w odrębnym regulaminie organizacyjnym.

II System planowania przestrzennego

1. Ogólna charakterystyka systemu planowania przestrzennego

1.1. Historia planowania przestrzennego

Próby normowania procesów gospodarowania przestrzenią mają w Polsce długą tradycję. Podejmowane były bezpośrednio po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. Zaowocowały nowoczesną, jak na owe czasy, regulacją, rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie osiedli. W praktyce planowanie przestrzenne w Polsce międzywojennej odnosiło znaczne sukcesy, zarówno w skali lokalnej (np. społeczne osiedla mieszkaniowe, budowa od podstaw miasta portowego Gdynia, obiekty użyteczności publicznej), regionalnej (np. plan „funkcjonalnej Warszawy”) i krajowej (np. Centralny Okręg Przemysłowy). Polscy planiści i urbaniści byli aktywnie zaangażowani w prace CIAM, które zaowocowały sformułowaniem Karty Ateńskiej.

Rozporządzenie z 1928 r. zastąpione zostało po II wojnie światowej dekretem „o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju”. Dekret ten łącznie z następnymi dekretemi, tj. „o państwowym planie inwestycyjnym” z 1946 r. i „o planowej gospodarce narodowej” z 1947 r. ustalił ogólne zasady, wprowadzonego po zakończeniu II wojny światowej tzw. „systemu socjalistycznej gospodarki planowej”. Określone zostały rodzaje planów, zakres ich treści w najogólniejszym ujęciu, hierarchia i wzajemny stosunek planów, formy proceduralne ich sporządzania oraz organizacja planowania. Faktem zasadniczego znaczenia, dla tworzonego wówczas ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL), było przejęcie przez państwo podstawowych środków produkcji, a w konsekwencji – przejęcie zasady centralnego sterowania rozwojem.

W fazie koncepcyjnej system gospodarki planowej był tworzony przy znacznym poparciu niektórych grup planistów i urbanistów. Grupy te już przed II wojną światową głosiły tezy, że tylko przez planową gospodarkę można tworzyć ramy działań umożliwiające racjonalne zagospodarowanie kraju, jego regionów i poszczególnych jednostek osadniczych.

W praktyce okazało się wkrótce, że normy ustawowe są zbyt sztywne, aby mogły regulować, z planistycznym wyprzedzeniem, burzliwie i często siłowo wprowadzaną

gospodarkę socjalistyczną. Wzorcem jej musiały być wytyczne przychodzące ze Związku Sowieckiego. Wydane dekryty stały się niewygodnymi narzędziami w realizacji zadań stawianych przez rządzącą partię polityczną. W związku z tym były one uchylane lub nieprzestrzegane. Utrwalał się tym sposobem system zarządzania dyrektywnego, niewiele mający do czynienia z deklarowanym planowaniem.

Planowanie gospodarcze w tej sytuacji było krótkoterminowe. Ustalił się na wzorach sowieckich system planów pięcioletnich, ale rangę sprawczą miały w zasadzie roczne plany etapowe, budowane na bazie uchwalonych przez Sejm budżetów państwowych. Planowanie społeczne okazało się iluzją. Planowanie przestrzenne natomiast rodziło się w oderwaniu od kondycji ekonomicznej kraju. Musiało być ono również podatne na naciski poza planistyczne i dyrektywy różnych organów władzy państwowej i partyjnej.

W blisko pięćdziesięcioletnim okresie formowania się systemu planowania przestrzennego w PRL wytworzyła się w praktyce planistycznej, dostosowana do sytuacji, technika przygotowywania dokumentów planistycznych. Wykształcona została również kadra planistów, która dokonała szereg cennych studiów planistycznych, rejestrujących stan zagospodarowania kraju, jego zagrożenia i możliwości rozwojowe. Pewne techniki i koncepcje planistyczne były nawet w latach sześćdziesiątych uważnie studiowane w wielu krajach i uznawane za postępowe. Słabością systemową planowania przestrzennego pozostawał jedynie brak równowagi między przedmiotową a podmiotową warstwą planu.

Plan zagospodarowania przestrzennego nie musiał mieć szerokiej akceptacji społecznej, wystarczyło, aby był akceptowany przez władzę wykonawczą i polityczną. Najczęściej plany były odczytywane przez społeczeństwo jako dodatkowy instrument represji, szczególnie przez te warstwy ludności, które w wyniku planów były wyłączone ze swoich nieruchomości. Oceniane były również jako szczególna forma propagandy komunistycznej, ukazująca świetlaną przyszłość ustroju tzw. „sprawiedliwości społecznej”.

Mimo ustrojowego założenia, przejmowania przez państwo wszystkich środków produkcji oraz znacznego ograniczenia uprawnień władczych obywateli, w PRL utrzymała się w dużym procencie prywatna własność terenów rolnych (około 70 %) oraz terenów budowlanych. Ludność dysponowała również prawem posiadania na

własność mieszkania, a także prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, chociaż z dużymi ograniczeniami.

Ekstensywny przestrzennie na ogół rozwój miast, szczególnie w sektorze uspołecznionym, wymagał przejmowania od prywatnych właścicieli znacznych powierzchni terenowych. Podstawą prawną wyłączeń były miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W tym ich zakresie były one przede wszystkim stosowane jako instrument ograniczania prywatnego sektora gospodarki. Ludność dysponująca jakąkolwiek nieruchomością broniła jej wszelkimi prawnymi i pozaprawnymi metodami. Wypraktykowała również rozmaite metody inwestowania prywatnego, które wyłamywały się z założeń planistycznych raz logiki ładu przestrzennego.

W rezultacie zniesienia działania renty gruntowej, ograniczenia funkcjonowania rynku nieruchomości oraz rugowania własności prywatnej w okresie PRL-u doszło do deformacji struktury przestrzennej zagospodarowania, dewastacji krajobrazu wizualnego, a także wytworzenia się charakterystycznych „ugorów miejskich”, czyli obszarów niezabudowanych w atrakcyjnych miejscach. Równocześnie jednak PRL pozostawił po sobie miliony nowo zbudowanych mieszkań, całe nowoczesne w założeniach dzielnice i liczne obiekty publiczne (szkoły, szpitale, urzędy itp.).

Zmiany ustrojowe, które zaszły w Polsce po 1989 r., wymusiły rewizję dotychczasowego systemu planowania przestrzennego. Po licznych dyskusjach i prezentacjach projektu nowej ustawy korygującej ten system, Sejm uchwalił w 1994 r. „Ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym”, która zastąpiła ustawę z 1984 r. o planowaniu przestrzennym. Zmiana nazwy ustawy nie była bez znaczenia. Chodziło o zdecydowane odcięcie się od zasady poprzedniego ustroju, to jest „gospodarki planowej”.

Istotnym aktem prawnym, poprzedzającym ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym, była ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 r. W związku z tą ustawą reaktywowane zostały wspólnoty samorządowe, którym nadano osobowość prawną i obdarzono szerokim zakresem zadań. Należą do nich z zasady wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Pierwszym krokiem tworzenia samorządów w Rzeczypospolitej Polskiej była odbudowa w 1990 r. samorządu gminnego. Samorzady wojewódzkie i powiatowe zostały ustanowione później, odpowiednimi ustawami z 1998 r. i zorganizowane w

związku z reformą systemu administracyjnego kraju, wprowadzoną od początku 1999 r.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. zniósła centralny i hierarchiczny system planowania przestrzennego, wyposażając ostatecznie gminy w uprawnienia przesądzające w znacznym stopniu o zagospodarowaniu całego kraju. Odstąpiono również od zasady obligatoryjności i powszechności sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

O ile ustawa poprzednia podkreśla, że „celem planowania przestrzennego jest kompleksowe kształtowanie zagospodarowania przestrzennego kraju, regionów, miast i wsi...”, to w ustawie z 1994 r., odchodzi się od definiowania planowania przestrzennego, zaś wydobywa obszar stanowienia ustawy, przez stwierdzenie, że określa ona „zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania...”. Z przytoczonych przepisów ustawowych wynika podstawowa zmiana systemowa polegająca na odejściu od kreatywnego i całościowego planowania, wspieranego aktami ustawodawczymi i przejście do planowania o charakterze regulacyjnym, które ma uwzględniać między innymi prawo własności.

1.2. Podstawowe zasady

Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. system planowania na wszystkich szczeblach zarządzania rządowego i samorządowego w Polsce odwołuje się do celowości prowadzenia polityki przestrzennej na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego kraju. Wyrazem tej polityki są koncepcje i studia planistyczne. Są one uchwalane przez odpowiednie przedstawicielstwa społeczne tj. Sejm, sejmiki wojewódzkie, rady gmin. Uchwalona polityka staje się aktem zarządzania wewnętrznego, co oznacza, że jej ustalenia obowiązują organy administracyjne, które uczestniczyły w procedurze uchwalania. Nie obowiązują osób i instytucji trzecich. Również nie wywołują żadnych stanów prawnych w zakresie zagospodarowania. Są bardziej zbiorem postulatów, wytycznych i informacji niż przepisem powszechnie obowiązującym.

Podstawowym instrumentem polityki przestrzennej są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, bowiem one jako akty prawa gminnego wprowadzają w przestrzeni rygory działalności inwestycyjnej. Wyłączną właściwość

uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego posiada z mocy prawa rada gminy. Miejscowy plan został jednoznacznie sklasyfikowany jako przepis gminy. Oznacza to, że jego ustalenia są powszechnie obowiązujące na obszarze gminy i tworzą zasadniczy instrument implementacji rozstrzygnięć planistycznych. Inne przepisy gminne, dotyczące gospodarki przestrzennej, nie mogą być wydawane. Tym samym cały obszar uregulowań dotyczących: estetyki zagospodarowania, porządkowania architektonicznego zabudowy, czy kształtowania krajobrazu, jeśli nie został zawarty w ustaleniach planu miejscowego, może być wyegzekwowany tylko w drodze przepisów prawa budowlanego lub innych ustaw ogólnokrajowych.

Odpowiedzialność za planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym ponosi Rada Ministrów (czyli administracja rządowa), a na pozostałych szczeblach – władze samorządowe – odpowiednio na szczeblu regionalnym zarząd województwa i sejmik wojewódzki, a na szczeblu lokalnym zarząd i rada gminy. Hierarchia planów zagospodarowania przestrzennego w sensie formalnego podporządkowania szczebli niższych szczeblom wyższym (jak miało to miejsce w okresie PRL-u), nie istnieje w Polsce. Moc wiążącą państwo i obywateli mają jedynie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju ma charakter wytycznych ogólnych, a plany zagospodarowania przestrzennego województw również nie są wiążące dla gmin. Oczywiście, istnieje ustawy obowiązek uzgadniania treści planów, ale w praktyce nie występuje nadrzędność szczebli wyższych. Prowadzi to do licznych konfliktów i utrudnia inwestowanie w Polsce.

Organem doradczym ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego jest Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna. W województwach, powiatach, miastach i gminach wiejskich mogą być powoływane analogiczne (wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne) komisje urbanistyczno-architektoniczne o funkcjach doradczych.

1.3 Cele i zakres

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. nie formułuje explicite celów planowania i zagospodarowania przestrzennego. Stwierdza tylko, że prawnie obowiązującym i spisany regułem powinny podlegać:

- kreowanie i prowadzenie polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,
- sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele,
- sposoby ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

W planowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- walory architektoniczne i krajobrazowe;
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych;
- walory ekonomiczne przestrzeni;
- prawo własności;
- potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
- potrzeby interesu publicznego.

Zakres planowania przestrzennego w Polsce obejmuje wszystkie skale przestrzenne (od krajowej do lokalnej), dotyczy trzech szczebli podziału terytorialnego kraju (kraju, województwa i gminy) oraz obejmuje wszystkie rodzaje działalności wymagające zagospodarowania i zabudowy terenu. Planowaniem przestrzennym obejmuje się także obszary morskie Rzeczypospolitej Polski.

Podstawą wszelkich działań w dziedzinie gospodarki przestrzennej winno być dążenie do ładu przestrzennego oraz rozwoju zrównoważonego. Jako ład przestrzenny rozumie się stan docelowy zagospodarowania przestrzennego, w którym do minimum ogranicza się pola konfliktów wynikające z procesów rozwojowych oraz uzyskuje harmonijnie skomponowany krajobraz przy zachowaniu jego lokalnej tożsamości kulturowej i środowiskowej. Rozwój zrównoważony rozumiany jest jako rozwój społeczno-gospodarczy, który dążąc do najwyższego poziomu życia mieszkańców, jednocześnie pozwala na zachowanie w stanie możliwie

niezmienionym zasobów przyrodniczych środowiska. Pozwala na zaspokojenie, w podobnym stopniu, potrzeb rozwojowych obecnego i przyszłych pokoleń.

1.4 Funkcje

W Polsce istnieje zintegrowany system aktów planowania przestrzennego, u podstaw którego leży podział na akty planowania ogólnego i akty planowania specjalistycznego. Akty planowania ogólnego to:

- na poziomie lokalnym: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- na poziomie regionalnym: plan zagospodarowania przestrzennego województwa,
- na poziomie krajowym: koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju.

Akty specjalistycznego planowania przestrzennego to:

- na poziomie lokalnym i ponadlokalnym: koncepcje i programy odnoszące się do obszarów o specjalnym statusie, (np. plan zagospodarowania na gruntach wokół zakładu przemysłowego; plan ochrony parku narodowego, parku krajobrazowego lub rezerwatu; plan urządzania lasu; opracowanie ekofizjograficzne itp.),
- na poziomie województwa: koncepcje i programy odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego w województwie, (np. studia i koncepcje rozwoju przestrzennego obszarów metropolitalnych),
- na poziomie kraju: programy zawierające zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym (np. koncepcje i plany rozwoju infrastruktury – dróg, kolei, rurociągów).

Na tak ukształtowaną siatkę aktów planowania nakładają się różnego rodzaju akty planistyczne o charakterze nieformalnych analiz i studiów, bądź poprzedzających planowanie ogólne i specjalistyczne na każdym poziomie planowania, bądź też stanowiące samodzielne akty planistyczne o charakterze informacyjnym. Do tych aktów należą m.in. studia i analizy sporządzane na szczeblu powiatu oraz oceny zmian zagospodarowania przestrzennego gminy. W niektórych województwach prowadzony jest monitoring zagospodarowania przestrzennego i sporządzane są raporty na temat jego stanu.

Fundamentem, na którym budowany jest system aktów planowania przestrzennego w Polsce, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jego znaczenie bierze się m.in. stąd, że wiąże on powszechnie. Na jego podstawie mogą być wydawane decyzje zezwalające na realizację konkretnych obiektów budowlanych. To zaś oznacza, że inne akty planowania, choć wpływają na treść planu miejscowego, aby wiązać, muszą być do niego przetransponowane.

Można uznać, że planowania przestrzenne na szczeblu krajowym ma głównie funkcję analityczną i informacyjną, lecz w niewielkim stopniu koordynacyjną. Na szczeblu regionalnym wzrasta znaczenie funkcji koordynacyjnych, przy utrzymaniu funkcji informacyjnych. Dokumentacja analityczna zgromadzona w trakcie prac nad planami zagospodarowania przestrzennego województwa jest głównym źródłem informacji o regionie. W skali lokalnej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego spełnia liczne funkcje: analityczną, koordynacyjną, informacyjną i częściowo decyzyjną (np. poprzez wskazanie obszarów wyłączonych z zabudowy, ustalenie rezerw terenu pod ważne inwestycje). Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mają funkcję wyłącznie decyzyjną. Ich zwykle niewielki zasięg przestrzenny wyklucza inne funkcje.

1.5 Główne składniki

Struktura i forma planów zagospodarowania przestrzennego, a także metody ich sporządzania nie są obecnie w Polsce ujednoczone. Panuje w tym względzie ogromne zróżnicowanie i trudno wskazać ich typowe przykłady. Jest to reakcja środowiska planistów i urbanistów na jednolite, szczegółowe i krepujące instrukcje, jakie stosowano w czasach PRL. Towarzystwo Urbanistów Polskich oraz Izby Urbanistyczne, poprzez organizowanie konferencji i szkoleń, próbują wprowadzić jakieś standardy w tym zakresie. Ze względu na brak uregulowań prawnych, jest to jednak bardzo trudne.

Wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego składają się z części tekstowej, tabelarycznej i graficznej. Wszystkie części mają jednakową wartość i ważność. Najważniejszy i wiążący jest rysunek planu. Opracowania kartograficzne do planów lokalnych wykonywane są w skalach, które wymuszają wielkie formaty. Utrudnia to ich publikację i udostępnianie.

W ostatnich latach upowszechnia się wykonywanie planów w formie cyfrowej. Niektóre regiony, miasta i gminy udostępniają (w całości lub częściowo) obowiązujące wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na swoich stronach internetowych.

Jedyne wiążące prawnie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wykonywane są w formie papierowej w niewielkiej liczbie egzemplarzy. Z formalnego punktu widzenia stanowią one załączniki do odpowiednich uchwał rady gminy. Projekty planów są wykładane do publicznej wiadomości w trakcie ich opracowywania. Po uchwaleniu uprawnionym zainteresowanym udostępniane są wyciągi i wypisy. Praktycznie publiczny dostęp do obowiązujących dokumentów planistycznych jest jednak utrudniony. Poważnie ogranicza to kontrolę społeczną nad realizacją planów.

1.6 Główne instrumenty wdrażania

Wdrożenie ustaleń planów przestrzennych następuje poprzez wydanie (lub odmowę wydania) pozwolenia na budowę budynku lub budowli albo zmiany dotychczasowej formy użytkowania terenu. Pozwolenie takie może zostać wydane również bez istnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Pozostałe dokumenty planistyczne mają raczej charakter koordynacyjny i informacyjny, a nawet marketingowy.

W tej sytuacji podstawowym instrumentem wdrażania ustaleń aktów planowania przestrzennego jest procedura uzgodnień. Jest ona bardzo rozbudowana i biurokratyzowana. Wydłuża to czas sporządzania dokumentów planistycznych do nawet kilku lat i znacznie podnosi ich koszty. Wydłuża się również czas oczekiwania na decyzje budowlane. Powoduje to liczne konflikty i niezadowolenie inwestorów.

1.7 Znaczenie uwarunkowań międzynarodowych i nadgranicznych

Potrzeba uwzględnienia uwarunkowań międzynarodowych w planowaniu przestrzennym pojawiła się już w latach 90-tych. Wynikało to najpierw z gospodarczego i politycznego otwarcia Polski na Zachód, a następnie z potrzeby uwzględnienia tego faktu w długookresowym planowaniu strategicznym kraju. W trakcie prac nad koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju uwzględniano kontekst międzynarodowy, co znalazło swoje odbicie w pojęciu „twornikowego położenia” Polski. Polska należała do inicjatorów i aktywnie

uczestniczy w programie współpracy planistycznej VASAB (Visions and Strategies around the Balic Sea). Współpracę podjęli też planiści regionalni Polski i Niemiec, opracowując wspólną koncepcję rozwoju pogranicza. Większość nadgranicznych województw, miast i gmin wiejskich prowadzi w jakiejś formie wymianę informacji planistycznych, głównie drogą nieformalną, z sąsiadami zza granicy. Istotną rolę odgrywają tu Euroregiony, zwłaszcza położone wzdłuż zachodniej i południowej granicy Polski.

Nadgraniczną współpracę w dziedzinie formalnego planowania przestrzennego ogranicza jednak ustawowo usankcjonowane ograniczenie władztwa planistycznego danego podmiotu planowania do podlegającego mu kompetencyjnie terytorium. Województwa, mimo swoich uprawnień samorządowych, nie mają również żadnych kompetencji w dziedzinie stosunków międzynarodowych.

1.8 Bieżące i przewidywane zmiany

Od kilku lat trwa w Polsce dyskusja nad zmianą ustawodawstwa o planowaniu przestrzennym. W jej efekcie powstał z znacznej mierze uzgodniony projekt zupełnie nowej ustawy o planowaniu przestrzennym. W stosunku do obecnie obowiązującej ustawy z 2003 r. przewiduje on m.in. następujące zmiany:

- Umocnienie roli planowania przestrzennego jako narzędzia polityki przestrzennej.
- Bardziej precyzyjne rozgraniczenie zakresu kompetencji i odpowiedzialności na poszczególnych szczeblach planowania przestrzennego.
- Oddzielenie części analitycznych od części stanowiących w planach zagospodarowania przestrzennego.
- Ograniczenie zakresu planowania dla obszarów o małych skomplikowaniu struktur i procesów przestrzennych.
- Nadanie wyższej rangi inwestycjom celu publicznego.
- Objęcie planowaniem przestrzennym obszarów morskich i kolejowych w miastach.
- Wpisanie zasady uwzględniania w trakcie przygotowywania planów przestrzennych polityki przestrzennej prowadzonej na obszarach sąsiednich, także tych położonych poza granicami państwa.
- Uproszczenie i usprawnienie procedur lokalizacyjnych na szczeblu lokalnym.

2. Podstawy prawne planowania

W 2003 r. uchwalono kolejną „Ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Zmiany utrzymały generalną zasadę, że politykę przestrzenną kształtują gminy. Obywatele stali się podmiotami planowania przestrzennego i mogą brać w nim bardziej aktywny udział. Do obszarów objętych planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym włączono morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne i wyłączną strefę ekonomiczną. Równocześnie uproszczono niektóre procedury planistyczne, ograniczające możliwość nieuzasadnionego wstrzymywania inwestycji. Zmiany prowadziły również do zwiększenia precyzji i czytelności ustaleń planów, aby na ich podstawie można było udzielać pozwoleń na budowę. Obecnie trwają prace nad kolejną nowelizacją prawa i planowaniu przestrzennym. Proponowane zmiany idą w kierunku dalszego uproszczenia procedur planowania, w tym również (niestety) ograniczenia roli partycypacji społecznej.

Obok „Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” z 2003 r. należy wymienić wiele ustaw rangi krajowej, które są lub mogą być użyte jako dodatkowe narzędzie tej polityki. Najważniejszymi z nich są:

- ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska,
- ustawa o ochronie przyrody,
- ustawa o drogach publicznych,
- ustawa o autostradach płatnych,
- ustawa prawo budowlane,
- ustawa prawo geologiczne i górnicze,
- ustawa o gospodarce nieruchomościami,
- ustawa o scalaniu i wymianie gruntów,
- ustawa prawo energetyczne,
- ustawa o lasach,
- ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
- ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej,
- ustawa prawo wodne,
- ustawa o Inspekcji Sanitarnej,
- ustawa o ochronie dóbr kultury,

- i inne.

W ustawach tych znajdują się liczne odesłania do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także unormowania samoistnie decydujące o gospodarce przestrzennej. Te drugie dotyczą przede wszystkim możliwości stanowienia różnych form ochrony z pozycji administracji rządowej, a więc służb:

- konserwatora przyrody,
- konserwatora zabytków,
- ministra i wojewody, odnośnie ochrony gruntów rolnych a także gospodarki wodnej, ochrony przeciwpowodziowej, wód terytorialnych, uzdrowisk, ochrony państwa itp.

Polityka przestrzenna na poziomie kraju, województwa i gmin opiera się w coraz większym zakresie o strategię rozwoju. Strategie ujmują przede wszystkim uwarunkowania gospodarcze i społeczne. Pogląd ten sprawia, że wiele miast i regionów decyduje się na opracowywanie strategii rozwojowych, mimo że takie opracowania nie są wymagane prawem. Ich konieczność wynika jednak z procedur związanych z wykorzystaniem funduszy Unii Europejskiej. Od połowy lat 90. miasta i gminy, a od 1999 r. regiony opracowują i uchwalają dokumenty strategiczne, zawierające pewne wytyczne dla planów zagospodarowania przestrzennego. Podobne dokumenty, choć w mniejszym stopniu obligatoryjne, opracowuje się dla powiatów.

Na poziomie krajowym politykę przestrzenną państwa uzupełniają prace planistyczne prowadzone przez niektóre resorty, między innymi w dziedzinie transportu, gospodarki wodnej, energetyki, leśnictwa czy ochrony środowiska. Mocną stroną działań resortowych są systematycznie prowadzone obserwacje stanu zagospodarowania, szczególnie w zakresie monitoringu zanieczyszczeń środowiska, stanu systemu transportowego i innych.

W wyniku działań rządowych szczebla centralnego lub wojewódzkiego wyznaczane są parki narodowe i krajobrazowe, rezerwaty przyrody, obszary chronionego krajobrazu, tworzone są rejestry obiektów zabytkowych, często obejmujące wartościowe zespoły architektoniczno-urbanistyczne. Dla niektórych obszarów sporządzane są plany ochrony, plany urządzeń i zabezpieczeń.

System planowania przestrzennego w Polsce z uwagi na jego umocowanie w wielu ustawach tzw. szczegółowych, ujawnia również liczne luki prawne, które sprawiają, że regulacje planistyczne nie są w stanie opanować wszystkich niekorzystnych zjawisk wynikających ze spontanicznego rozwoju. Do najważniejszych z nich można zaliczyć: brak unormowań przestrzennych dla zabudowy rolniczej i przetwórstwa rolnego, duża dowolność w dokonywaniu podziałów parcelacyjnych gruntów, słabość i brak rozporządzeń wykonawczych w zakresie ochrony środowiska i inne.

Ponadto znaczna autonomia gmin w zakresie gospodarki przestrzennej prowadzi do unikania przez ich zarządy wprowadzania ustaleń planistycznych, silniej krępujących sektor prywatny, w celu gruntowniejszej przebudowy niewydolnych struktur przestrzennych. W tym obszarze unormowań kierunek zrównoważonego rozwoju staje się bardzo trudny do urzeczywistnienia. Krótkowzroczność działań organów gminnych oraz poszczególnych osób powoduje, że często rabunkowa eksploatacja wartości przyrodniczych przyczynia się do przyspieszonej degradacji środowiska, a utrwalanie się ułomnych i nieekonomicznych form zagospodarowania wywołać może w przyszłości konieczność ponoszenia olbrzymich kosztów eksploatacyjnych.

3. Poziomy planowania

3.1. Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym

3.1.1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Cele i zakres

Planowanie przestrzenne na poziomie gminnym oparte zostały na zobowiązaniu rady gminy do prowadzenia polityki przestrzennej. Politykę tę ma określać „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Studium, co wynika z kontekstu ustawy, jest opracowaniem planistycznym, ale jego prawna kwalifikacja nie została w ustawie sprecyzowana. Również nie ma uregulowań, jakie konsekwencje ustawowe wywołuje nie uchwalenie przez gminę studium, a tym samym nie ujawnienie publicznie, jaką politykę przestrzenną gmina ma zamiar prowadzić.

Władztwo planistyczne gminy rozciąga się na jej terytorium. Gmina nie może decydować o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu położonego poza jej granicami administracyjnymi. Dotyczy to zarówno planowania przestrzennego gmin położonych po różnych stronach granic państwowych, jak i planowania przekraczającego granice gmin w stosunkach wewnątrzpaństwowych. W pierwszym przypadku, gdyby gmina podjęła władcze działania planistyczne w stosunku do gminy-sąsiada, naruszałaby suwerenność danego państwa. Podobne działania podjęte w stosunku do gminy sąsiedniej wewnątrz własnego kraju naruszyłyby z kolei władztwo tej gminy.

Współpracujące gminy nie mogą uchwalić wspólnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podjęcie takiej uchwały na wspólnym posiedzeniu rad gmin współpracujących byłoby nieskuteczne. Skutkowałoby orzeczeniem nieważności podjętej uchwały i w rezultacie wyeliminowaniem jej z obrotu prawnego.

Funkcje

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy spełnia trzy funkcje. Jest aktem polityki przestrzennej gminy i stąd wynika jego pierwsza funkcja. Jest też aktem polityki rozwoju gospodarczego, zwłaszcza tam, gdzie nie opracowano strategii rozwoju gminy. Ta podwójna rola studium jest cechą charakterystyczną polskiego systemu planowania. Drugą istotną funkcją studium jest koordynacja ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Trzecia funkcja studium to promocja gminy wśród potencjalnych inwestorów.

Główne składniki

Studium składa się z części tekstowej i graficznej (rysunek studium). Powinno uwzględniać zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, jeżeli gmina dysponuje takim opracowaniem.

W studium określa się w szczególności:

- kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów,
- kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy,

- obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk,
- obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej,
- obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym,
- obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów realizacji celów publicznych o znaczeniu krajowym,
- obszary, na których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz obszary przestrzeni publicznej,
- obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne,
- kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej,
- obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych,
- obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny,
- obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z ustawą o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady,
- obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji,
- granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych,
- inne obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie.

Procedura

Procedurę sporządzania studium uwarunkowań i kierunków planu zagospodarowania przestrzennego gminy wszczyna uchwała rady gminy o przystąpieniu do sporządzania studium. Lokalnym podmiotem planistycznym, czyli organem odpowiedzialnym za opracowanie projektu studium i przebieg procedury jego sporządzania jest wójt, burmistrz (prezydent miasta), który opracowanie projektu studium zleca po przeprowadzeniu przetargu publicznego podmiotom zewnętrznym, dysponującym uprawnieniami urbanistycznymi. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium ogłasza w prasie miejscowej i przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium oraz określa formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Pisemnie zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium.

Po rozpatrzeniu wniosków dotyczących studium wójt, burmistrz (prezydent miasta) sporządza projekt studium, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Następnie projekt studium podlega zaopiniowaniu przez właściwą komisję urbanistyczno-architektoniczną oraz uzgodnieniom z zarządem województwa oraz wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów realizacji celów publicznych o znaczeniu krajowym. Niezależnie od tego wójt, burmistrz (prezydent miasta) występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium do: starosty powiatowego, gmin sąsiednich, właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektora właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, właściwego organu nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych, właściwego organu administracji geologicznej, ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej.

Po uzyskaniu tych opinii i uzgodnień wójt, burmistrz (prezydent miasta) wprowadza zmiany z nich wynikające oraz ogłasza o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia i wykląda ten projekt do

publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni. W tym czasie organizuje dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie studium rozwiązaniami, wyznaczając jednocześnie w ogłoszeniu, o którym mowa, termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium.

Do wykonania tych wszystkich czynności wójt, burmistrz (prezydent miasta) przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Rada gminy, uchwalając studium, rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, zgłoszonych do projektu studium na etapie jego wyłożenia do publicznego wglądu. Tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium.

Ustawodawca nie przewiduje obowiązku ogłoszenia studium. Jest to poważna wada, utrudniająca kontrolę realizacji gminnej polityki przestrzennej przez obywateli.

Zmiana studium może nastąpić wyłącznie z zachowaniem procedury właściwej uchwaleniu studium.

Koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy. Koszty sporządzenia lub zmiany studium wynikające z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadgminnym obciążają odpowiednio budżet państwa, budżet województwa albo budżet powiatu.

Studium wiąże prawnie oraz określa kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym gminy. Uchwała rady gminy w sprawie studium jest poddana ocenie zgodności z prawem przez wojewodę. Z kolei rozstrzygnięcie wojewody może być skarżone przez gminę do sądu administracyjnego.

Brak studium uniemożliwia uchwalenie gminie planów miejscowych, a nadto powoduje, że dla obszaru, na którym przewiduje się rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa albo stosownych programach rządowych, wojewoda jest zobowiązany – po bezskutecznym wezwaniu rady gminy do uchwalenia studium – zastępczo sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

3.1.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Cele i zakres

Podstawowym narzędziem polityki przestrzennej gminy powinny być miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które sporządza się w miarę potrzeb, za wyjątkiem kilku wymienionych w ustawie przypadków, w których sporządza się je obowiązkowo. Plan ten jest aktem prawa lokalnego. Oznacza to, że jest wiążący dla organów samorządowych gminy, instytucji publicznych i wszystkich obywateli.

Główne składniki

W planie miejscowym obowiązkowo określa się:

- przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,
- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
- zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego,
- zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych,
- parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy,
- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych usuwaniem się mas ziemnych,
- szczegółowe zasady zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy,
- zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej,
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów,
- stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę na rzecz gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

Nadto w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w zależności od potrzeb określa się:

- granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości,
- granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej,
- granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji,
- granicę terenów pod budowę wieloprzestrzennych obiektów handlowych,
- granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących realizacji imprez masowych,
- granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady.

Procedura

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządza wójt, burmistrz (prezydent miasta). Po sporządzeniu projektu planu wójt, burmistrz (prezydent miasta) dokonuje uzgodnień z wojewodą i zarządem województwa oraz zarządem powiatu w zakresie zgodności projektu planu odpowiednio z zadaniami rządowymi i samorządowymi, z właściwymi terytorialnie organami bezpieczeństwa państwa oraz innymi organami w związku z regulacjami ustaw szczególnych. Koszty uzgodnień ponoszą organy uzgadniające projekt planu. Ponadto projekt planu wymaga zaopiniowania przez wójtów, burmistrzów gmin alb prezydentów miast graniczących z obszarem objętym projektem planu w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy, a ich zakres określa się w zależności od potrzeb. Zależą one przede wszystkim od skutków prawnych, jakie wywoła plan. Należą do nich zobowiązania finansowe, wymagające rekompensowania przez gminę strat ponoszonych przez poszczególnych właścicieli nieruchomości w związku z uchwaleniem planu oraz inne konsekwencje wynikające z ograniczenia prawa własności na nieruchomościach objętych ustaleniami planu. W pierwszym przypadku gmina może ponieść, trudne do przewidzenia w momencie uchwalenia planu, wydatki poniesione z koniecznością wykupu terenu na potrzeby komunalne – głównie drogi

oraz na wypłacenie odszkodowań, w drugim przypadku władze gminy wplątują się w liczne konflikty z mieszkańcami, które mogą skutkować negatywnie dla tych władz w następnych wyborach do rad gminnych.

Projekt planu po jego opracowaniu musi być zbadany przez zarząd gminy w kwestii jego spójności z polityką przestrzenną określoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Następnie zaopiniowany i uzgodniony z właściwymi organami administracji rządowej i samorządowej, stosownie do ich kompetencji, wynikających, bądź z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, bądź z innych ustaw szczególnych.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, dla zabezpieczenia interesów osób trzecich, nałożyła na zarząd gminy długą i skomplikowaną procedurę formalną i odwoławczą w trybie sporządzania planu, określając jego problematykę i zasięg terytorialny. Następnie zarząd gminy ogłasza przystąpienie do sporządzania planu z równoczesnym powiadomieniem o formie, miejscu i terminie składania wniosków do planu, a także oddzielnie zawiadamia na piśmie o tym fakcie organy właściwe do uzgadniania projektu planu oraz sejmik samorządowy.

Dopiero zaopiniowany oraz uzgodniony projekt planu, łącznie z obligatoryjnie sporządzoną prognozą skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze, wykładany jest do publicznego wglądu. O tym fakcie muszą być wcześniej poinformowane pisemnie wszystkie strony zainteresowane rozstrzygnięciami planistycznymi, zaś obwieszczeniem zawiadomione pozostałe osoby.

Po dokonaniu uzgodnień i opinii wójt, burmistrz (prezydent miasta) wyklada projekt planu wraz z załącznikami do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni i ogłasza ten fakt publicznie co najmniej na 7 dni przed wyłożeniem.

Wyłożenie planu skutkuje najczęściej licznymi protestami i zarzutami kierowanymi do zarządu gminy. Zarząd jest zobowiązany je rozpatrzyć, a nieuwzględnione w projekcie planu skierować do rady gminy w celu ostatecznego rozstrzygnięcia o ich uwzględnieniu lub odrzuceniu. O posiedzeniu, a także o decyzjach rady w tej sprawie informuje się zainteresowane osoby. Osoby, których zarzuty zostały odrzucone, mają prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dopiero rozstrzygnięcie sądu pozwala na przedłożenie projektu planu do uchwalenia.

O sesji rady gminy uchwalającej plan, powiadamiane są, poza normalnym trybem ogłoszeniowym, pisemnie wszystkie strony uczestniczące w postępowaniu. Uchwała

rady gminy, po jej zbadaniu przez wojewodę i stwierdzeniu zgodności z prawem, ogłaszana jest w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przejsie przez procedurę formalną sporządzenia planu miejscowego może wydłużać się do kilku lat. Wymienione czynności muszą być podejmowane w ustalonej kolejności, co sprawia, że przy koniecznych zmianach projektu planu, z uwagi na negatywne uzgodnienia bądź opinie, a także protesty i zarzuty, procedurę trzeba powtarzać.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest sporządzany na koszt gminy. Gmina ponosi też koszty zmiany planu (aktualizacji). Wyjątkiem od tej zasady jest plan sporządzany dla obszaru, na którym przewiduje się realizację celu publicznego. Koszty sporządzenia tego planu ponosi odpowiednio budżet państwa, samorząd województwa, samorząd powiatu lub inwestor.

W trosce o aktualność miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ustawodawca nakłada na wójta, burmistrza (prezydenta miasta) obowiązek dokonywania oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i przedkładania radzie wyników tej oceny co najmniej raz w kadencji, a ta zaś podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych.

W celu umożliwienia obywatelom oraz organizacjom i instytucjom wglądu do obowiązujących przepisów prawa gminnego ustawodawca zobowiązuje wójta, burmistrza (prezydenta miasta) do prowadzenia rejestru planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzanie lub zmianę. Rejestr powinien być powszechnie dostępny, do wglądu w siedzibie urzędu gminy. Każdy obywatel ma prawo wglądu do studium lub planu miejscowego oraz otrzymania z nich wypisów i odrysów.

3.1.3 Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu

Gospodarowanie przestrzenią na obszarach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje na podstawie przepisów szczególnych, tzn. ustaw normujących poszczególne dziedziny życia społeczno-gospodarczego. Jeżeli przepisy tych ustaw nie ograniczają inwestowania na danym terenie inwestor może podejmować zamierzone działanie. Brak planu miejscowego to brak ograniczeń planistycznych w inwestowaniu. W rezultacie daje to większe możliwości realizacji zamiarów inwestycyjnych.

Ustalenia warunków zabudowy na obszarach pozbawionych planu wymaga zmiana zagospodarowania terenu polegająca na budowie obiektu budowlanego niemającego charakteru celu publicznego lub wykonaniu innych tego typu robót budowlanych, ale także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

Ustalenie warunków zabudowy następuje na wniosek inwestora. Decyzja o warunkach zabudowy może być wydana jednocześnie więcej niż jednej osobie. Decyzja o warunkach zabudowy powinna określać rodzaj inwestycji, warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów szczególnych, w tym warunki obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich, linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w stosownej skali. Jest wydawana na czas nieokreślony.

Decyzję o zabudowie wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po uzyskaniu wymaganych prawem uzgodnień lub rozstrzygnięć. W odniesieniu do terenów zamkniętych decyzję wydaje wojewoda, a w stosunku do morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego decyzję o warunkach zabudowy wydaje dyrektor właściwego miejscowo urzędu morskiego.

Inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wydaje ją wójt, burmistrz (prezydent miasta), a w odniesieniu do inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – w uzgodnieniu z marszałkiem województwa.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązuje do zapewnienia zgodności decyzji ustalającej warunki zabudowy nie tylko z przepisami szczególnymi, ale jednocześnie łącznego spełnienia następujących warunków:

- co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu,
- teren ma dostęp do drogi publicznej,

- istniejące lub projektowane i umownie zabezpieczone uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego,
- teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzeniu miejscowych planów, które utraciły moc,
- decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

3.2. Planowanie przestrzenne na poziomie regionalnym

3.2.1. Cele i zakres

Wprowadzona w Polsce o 1999 r. reforma struktury administracyjnej spowodowała konieczność przebudowy systemu planowania na szczeblach ponadlokalnych. Najważniejszą cechą nowej struktury było przejście przez powołane dwa nowe, ponadgminne szczeble samorządowe, pewnej ilości zadań i kompetencji rządowych. Zmniejszyła się liczba terenowych organów administracji rządowej, tj. ustanowiono 16 większych województw w miejsce dawnych 49. Zlikwidowano również urzędy rejonowe, które swym działaniem obejmowały obszar kilku gmin.

Organy administracji rządowej zostały zobowiązane do prowadzenia skoordynowanej i spójnej polityki zagospodarowania przestrzennego kraju, której głównymi instrumentami są programy zadań rządowych.

Struktura wojewódzkiej administracji rządowej, funkcjonująca od 1999 r. w 16 województwach, spotyka się aktualnie ze strukturą samorządową szczebla wojewódzkiego, działającą na obszarach tych samych 16 województw. Zarządy województw samorządowych zostały ustawowo zobowiązane do sporządzania:

- strategii rozwoju województwa,
- planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- programów wojewódzkich,
- okresowej aktualizacji planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Wszystkie wymienione opracowania mają mieć charakter planistyczny i będą przedkładane celem uchwalenia sejmikom odpowiednich województw. Przed uchwaleniem plany zagospodarowania przestrzennego województw muszą być uzgadniane z Prezesem UMiRM w zakresie zadań rządowych oraz zaopiniowane

przez tegoż Prezesa w pozostałym zakresie problemowym, a także zaopiniowane przez organy samorządowe szczebli powiatowego i gminnego.

Zadania samorządowego szczebla wojewódzkiego, w zakresie planowania przestrzennego, będą realizowane po raz pierwszy. Większość zarządów województw rozpoczęła już przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, niektóre opracowują strategię łącznie z planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Podjęcie tych prac stało się konieczne w związku z możliwością przedłożenia rządowej programów wojewódzkich, na których realizacją mają być przyznawane środki finansowe z różnych źródeł, w tym również zagranicznych.

Uchwalona przez Sejm 12 maja 2000 r. ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego określiła zasady i formę wspierania tego rozwoju oraz zasady współdziałania w tym zakresie Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej z samorządem terytorialnym. Określiła w szczególności instytucje wspierające rozwój, tryb prowadzenia działań z zakresu wspierania rozwoju regionalnego oraz zasady zawierania i wykonywania kontraktu wojewódzkiego. Wspieranie rozwoju regionalnego ma być wykonywane na podstawie narodowej strategii rozwoju regionalnego oraz z inicjatywy samorządów wojewódzkich. Kontrakt wojewódzki określa natomiast zakres, tryb i warunki realizacji zadań wynikających z wojewódzkich programów samorządowych, które uzyskały wsparcie rządu oraz zadań resortowych wspieranych przez jednostki samorządowe i inne uprawnione podmioty.

W kategoriach przestrzennych w ustawie mówi się o obszarach wsparcia. Szczegółowe zasady wyodrębniania tych obszarów zawierać będzie narodowa strategia rozwoju regionalnego. Przez obszary wsparcia rozumie się te części kraju, w których występują problemy rozwojowe, wymagające określonych działań ze strony Rady Ministrów, administracji rządowej, bądź jednostek samorządu terytorialnego. Celami wspierania rozwoju jest wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów kraju oraz wyrównywanie szans obywateli państwa bez względu na miejsce zamieszkania, a także zmniejszenie zacofania obszarów słabo rozwiniętych i mających mniej korzystne warunki rozwoju oraz równoczesne stwarzanie warunków dla podnoszenia konkurencyjności wspólnot samorządowych.

Ważną rolę w systemie planowania spełniają okresowe raporty o stanie zagospodarowania. Z nich wypływać będą wnioski co do ewentualnej zmiany polityki przestrzennej lub wnioski do zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Jak wynika z

powyższego planowanie na szczeblu województwa ma mieć charakter planowania regionalnego silnie wiążącego planowanie przestrzenne z gospodarczym.

Wszystkie dokumenty planistyczne sporządzane na szczeblu rządowym i samorządowym mają być współzależne. Taką współzależność zapewnia obowiązek uzgadniania wzajemnego planów. Najważniejszą rolę w procesie realizacji planów ponadlokalnych będą spełniały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, gdyż każda nowa inwestycja realizowana przez poszczególne organy administracji rządowej i samorządowej musi mieć odpowiednie ustalenia w tych planach. W przypadku zadań rządowych zatwierdzanych przez Radę Ministrów oraz programów wojewódzkich uchwalanych przez sejmiki wojewódzkie będzie stosowany tryb negocjacyjny warunków wprowadzenia tych zadań i programów do miejscowych planów. Przedmiotem negocjacji będą przede wszystkim koszty związane ze sporządzeniem planu oraz skutki finansowe wynikające z ich uchwalenia. Procedura wprowadzania zadania inwestycyjnego, zarówno rządowego jak i wojewódzkiego, do miejscowego planu nie jest łatwa. Wymaga ona zabezpieczenia środków w budżecie, co przy dużych inwestycjach może okazać się barierą trudną do pokonania.

Administracja samorządowa szczebla powiatowego w zakresie planowania przestrzennego ma kompetencje bardzo ograniczone. Może ona tylko w granicach swojej właściwości rzeczowej prowadzić analizy i studia z zakresu planowania przestrzennego. Co oznacza, że nie będą tworzone plany zagospodarowania przestrzennego na tym szczeblu, a analizy i studia nie będą miały charakteru wiążącego. Zarządy powiatów mają składać do gmin wnioski dotyczące sporządzenia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wnioski te przede wszystkim będą dotyczyć uwzględnienia w planach miejscowych odpowiednich miejsc (terenów) dla realizacji przedsięwzięć będących w kompetencji samorządów powiatowych.

Wprowadzona w Polsce o 1999 r. reforma struktury administracyjnej spowodowała konieczność przebudowy systemu planowania na szczeblach ponadlokalnych. Najważniejszą cechą nowej struktury było przejęcie przez powołane dwa nowe, ponadgminne szczeble samorządowe, pewnej ilości zadań i kompetencji rządowych. Zmniejszyła się liczba terenowych organów administracji rządowej, tj. ustanowiono 16 większych województw w miejsce dawnych 49. Zlikwidowano również urzędy rejonowe, które swym działaniem obejmowały obszar kilku gmin.

Organy administracji rządowej zostały zobowiązane do prowadzenia skoordynowanej i spójnej polityki zagospodarowania przestrzennego kraju, której głównymi instrumentami są programy zadań rządowych.

Struktura wojewódzkiej administracji rządowej, funkcjonująca od 1999 r. w 16 województwach, spotyka się aktualnie ze strukturą samorządową szczebla wojewódzkiego, działającą na obszarach tych samych 16 województw. Zarządy województw samorządowych zostały ustawowo zobowiązane do sporządzania:

- strategii rozwoju województwa,
- planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- programów wojewódzkich,
- okresowej aktualizacji planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Wszystkie wymienione opracowania mają mieć charakter planistyczny i będą przedkładane celem uchwalenia sejmikom odpowiednich województw. Przed uchwaleniem plany zagospodarowania przestrzennego województw muszą być uzgadniane z Prezesem UMiRM w zakresie zadań rządowych oraz zaopiniowane przez tegoż Prezesa w pozostałym zakresie problemowym, a także zaopiniowane przez organy samorządowe szczebli powiatowego i gminnego.

3.2.2. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa

Podstawowym aktem planistycznym samorządu wojewódzkiego jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Jest on integralnie związany ze strategią rozwoju województwa kreującą kierunki jego rozwoju gospodarczego. Ani plan zagospodarowania przestrzennego województwa, ani tym bardziej strategia rozwoju województwa nie mają charakteru aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Jednak wiążą – choć w różnym zakresie – w stosunkach wewnętrznych administracji publicznej. Wyżej wymienione akty planistyczne należą do kategorii aktów planowania ogólnego. Wpływają na rozwój przestrzenny i gospodarczy województwa w szerokim zakresie, przedmiotowo praktycznie nieograniczonym. Obok nich w województwie mogą funkcjonować akty planowania specjalistycznego – koncepcje i programy odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego. Problemy te nastawione są na planowanie przedsięwzięć specjalistycznych (sektorowych), np. rozwój sieci dróg wojewódzkich. Nie mają

charakteru aktów powszechnie obowiązujących. W stosunkach wewnętrznych administracji publicznej wiążą dopiero po przetransportowaniu ich ustaleń do planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Główne składniki

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa opracowywany dla obszaru całego województwa jest aktem planowania ogólnego samorządu wojewódzkiego. Określa on zasady organizacji przestrzennej województwa, w tym przede wszystkim:

- podstawowe elementy sieci osadnicze województwa,
- system obszarów chronionych,
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, w szczególności obiektów infrastruktury społecznej i technicznej,
- obszary problemowe, metropolitarne i obszary wsparcia,
- obszary narażone na powódź.

W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się nadto zadania wchodzące w skład programów rządowych służących realizacji inwestycji celu publicznego, sporządzonych przez ministrów i centralne organy administracji rządowej. W planie umieszcza się również ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju odnoszące się do obszaru województwa.

Procedura

Uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa podejmuje sejmik województwa. Za sporządzenie projektu planu łącznie z przedstawieniem sejmikowi województwa do uchwalenia odpowiedzialny jest marszałek województwa. W tym celu marszałek województwa wykonuje kolejno następujące czynności:

- ogłasza w prasie ogólnopolskiej oraz przez obwieszczenie w urzędach gmin, starostwach powiatowych, urzędzie marszałkowskim i urzędzie wojewódzkim o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących planu, nie krótszy niż 3 miesiące od dnia ogłoszenia;
- zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu

- sporządza projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;
- uzyskuje od wojewódzkiej komisji urbanistyczno-architektonicznej opinię o projekcie planu;
- występuje o opinię o projekcie planu do właściwych instytucji i organów, a także do wojewody, zarządów powiatów, wójtów, burmistrzów gmin i prezydentów miast położonych na terenie województwa oraz rządowych i samorządowych organów administracji publicznej na terenach przyległych do granic województwa oraz uzgadnia projekt z organami określonymi w przepisach odrębnych;
- przedstawia projekt planu ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w celu stwierdzenia jego zgodności z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju i programami rządowymi;
- przedstawia projekt planu sejmikowi województwa do uchwalenia.

Po uchwaleniu planu przez sejmik marszałek województwa przedkłada uchwałę o uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa wraz z dokumentacją prac planistycznych wojewodzie w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi oraz ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zmiana planu zagospodarowania przestrzennego województwa następuje w trybie, w jakim jest uchwalony ten plan.

Koszty sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa obciążają budżet województwa, z wyjątkiem kosztów, które są bezpośrednią konsekwencją zamierzeń realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Koszty sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa obciążają wtedy budżet państwa lub inwestora realizującego tę inwestycję.

3.2.3. Regionalne planowanie przestrzenne i polityka regionalna

Zadania samorządowego szczebla wojewódzkiego, w zakresie planowania przestrzennego, będą realizowane po raz pierwszy. Większość zarządów województw rozpoczęła już przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, niektóre opracowują strategię łącznie z planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Podjęcie tych prac stało się konieczne w związku z możliwością

przedłożenia rządowy programów wojewódzkich, na których realizacją mają być przyznawane środki finansowe z różnych źródeł, w tym również zagranicznych.

Uchwalona przez Sejm 12 maja 2000 r. ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego określiła zasady i formę wspierania tego rozwoju oraz zasady współdziałania w tym zakresie Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej z samorządem terytorialnym. Określiła w szczególności instytucje wspierające rozwój, tryb prowadzenia działań z zakresu wspierania rozwoju regionalnego oraz zasady zawierania i wykonywania kontraktu wojewódzkiego. Wspieranie rozwoju regionalnego ma być wykonywane na podstawie narodowej strategii rozwoju regionalnego oraz z inicjatywy samorządów wojewódzkich. Kontrakt wojewódzki określa natomiast zakres, tryb i warunki realizacji zadań wynikających z wojewódzkich programów samorządowych, które uzyskały wsparcie rządu oraz zadań resortowych wspieranych przez jednostki samorządowe i inne uprawnione podmioty.

W kategoriach przestrzennych w ustawie mówi się o obszarach wsparcia. Szczegółowe zasady wyodrębniania tych obszarów zawierać będzie narodowa strategia rozwoju regionalnego. Przez obszary wsparcia rozumie się te części kraju, w których występują problemy rozwojowe, wymagające określonych działań ze strony Rady Ministrów, administracji rządowej, bądź jednostek samorządu terytorialnego. Celami wspierania rozwoju jest wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów kraju oraz wyrównywanie szans obywateli państwa bez względu na miejsce zamieszkania, a także zmniejszenie zacofania obszarów słabo rozwiniętych i mających mniej korzystne warunki rozwoju oraz równoczesne stwarzanie warunków dla podnoszenia konkurencyjności wspólnot samorządowych.

Ważną rolę w systemie planowania spełniają okresowe raporty o stanie zagospodarowania. Z nich wypływać będą wnioski co do ewentualnej zmiany polityki przestrzennej lub wnioski do zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Jak wynika z powyższego planowanie na szczeblu województwa ma mieć charakter planowania regionalnego silnie wiążącego planowanie przestrzenne z gospodarczym.

Wszystkie dokumenty planistyczne sporządzane na szczeblu rządowym i samorządowym mają być współzależne. Taką współzależność zapewnia obowiązek uzgadniania wzajemnego planów. Najważniejszą rolę w procesie realizacji planów ponadlokalnych będą spełniały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, gdyż każda nowa inwestycja realizowana przez poszczególne organy administracji

rządowej i samorządowej musi mieć odpowiednie ustalenia w tych planach. W przypadku zadań rządowych zatwierdzanych przez Radę Ministrów oraz programów wojewódzkich uchwalanych przez sejmiki wojewódzkie będzie stosowany tryb negocjacyjny warunków wprowadzenia tych zadań i programów do miejscowych planów. Przedmiotem negocjacji będą przede wszystkim koszty związane ze sporządzeniem planu oraz skutki finansowe wynikające z ich uchwalenia. Procedura wprowadzania zadania inwestycyjnego, zarówno rządowego jak i wojewódzkiego, do miejscowego planu nie jest łatwa. Wymaga ona zabezpieczenia środków w budżecie, co przy dużych inwestycjach może okazać się barierą trudną do pokonania.

Administracja samorządowa szczebla powiatowego w zakresie planowania przestrzennego ma kompetencje bardzo ograniczone. Może ona tylko w granicach swojej właściwości rzeczowej prowadzić analizy i studia z zakresu planowania przestrzennego. Co oznacza, że nie będą tworzone plany zagospodarowania przestrzennego na tym szczeblu, a analizy i studia nie będą miały charakteru wiążącego. Zarządy powiatów mają składać do gmin wnioski dotyczące sporządzenia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wnioski te przede wszystkim będą dotyczyły uwzględnienia w planach miejscowych odpowiednich miejsc (terenów) dla realizacji przedsięwzięć będących w kompetencji samorządów powiatowych.

3.3 Planowanie przestrzenne na poziomie krajowym

3.3.1. Cele i zakres

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozróżnia kształtowanie polityki przestrzennej państwa od jej realizacji. Kształtowanie polityki przestrzennej państwa rezerwuje do właściwości organów państwa, a odpowiedzialnymi czyni Radę Ministrów, ministra właściwego w sprawach gospodarki przestrzennej, inne naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz wojewodów.

System aktów rządowego planowania ponadlokalnego jest systemem dość scentralizowanym. W polskim systemie planowania przestrzennego istnieją dwa odrębne podsystemy: w scentralizowany i mniej uspołeczniiony system aktów polityki przestrzennej państwa oraz zdecentralizowany system planowania samorządowego.

System aktów polityki przestrzennej państwa tworzy:

- koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju,

- programy zawierające zadania rządowe dla realizacji celów publicznych o znaczeniu krajowym,
- inne akty planistyczne: okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, programy odnoszące się do zagadnień i obszarów pozostających w zakresie prognozowania strategicznego i prognozowania rozwoju społeczno-gospodarczego oraz studia i analizy planistyczne.

3.3.2. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju

Podstawę systemu aktów planistycznych państwa stanowi koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. To za jej pośrednictwem państwo kształtuje politykę przestrzenną. Koncepcja jest aktem szczególnego rodzaju. W przeważającej mierze jest zbiorem informacji planistycznych. W tej warstwie koncepcja jest aktem planistycznym o charakterze prognozy. Nie ma, tym samym, waloru aktu prawnego wewnątrznie obowiązującego, a tym bardziej aktu powszechnie obowiązującego. Stosownie jednak do regulacji przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Rada Ministrów jest zobowiązana ustalić, w jakim zakresie koncepcja stanowić będzie podstawę sporządzania programów służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. W zakresie tych ustaleń koncepcja staje się aktem wiążącym organy administracji publicznej. W rezultacie w tej części koncepcja staje się aktem prawnym wewnątrznie obowiązującym, przesądzającym o kierunkach planowania specjalistycznego (programy rządowe). Niezależnie od tego koncepcja stanowi podstawę do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego województwa.

Treścią koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju są uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju. Zasadniczym założeniem Koncepcji jest strategia dynamicznego równoważenia rozwoju umożliwiająca aktywne i świadome kształtowanie procesu stopniowej likwidacji istniejących dysproporcji oraz konsolidacji priorytetowych celów strategicznych oraz globalnych europejskich megatrendów rozwoju.

Głównym motywem wyboru celów strategicznych kreujących politykę przestrzenną państwa jest historyczna konieczność i szansa dynamizacji rozwoju, a także osiągnięcia na tej drodze europejskich standardów życia społeczeństwa poprzez istotne zwiększenie konkurencyjności gospodarki narodowej w otwartym systemie

światowym. Tak sformułowany motyw i cel generalny wyznacza system celów z nim współzależnych. W najbardziej ogólnym i uniwersalnym ujęciu tworzą one strukturę, w której:

- kształtowanie mechanizmów generujących efektywny ekonomicznie rozwój społeczno-gospodarczy kraju,
- stopniowa, lecz stała i społecznie odczuwalna poprawa standardu cywilizacyjnego społeczeństwa,
- ochrona i racjonalne kształtowanie środowiska przyrodniczego,
- ochrona dziedzictwa kulturowego i utrwalanie tożsamość polskiej przestrzeni w systemie europejskim;
- podnoszenie bezpieczeństwa państwa.

Wkładem polityki przestrzennej w realizację strategicznych celów rozwoju powinno być kształtowanie struktur przestrzennych tworzących warunki korzystne do poprawy standardu życia ludności, aktywnej ochrony walorów środowiska przyrodniczego i kulturalnego, wzrostu gospodarczego, integracji europejskiej i bezpieczeństwa kraju.

Ewolucja usytuowania polskiej przestrzeni w Europie oraz jej uwarunkowania wewnętrzne dokumentują, że otwarty system przestrzenny kraju dynamizujący przekształcenia w pierwszych dziesięcioleciach XXI wieku mógłby następować poprzez:

- metropolię społeczną,
- zbiór potencjalnych biegunów (ośrodków) rozwoju społeczno-gospodarczego, o znaczeniu europejskim (tzw. europoli),
- pasma potencjalnie najwyższej innowacyjności i aktywności społeczno-gospodarczej kształtujące wzdłuż pasm infrastruktury technicznej,
- sieć krajowych ponadregionalnych i regionalnych ośrodków równoważenia rozwoju
- sfery i ośrodki gospodarki turystycznej,
- europejską i krajową sieć ekologiczną ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego.

3.3.3. Planowanie sektorowe

Planowanie sektorowe w aspekcie przestrzennym występuje w Polsce we wszystkich skalach przestrzennych. W większości przypadków ustalenia takich

planów nie mają Mozy prawnej. Są one jednak istotnym kryterium podejmowania decyzji w ramach uzgodnień planów zagospodarowania przestrzennego. Koncepcje przestrzenne rozwoju infrastruktury technicznej, budowy obiektów publicznych itp. uzyskują efektywną moc dopiero po przetransponowaniu do planów zagospodarowania przestrzennego.

Programy zawierające zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych o znaczeniu krajowym są aktami planowania specjalistycznego. Sporządzają je w zakresie swojej właściwości rzeczowej ministrowie i centralne organy administracji rządowej, przedkładając do zaopiniowania sejmikom właściwych województw.

Programy rządowe, o których mowa znajdują swój finalny wyraz w rozporządzeniach Rady Ministrów. Z chwilą wydania rozporządzenia program staje się wiążącym aktem i jest wpisywany do rejestru programów zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Rejestr prowadzi minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Zadaniem tego ministra jest podejmowanie działań, aby ustalenia ww. programów znalazły się w planach zagospodarowania przestrzennego województw. W tym celu ustawodawca zobowiązuje go, aby wystąpił do marszałka właściwego województwa z wnioskiem o wprowadzenie programu do planu zagospodarowania przestrzennego województwa, tak aby dalej można było przetransportować ustalenia programu do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i ich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

4. Współzależności

4.1 Hierarchia poziomów planowania

Wszystkie dokumenty planistyczne niższych szczebli powinny uwzględniać ustalenia planów wyższego rzędu, czyli być z nimi zgodne. Kryteria tej zgodności nie są jednak wyraźnie określone i raczej uzależnione od relacji pomiędzy podmiotami planującymi.

4.2 Harmonizacja planów różnych obszarów tego samego szczebla

Harmonizacja planów tego samego szczebla jest formalnie zapewniona w trybie uzgodnień poszczególnych planów z planami w planami obowiązującymi dla obszarów sąsiednich. W praktyce zależy to od sposobu realizacji tego zalecenia przez podmioty planujące.

4.3 Harmonizacja pomiędzy planowaniem wielosektorowym i sektorowym

Planowanie sektorowe ma w Polsce zróżnicowane znaczenie formalne i realne. Harmonizacja odbywa się, podobnie jak w innych przypadkach, w trybie uzgodnień pomiędzy podmiotem planowania przestrzennego a odpowiednim organem administracji publicznej. W planach przestrzennych są również decyzje planistyczne podmiotów publicznych i prywatnych świadczących usługi publiczne. Szczególne znaczenie mają uzgodnienia z organami administracji publicznej i podmiotami gospodarczymi odpowiedzialnymi za eksploatację i rozbudowę infrastruktury technicznej (transportu, telekomunikacji, energetyki, wodociągów i kanalizacji itp.).

4.4 Harmonizacja pomiędzy różnymi planami sektorowymi

Harmonizacja tego rodzaju nie jest prawnie usankcjonowana. Czasem wynika ona z przepisów szczegółowych, ale w praktyce występują liczne trudności, wynikające z konkurujących kompetencji pomiędzy poszczególnymi resortami.

4.5 Uwzględnianie rozwiązań planistycznych w krajach sąsiednich, na poziomie europejskim na różnych poziomach planowania

Polski ustawodawca nie wymaga uwzględniania tego rodzaju uwarunkowań. W praktyce występuje współpraca podmiotów planistycznych na obszarach nadgranicznych. Nie ma ona jednak charakteru formalnego. Kwestie te są jednak coraz częściej podnoszone w dyskusjach o nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym. Przewiduje się, że zwłaszcza nowa koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju i plany zagospodarowania przestrzennego województw nadgranicznych powinny uwzględniać uwarunkowania europejskie i ustalenia Agendy Terytorialnej i całego Procesu Rotterdamskiego.

