



by the European Union

Project part-financed



BSR INTERREG III B project

**“Promoting Spatial Development by Creating COMMon MINdscapes”**



**The Republic of POLAND**

**Polish language version**

## **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 dekrety 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 ustawowy

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 regułom 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 niezmiennym 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.

Jedyną wiążącą 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 zbiurokratyzowana. 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 małym 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 szerebia 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 umocowania 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. Krótkowzorność 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 m<sup>2</sup> 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 wyklada 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 wnosić 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

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

Przejęcie 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 sporządzenie 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 przestrzeni 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 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 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 zacoferania 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 mocy 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.