

POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET PRZESTRZENNEGO  
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

S T U D I A  
CYKL MONOGRAFII

EWA LECHOWSKA

PLANOWANIE PRZESTRZENNE  
NA POZIOMIE LOKALNYM –  
POWIĄZANIE TEORII Z PRAKTYKĄ

TOM 15/207

WARSZAWA 2022

## Szanowni Państwo

Uprzejmie informujemy, że w 2021 r. wydaliśmy następujące pozycje:

### Studia KPZK PAN:

t. 10/202 – *Migracje pomaturalne na obszarach wiejskich województwa świętokrzyskiego* – Iwona Kiniorska Patryk Brambert. Red. naukowa

t. 11/203 – Przemysław Śleszyński, Maciej J. Nowak, Paulina Legutko-Kobus, Artur Hołuj, Piotr Lityński, Aleksandra Jadach-Sepioł, Małgorzata Blaszkę: *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju*

### W 2022 r. planujemy wydanie następujących pozycji:

Krystian Heffner, Andrzej Klasik, Krzysztof Gasidło z zesp.: *Miasta w procesie przemian. W kierunku nowego stylu zarządzania miejskiego*; Agnieszka Karman, Jarosław Banaś, Urszula Bronisz, Andrzej Miszczuk: *Zmiany klimatu a konkurencyjność regionów*; Maciej J. Nowak z zesp.: *Aspekty prawno-urbanistyczne planowania przestrzennego*; (Tomasz Komornicki, Piotr Rosik: *Metody ewaluacji efektów przestrzennych inwestycji transportowych*; E. Lechowska: *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym – połączenie teorii z praktyką*; *Monografia dedykowana pamięci prof. Ryszarda Domańskiego*. Tomasz Komornicki red.

### Poza seriami – Policy Brief

Tadeusz Markowski, Maciej J. Nowak, Marta Oryl: *Planowanie przestrzenne i urbanistyka operacyjna wobec wyzwań i potrzeb transformacji energetycznej*

Piotr Lorens, Michał Ciesielski, Łukasz Mikuła, Maciej J. Nowak: *Współczesne wyzwania związane z kształtowaniem systemu planowania miejscowego*

POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET PRZESTRZENNEGO  
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

**STUDIA**  
CYKL MONOGRAFII

EWA LECHOWSKA

PLANOWANIE PRZESTRZENNE  
NA POZIOMIE LOKALNYM  
– POWIĄZANIE TEORII Z PRAKTYKĄ

*(Spatial Planning at Local Level  
– Linking Theory and Practice)*

TOM 15/207

WARSZAWA 2022

**POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU**

**Rada Redakcyjna**

Sergiej Bortnyk (Taras Shevchenko National University of Kyiv), Konrad Czapiewski (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN), Magdalena Górczyńska (Luxembourg Institute of Socio-Economic Research – LISER), Jianxiang Huang (The University of Hong Kong), Andrzej Klasik (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach), Wioletta Kamińska (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), Tadeusz Markowski (Uniwersytet Łódzki), Eduardo José Rocha Medeiros (Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa), Maciej Nowak (Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie), Aleksandra Nowakowska (Uniwersytet Łódzki), Gabor Pirisi (Faculty of Sciences University of Pécs), Jan Sucháček (VŠB – Technical University of Ostrava), Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), Kamila Tabaka Simon (Institut d’Urbanisme de Grenoble, Université de Grenoble Alpes), Janusz Zaleski (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej), Jacek Zaucha (Uniwersytet Gdański)

**Redakcja Wydawnictw**

Tomasz Komornicki (Instytut Geografii i i Przestrzennego Zagospodarowania PAN) – redaktor naczelny,  
Paulina Legutko-Kobus (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie) – zastępca redaktora naczelnego,  
Ewa Ryżlak – sekretarz redakcji

**Adres Redakcji**

00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki,  
piętro 23, pokój 2308, tel. (022) 182-68-75; e-mail: kpzk@pan.pl

**Recenzeci:** Lidia Mierzejewska i Agnieszka Rochmińska

**Redaktor statystyczny:** Dominika Rogalińska

© Copyright by Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Warszawa 2022

ISBN: 978-83-66847-38-5

Książka sfinansowana ze środków Polskiej Akademii Nauk

Zgłoszenie materiałów do opublikowania jest jednoznaczne z wyrażeniem zgody  
na opublikowanie w wersji papierowej i elektronicznej

Przygotowanie do druku:  
LogoScript sp. z o.o.  
www.logoscript.pl  
logoscript@logoscript.pl  
tel. (+48) 693 699 709

Druk i oprawa:  
Agencja Wydawniczo-Poligraficzna GIMPO  
ul. Transportowców 11, 02-858 Warszawa  
tel. +48 501 076 031  
e-mail: gimpo@poligrafia.waw.pl

# Spis treści

## Contents

<b>ABSTRACT</b> .....	7
<b>WSTĘP</b> .....	9
<i>Introduction</i>	
<b>Część I. TEORETYCZNE PODSTAWY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO</b>	
<i>Part I. Theoretical Foundation of Spatial Planning</i>	
1. Podstawowe pojęcia .....	11
<i>Basic Concepts</i>	
2. Geneza i ewolucja planowania przestrzennego .....	28
<i>Genesis and Evolution of Spatial Planning</i>	
3. Przedmiot i uczestnicy planowania przestrzennego .....	31
<i>Spatial Planning Subject and Participants</i>	
4. Wartości planowania przestrzennego – ład przestrzenny, rozwój zrównoważony .....	34
<i>Spatial Planning Values – Spatial Order, Sustainable Development</i>	
5. Zasady planowania przestrzennego .....	45
<i>Spatial Planning Principles</i>	
<b>Część II. APLIKACYJNE ASPEKTY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO NA POZIOMIE LOKALNYM</b>	
<i>Part II. Application Aspects of Spatial Planning at the Local Level</i>	
1. Standardy urbanistyczne .....	59
<i>Urban Planning Standards</i>	
1.1. Historia .....	62
<i>History</i>	
1.2. Stan obecny .....	67
<i>Current State</i>	

1.3. Perspektywy . . . . .	71
<i>Perspectives</i>	
2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako etap wyjściowy procesu planowania przestrzennego . . . . .	77
<i>Study of Land Development Conditions and Directions as an Initial Stage of the Spatial Planning Process</i>	
2.1. Analiza uwarunkowań zagospodarowania terenu . . . . .	78
<i>Analysis of Land Development Conditions</i>	
2.1.1. Analizy środowiskowe, społeczne i ekonomiczne oraz prognozy demograficzne . . . . .	81
<i>Environmental, Social and Economic Analyses and Demographic Projections</i>	
2.1.2. Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę . . . . .	82
<i>Balance of Land Earmarked for Development</i>	
2.1.3. Analiza możliwości finansowych i potrzeb inwestycyjnych gminy . . . . .	93
<i>Analysis of Financial Possibilities and Investment Needs of the Municipality</i>	
2.2. Określanie kierunków zagospodarowania terenu . . . . .	94
<i>Determination of Land Development Directions</i>	
2.3. Techniki zapisu planistycznego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego . . . . .	99
<i>Methodological Framework for the Development of the Local Spatial Plan</i>	
2.3.1. Wprowadzenie . . . . .	99
<i>Introduction</i>	
2.3.2. Rysunek planu . . . . .	104
<i>Drawing of the Plan</i>	
2.3.3. Uchwała . . . . .	112
<i>Act</i>	
2.4. Dylematy sporządzania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu . . . . .	133
<i>Dilemmas of Developing a Decision on Building Conditions and Spatial Development</i>	

<b>ZAKOŃCZENIE</b> .....	143
<i>Conclusion</i>	
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	145
<i>Bibliography</i>	
<b>Spis rycin</b> .....	155
<i>List of Figures</i>	
<b>Spis tabel</b> .....	157
<i>List of Tables</i>	
<b>Informacja o Autorce</b> .....	159
<i>Note on Author</i>	





## ABSTRACT

This study is a compendium of knowledge on spatial planning at the municipal level. It aims not only at pointing out the theoretical and applied aspects of spatial planning at the local level, but, importantly, above all at linking theory to planning practice, in other words "using theory in practice". The book consists of two main parts. The first treats the theoretical foundations of spatial management and planning and provides an introduction to the second application part, which discusses the dilemmas observed in practice in the preparation of municipal planning documents. The contents of the book thus provide a theoretical and workshop framework for planning work carried out at the local level. The addressees of the work may not only be urban planners and planners (practitioners) and researchers (theorists), but also local government employees and recipients of planning studies – the inhabitants of the municipality.

The paper presents a critical assessment of the current spatial planning system in the municipality, while formulating recommendations – ways to solve the problems identified above of a theoretical and practical nature. Spatial planning should be an instrument for rationalising spatial decisions. The important regulatory function of spatial planning, which is to minimise and prevent spatial conflicts, is not fully realised. Rather, the inconsistency between the effects of spatial planning and the actual needs is noticeable. It seems that the spatial planning reforms carried out so far are aimed at facilitating investment processes rather than rational spatial management. The currently formulated spatial planning principles are too general to ensure spatial order at the local level. It seems necessary to integrate local planning with investment planning.

**Keywords:** Decision on building conditions and spatial development, local spatial development plan, municipality, planning practice, study of spatial development conditions and directions.



## WSTĘP

W ostatnich latach powstało kilka prac poświęconych planowaniu przestrzennemu i gospodarce przestrzennej w Polsce [m.in. Chmielewski 2016; Parysek 2007; Domański 2002, 2006; Cymerman 2017]. Mają one jednak charakter głównie teoretyczny. Żadna z nich nie podejmuje w sposób wyczerpujący zagadnień praktycznych planowania przestrzennego. Niniejsza publikacja uzupełnia zauważoną lukę w literaturze. Łączy bowiem teorię z praktyką planistyczną, co jest jej niewątpliwym walorem.

Prezentowana monografia stanowi kompendium wiedzy o planowaniu przestrzennym na poziomie gminy. Ma na celu nie tylko wskazanie na teoretyczne i aplikacyjne aspekty planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym, ale co istotne, przede wszystkim na powiązanie teorii z praktyką planistyczną, inaczej mówiąc na „wykorzystaniu teorii w praktyce”.

Książka składa się z dwóch części. Pierwsza traktuje o teoretycznych podstawach gospodarki przestrzennej oraz planowania przestrzennego i stanowi wprowadzenie do części drugiej – aplikacyjnej. W pierwszej części wyjaśniono podstawowe pojęcia wykorzystywane w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym, omówiono genezę i ewolucję planowania przestrzennego oraz jego podmiot i uczestników, jak również takie wartości planowania przestrzennego, jak ład przestrzenny i rozwój zrównoważony oraz podsumowano zasady, jakimi powinno się kierować planując zagospodarowanie przestrzeni.

W sferze aplikacyjnej skupiono się na retrospektywnym omówieniu standardów urbanistycznych mających zastosowanie w planowaniu przestrzennym – historię, czasy współczesne i perspektywy ich stosowania. Następnie szczegółowo omówiono trzy dokumenty planistyczne opracowywane w gminie. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego potraktowano jako etap wyjściowy procesu planowania przestrzennego. Szczególną uwagę skupiono na jej części analitycznej – analizie uwarunkowań zagospodarowania terenu, a w szczególności na metodach opracowania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Omawiając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego szczegółowo przedstawiono warsztat planistyczny w zakresie sporządzania rysunku planu oraz redakcji części tekstowej – uchwały. Wiele kontro-

wersji w praktyce planistycznej wzbudza interpretacja przepisów stosowanych przy analizie urbanistycznej na potrzeby wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego. Wobec powyższego część publikacji omawia dylematy opracowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego w świetle orzecznictwa sądowego.

Treść monografii stanowi ramy teoretyczne i warsztatowe dla prac planistycznych prowadzonych na poziomie lokalnym. W sposób kompleksowy przedstawia zarys podejmowanej problematyki. Kwestie środowiskowe i partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym nie są przedmiotem rozważań w tej pracy, kwestie finansowe – tylko częściowo przy omawianiu zasad planowania przestrzennego. Skupiono się głównie na kwestiach teoretycznych i warsztatowych planowania przestrzennego oraz ich krytycznej analizie. Adresatami pracy mogą być nie tylko urbaniści i planiści (praktycy) oraz badacze (teoretycy), ale również pracownicy samorządowi i odbiorcy opracowań planistycznych – mieszkańcy gminy.

# CZĘŚĆ I. TEORETYCZNE PODSTAWY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

## 1. Podstawowe pojęcia

W sferze planowania przestrzennego pojawia się wiele pojęć, które należy w wstępie wyjaśnić. Należą do nich: gospodarka przestrzenna, polityka przestrzenna, planowanie przestrzenne, zagospodarowanie przestrzenne, zagospodarowanie terenu, użytkowanie terenu, pokrycie terenu oraz struktura funkcjonalno-przestrzenna. Wymagają one usystematyzowania, ponieważ ich zakres merytoryczny jest do siebie bardzo zbliżony. Niejednokrotnie może się ze sobą częściowo pokrywać w zależności od sposobu ujęcia problemu.

### Gospodarka przestrzenna

Ze względu na to, że gospodarka przestrzenna wywodzi się z różnych dziedzin naukowych (ekonomii, urbanistyki, regionalistyki), jej problematyka wyróżnia się rozległością i silnym zróżnicowaniem [Domański 2002]. Zakres badawczy gospodarki przestrzennej obejmuje zagadnienia ekonomiczne, środowiska przyrodniczego oraz problemy demograficzne, kulturowe, osadnicze i infrastruktury technicznej. Ma więc ona charakter integrujący dziedziny znajdujące się na styku: przyrody, demografii, socjologii, osadnictwa, infrastruktury technicznej i gospodarki. Ze względu na podejmowanie rozległej problematyki badawczej gospodarka przestrzenna ma zarówno charakter całościowy, jak i eklektyczny.

Nazwa *gospodarka przestrzenna* wywodzi się z polskiego tłumaczenia tytułu pracy A. Lösch'a *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. W 1961 r. K. Dziewoński i W. Lisowski zamiast *przestrzennego ład*u gospodarki zaproponowali pojęcie *gospodarka przestrzenna*. To niefortunne przetłumaczenie sprawiło, że dzieło Lösch'a zaczęto traktować bardziej interdyscyplinarnie, tzn. jako pracę o przestrzennym uporządkowaniu

gospodarki rynkowej i znaczeniu przestrzeni fizycznej w kształtowaniu stosunków gospodarczych. Gospodarka przestrzenna powstała więc *jako dyscyplina ekonomiczna w celu uzupełnienia i rozwinięcia teorii ekonomii, która wcześniej opisywała i wyjaśniała zjawiska i procesy w sposób aprzestrzenny* [Domański 2002: 9]. Także praca amerykańskiego ekonomisty W. Isarda z lat 60. XX w. zapoczątkowująca studia z zakresu regionalistyki przyczyniła się do rozwoju gospodarki przestrzennej. Regionalistyka (ang. *Regional Science*), jako nauka zajmująca się organizacją, strukturą i funkcjonowaniem miast i regionów, wskazała na potrzebę uwzględniania aspektu przestrzennego w badaniach oddziaływania między działalnością człowieka a środowiskiem przyrodniczym. Połączyła podejście ekonomiczne, geograficzne i planistyczne, wypełniając lukę między tym, co oferowała ówczesna teoria ekonomii i geografia opisowa.

Współcześnie, ze względu na rozwój badań przestrzennych, gospodarkę przestrzenną traktuje się jako odrębną dyscyplinę naukową czekającą na opracowanie swojego wzorca badawczego, czyli paradygmatu. O młodości tej nauki świadczy jej charakter ekspansywny [Dębski 2001, 2005]. Obecnie gospodarkę przestrzenną ujmuje się raczej jako gospodarkę w ujęciu lub aspekcie przestrzennym niż teorię ekonomii poszerzoną o treści przestrzenne [Chojnicki 1992; Domański 2002].

Gospodarka przestrzenna traktowana jest nie tylko jako dyscyplina nauki (wiedzy), lecz przede wszystkim jako działalność praktyczna. Ujęcie gospodarki przestrzennej jako działalności praktycznej polegającej na organizacji przestrzeni pozwala na wyróżnienie w jej ramach dwóch form gospodarowania: gospodarowanie przestrzenią i gospodarowanie w przestrzeni. **Gospodarowanie przestrzenią** ma charakter działalności strukturotwórczej, co oznacza tworzenie określonych struktur przestrzennych [Chojnicki 1999; Parysek 2006], charakteryzujących się m.in. układem sieci osadniczej, jednostek gospodarczych i środowiska przyrodniczego oraz wzajemnych relacji i oddziaływań zachodzących między nimi [Fogel 2012]. Gospodarowanie przestrzenią jest domeną działalności samorządów w sferze prowadzonej polityki przestrzennej. **Gospodarowanie w przestrzeni** polega z kolei na organizowaniu funkcjonalno-przestrzennego systemu, tj. tworzeniu przestrzennych układów funkcjonalnych lub kształtowaniu funkcjonalnych powiązań przestrzennych w istniejących strukturach społeczno-gospodarczych. Gospodarowanie w przestrzeni prowadzi m.in. podmioty gospodarcze [Chojnicki 1992; Parysek 2006; Suliborski 2018].

Większość definicji gospodarki przestrzennej podkreśla jej wymiar praktyczny. W takim ujęciu gospodarkę przestrzenną można rozpatrywać w dwojaki sposób, tj. jako działalność (gospodarowanie) albo jako jej wynik, czyli zagospodarowanie. Jednocześnie te dwa aspekty uwzględnia sposób pojmowania gospodarki przestrzennej zaprezentowany przez Chojnickiego [1999]. Pozostałe zebrane definicje częściej ujmują ją jako działalność (organizowanie przestrzeni) związaną z kształtowaniem zagospodarowania przestrzennego (tab. 1).

Postrzeganie gospodarki przestrzennej w kategoriach dyscypliny naukowej niż działalności praktycznej spotyka się z o wiele mniejszą aprobatą wśród badaczy. Tylko

dwóch z nich zdefiniowało to pojęcie jako naukę skupiającą się na badaniu samej działalności, polegającej na organizacji przestrzeni [Malisz 1976] albo wyłącznie na jej efektach (zagospodarowaniu przestrzennym) [Dębski 2001]. W tym drugim ujęciu w ramach gospodarki przestrzennej analizuje się złożone „ukryte struktury” decydujące o istnieniu i rozwoju układów przestrzennych, a zwłaszcza: wielkość i rozmieszczenie w przestrzeni elementów zagospodarowania oraz ich znaczenie dla rozwoju środowiska przyrodniczego i społecznego, jak również wzajemne relacje i powiązania występujące między tymi elementami (tab. 1).

Wśród definicji określających gospodarkę przestrzenną można wyróżnić takie, które uwypuklają aspekt społeczny lub ekonomiczny (tab. 1).

Tabela 1. Pojęcie gospodarka przestrzenna

Definicja	Sposób ujęcia	
Nauka zajmująca się badaniami minionego i aktualnego stanu zagospodarowania przestrzennego określonych obszarów oraz poszukująca ich ukrytych i złożonych struktur decydujących o funkcjonowaniu całości [Dębski 2001].	Nauka	Efekt
Jako dziedzinę wiedzy i praktyki planistycznej zajmującą się regionalną organizacją przestrzeni na potrzeby społeczeństwa [Malisz 1976].	Nauka Praktyka	Działalność (czynnik społeczny)
<i>Działalność organizująca przestrzennie system gospodarczy lub przestrzenna organizacja tego systemu</i> [Chojnicki 1999: 384-385].	Praktyka	Działalność Efekt
Działalność, która organizuje przestrzennie terytorialne systemy społeczne oraz kształtuje przestrzenną organizację, strukturę i funkcjonowanie tych systemów [Parysek 2006].	Praktyka	Działalność
Zajmuje się racjonalną organizacją przestrzeni dla potrzeb społeczeństwa [Komorowski 1977].	Praktyka	Działalność (czynnik społeczny)
Pewien rodzaj działalności praktycznej obejmującej sferę działalności w obrębie społeczności, w tym również przez społeczność i w interesie społeczności (społeczna gospodarka przestrzenna) [Dziwoński 1988].	Praktyka	Działalność (czynnik społeczny)
Całokształt działań biernych i czynnych, dotyczących podmiotów i przedmiotów związanych z organizacją użytkowania przestrzeni [Domański 2006].	Praktyka	Działalność
<i>Działalność o charakterze organizacyjnym, realizowanym w określonym otoczeniu prawnym i administracyjnym, którego przedmiotem jest zmiana w przestrzeni</i> [Kafka 2013: 29].	Praktyka	Działalność
<i>Stanowi tę sferę praktycznej działalności społeczno-gospodarczej człowieka, w której urzeczywistniają się wszystkie najistotniejsze przeobrażenia środowiska</i> [Kołodziejski 1987: 84].	Praktyka	Działalność

Definicja	Sposób ujęcia	
Działalność praktyczna zmierzająca do stworzenia ładu przestrzennego w istniejącym zagospodarowaniu [Dębski 2001].	Praktyka	Działalność
<i>Całokształt działalności w zakresie przestrzennego zagospodarowania i użytkowania gruntów</i> [Kachniarz, Niewiadomski 1994: 88].	Praktyka	Działalność
<i>Sferę działalności człowieka związaną z planowanym (...) rozmieszczeniem funkcji oraz planowanym zagospodarowaniem terenu</i> [Regulski 1981: 21].	Praktyka	Działalność
<i>Zestaw działań praktycznych zmierzających do zagospodarowania, kształtowania i przekształcenia antropogenicznych składników przestrzeni</i> [Jałowicki 1990: 253].	Praktyka	Działalność
<i>Działalność polegająca na gospodarowaniu przestrzenią i w przestrzeni, przy użyciu odpowiednich narzędzi, jej planowania i zarządzania na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa</i> [Suliborski 2018: 22].	Praktyka	Działalność
<i>Jest utożsamiana z działalnością na rzecz lokalizacji jednostek gospodarczych i rozmieszczenia scalonych układów gospodarczych (gałęzi produkcji i infrastruktury) oraz rozwoju gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego jednostek osadniczych i regionalnych</i> [Klasik 1976: 39].	Praktyka	Działalność (wątek ekonomiczny)
<i>Racjonalne wykorzystanie środowiska geograficznego drogą właściwego rozmieszczenia środków trwałych</i> [Zajda, Zawadzki 1968: 34].	Praktyka	Działalność (wątek ekonomiczny)
<i>Proces kształtujący zagospodarowanie przestrzenne</i> [Pietraszewski 1982: 21].	Praktyka	Działalność

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując, **gospodarkę przestrzenną** można rozumieć jako:

- celową **działalność** polegającą na racjonalnym organizowaniu (porządkowaniu) przestrzeni związaną z kształtowaniem zagospodarowania przestrzennego dla potrzeb społeczeństwa,
- **dyscyplinę naukową** badającą prawa, teorie i koncepcje wpływające na proces organizacji przestrzeni w zakresie kształtowania racjonalnego zagospodarowania przestrzennego.

Zaprezentowane powyżej definicje częściowo reprezentują **cele**, jakie stawia się przed gospodarką przestrzenną. Wynikają one przede wszystkim z potrzeb społeczności lokalnych (wartości tkwiących w systemach kulturowych, społecznych i gospodarczych danego społeczeństwa) oraz z lokalnych czynników i ponadlokalnych uwarunkowań rozwoju. Nadrzędnym celem gospodarki przestrzennej jest poprawa jakości życia po-



przez zapewnienie harmonijnego i wszechstronnego rozwoju człowieka wyrażonego w postępie społecznym. Innymi zadaniami gospodarki przestrzennej są [Malisz 1984; Izdebski *et al.* 2007; Ziobrowski 2009]:

- tworzenie warunków zrównoważonego rozwoju,
- racjonalne kształtowanie przestrzeni przez stymulowanie procesów gospodarczych,
- wybór właściwej lokalizacji dla poszczególnych rodzajów funkcji,
- określenie i kształtowanie struktury funkcji poszczególnych terenów (użytkowania poszczególnych terenów dla różnych celów),
- ochrona określonych wartości przestrzeni,
- ochrona interesu publicznego,
- minimalizacja i rozwiązywanie konfliktów przestrzennych (użytkowników przestrzeni) w zakresie korzystania z zasobów środowiska i użytkowania ziemi, w tym lokalizacji „problematicznych” obiektów,
- zapewnienie odpowiedniego standardu życia określonego przez stan i strukturę środowiska (przyrodniczego, społeczno-gospodarczego) w miejscu zamieszkania i najbliższym otoczeniu człowieka,
- równoważenie i umacnianie rynku nieruchomości.

## Polityka przestrzenna

Pojęcie *polityki przestrzennej* nie zostało wyjaśnione ustawowo w Polsce. Powszechnie jednak wiadomo, że ogólnie polityka polega na ustalaniu celów i środków działania (ich realizacji) na podstawie przyjętego systemu wartości. Polityka przestrzenna polega więc na *określeniu kierunków zagospodarowania przestrzennego, celów polityki przestrzennej oraz ich realizacji* [Ziobrowski 2009: 22]. Składa się ona z trzech głównych etapów: (1) postulacji – formułowaniu celów rozwoju, (2) optymalizacji – wyborze najlepszego sposobu osiągnięcia celów, (3) realizacji – zastosowaniu instrumentów i wykorzystaniu zasobów do realizacji celów.

Polityka przestrzenna zajmuje się celami i sposobami praktycznego działania polegającego na kształtowaniu, użytkowaniu i przekształcaniu środowiska przestrzennego. Dokładnie rzecz ujmując polityka przestrzenna odnosi się do świadomej i celowej działalności władz polegającej na racjonalnym kształtowaniu zagospodarowania przez właściwe użytkowanie przestrzeni zapewniające utrzymanie ładu przestrzennego i umożliwiające prawidłowe i efektywne funkcjonowanie systemu społeczno-gospodarczego. Inaczej rzecz ujmując politykę przestrzenną można rozumieć jako „*przestrzenne*” (terytorialne) *odniesienie interesów społeczności lokalnej oraz zobowiązań władzy publicznej (związanych z realizowaniem szeroko pojętych funkcji społecznych, ekonomicznych, politycznych, ekologicznych itd.) w stosunku do przestrzeni (terytorium) administracyjnie jej podporządkowanej oraz do przestrzeni zewnętrznej* [Markowski 2008a: 32]. Ponadto W. A. Gorzym-Wilkowski *et al.* [1999: 74] określają

politykę przestrzenną jako *takie koordynowanie sposobu zagospodarowania przestrzeni, polegające na określeniu pewnych celów i ich osiągnięciu przy pomocy instrumentów (sposobów i środków) pozostających w dyspozycji podmiotu publicznego*. Polityka przestrzenna jest więc sposobem realizacji publicznej gospodarki przestrzennej.

Podsumowując, **politykę przestrzenną** należy rozumieć jako sferę działalności, polegającą na formułowaniu celów, ustalaniu środków działania na potrzeby ich osiągnięcia, a także realizacji postawionych celów, odnoszącą się do racjonalnego kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni.

Polityka przestrzenna ma na **celu** [Malisz 1986; Borsa 2004; Kafka 2013]:

- racjonalne organizowanie przestrzeni i egzekwowanie ładu przestrzennego,
- opanowanie niekorzystnych zmian zachodzących w przestrzeni,
- ochronę określonych walorów i wartości przestrzeni przez dążenie do zachowania równowagi pomiędzy środowiskiem a elementami antropogenicznymi,
- racjonalne kształtowanie przestrzeni przez odpowiednie stymulowanie procesów gospodarczych i społecznych,
- stworzenie ogólnych ram gospodarowania umożliwiających rozwój przestrzenny, ekonomiczny i społeczny (tworzenie warunków rozwoju),
- eliminowanie, minimalizowanie i rozwiązanie konfliktów między interesem partykularnym a interesem publicznym powstające pomiędzy funkcjami społeczno-gospodarczymi i poszczególnymi podmiotami gospodarczymi na tle wykorzystywania ograniczonej przestrzeni i jej zasobów,
- zaspokojenie potrzeb społeczności i ochrony interesu publicznego,
- utrzymanie prawidłowej struktury użytkowania terenów, czyli zachowanie racjonalnych proporcji między różnymi rodzajami użytkowania (właściwych proporcji wielkości terenów),
- zapewnienie zwartości struktury przestrzennej zwiększającej efektywność ekonomiczną,
- stworzenie warunków do efektywnego działania podmiotów gospodarczych na ich terenach, głównie przez rozbudowę niezbędnych systemów infrastruktury technicznej i społecznej,
- alokacje funkcji społeczno-gospodarczych i poszczególnych inwestycji z uwzględnieniem zarówno interesów podmiotu gospodarczego (inwestora), jak i nadrzędnych interesów społecznych,
- kontrolowanie wykorzystania przestrzeni pod kątem jej efektywności, przy przestrzeganiu warunków racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych i antropogenicznych oraz zachowania walorów środowiska przyrody,
- nadzór nad konserwacją istniejącego majątku trwałego i stanem, w jakim utrzymywane są tereny, budynki i urządzenia zagospodarowania przestrzennego.

Polityka przestrzenna pełni **funkcję regulatora** całego systemu gospodarki przestrzennej poprzez oddziaływanie na relację między podmiotami polityki przestrzennej

a użytkownikami przestrzeni. Na przykład władza publiczna stara się, aby funkcjonowanie podmiotów gospodarczych chcących działać we własnym interesie podporządkowana była potrzebom społeczeństwa i gospodarki (interesowi publicznemu<sup>1</sup>).

Konflikty pomiędzy interesem właścicieli nieruchomości a wymogami władz publicznych prowadzących politykę przestrzenną są stałym elementem procesu zagospodarowania przestrzennego. Ich rozwiązywanie i zapobieganie jest celem praktycznym polityki przestrzennej. Źródłem konfliktów przestrzennych jest występowanie na danym obszarze wielu różnych możliwości zagospodarowania, interesów i celów [Dutkowski 1996]. Konflikty o funkcje przestrzeni powstają najczęściej na tle zagrożenia stwarzanego przez lokalizację i rozwój danej funkcji w wymiarze ekonomicznym, fizycznym lub środowiskowym albo też problemu z jakością przestrzeni, który wiąże się zazwyczaj z segregacją funkcji, wypieraniem mieszkalnictwa przez usługi czy uciążliwością komunikacji i segregacją ruchu [Przewoźniak 2007]. Konflikty przestrzenne wynikają zatem głównie z niezgodności w przeznaczeniu sąsiadujących terenów prowadzącej do negatywnego oddziaływania jednych na drugich (m.in. degradacji elementów przyrody, niszczenia krajobrazu, uciążliwości dla okolicznych mieszkańców), w rezultacie skutkującej obniżoną efektywnością ich funkcjonowania [Ułańska, Borowska-Stefańska 2012].

Polityka przestrzenna powinna, obok polityki społecznej i gospodarczej, stanowić główną składową polityki rozwoju. Polityka ta odnosi się do przestrzeni, przez co łączy się nierozdzielnie z całościowym spojrzeniem na funkcjonowanie systemów społeczno-gospodarczych i przyrodniczych i pełni **funkcję koordynacyjną** ingerując w sfery innych polityk. Równoważenie różnych celów: społecznych, ekologicznych i ekonomicznych jest jednym z zadań polityki przestrzennej. Formułowanie polityki przestrzennej może odbywać się w układzie tradycyjnych polityk sektorowych (np. polityki mieszkaniowej) lub polityk problemowych wymagających zintegrowanego, horyzontalnego i partnerskiego podejścia do zarządzania przestrzenią (np. rewitalizacja centrów miast, rozwój obszarów metropolitalnych czy ochrona dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego). Współcześnie propaguje się zintegrowane podejście do prowadzenia polityki przestrzennej.

Aby polityka przestrzenna była skuteczna, wymaga zachowania **ciągłości** w dłuższym okresie. Powinna być stabilna i reagować na zmiany warunków zewnętrznych (społecznych, ekonomicznych, technicznych, politycznych). Sam charakter zmian w przestrzeni i czas trwania procesów inwestycyjnych wymagają takiej stabilności.

---

<sup>1</sup> *Interes publiczny jest pewnym zobiektywizowanym systemem dóbr opartym na ogólnie uznawanych wartościach danej społeczności lokalnej, czy całego społeczeństwa [Kafka 2013: 38].*

## Planowanie przestrzenne

Dotychczas pojęcie *planowania przestrzennego* nie zostało jednoznacznie zdefiniowane ustawowo. Definicji planowania przestrzennego należy zatem poszukiwać w sferach pozaprawnych: naukowej i praktycznej. Planowanie przestrzenne znajduje się w zasięgu zainteresowania nauk ekonomicznych, geograficznych, przyrodniczych i społecznych. W zakresie celów oraz narzędzi planistycznych z kolei występuje w zasięgu zainteresowania nauk teorii organizacji i zarządzania. Zebrane sposoby rozumienia planowania przestrzennego wskazują zdecydowanie na traktowanie tego pojęcia jako praktyki (działania o charakterze fizycznym i materialnym) (tab. 2).

Tabela 2. Pojęcie planowanie przestrzenne

Definicja	Sposób ujęcia
Proces opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego oraz kontroli nad przebiegiem ich realizacji [Dembowska 1978].	Narzędzie (opracowywanie planów)
Proces opracowania planów zagospodarowania przestrzennego [Domański 2002].	Narzędzie (opracowywanie planów)
Proces budowy planu zagospodarowania przestrzennego [Parysek 2006].	Narzędzie (opracowywanie planów)
Narzędzie prowadzenia polityki przestrzennej [Malisz 1984].	Narzędzie
Zbiór narzędzi służących osiągnięciu celów polityki przestrzennej [Kafka 2013].	Narzędzie
Narzędzie celowego oddziaływania na rozwój przestrzenny społeczeństwa, gospodarki oraz środowiska przyrodniczego, antropogenicznego oraz społecznego [Kafka 2013].	Narzędzie
Poprzez tworzenie projektów zagospodarowania przestrzennego wspiera określanie koncepcji polityki przestrzennej i uczestniczy aktywnie w ich realizacji [Borsa 2004].	Narzędzie (opracowywanie planów)
<i>Jedno z narzędzi gospodarki przestrzennej mające na celu osiągnięcie określonych celów, w tym zapobieganie niekorzystnym zmianom w przestrzeni</i> [Kafka 2013: 31].	Narzędzie Cele
<i>Narzędzie realizacji celów społecznych i zaspokajania potrzeb i aspiracji ludzkich</i> [Pióro 1982: 23].	Narzędzie Działania
<i>Całokształt działania organów planowania przestrzennego służących kierowaniu przemianami przestrzeni fizycznej</i> [Dembowska 1978: 49].	Działania

Definicja	Sposób ujęcia
<i>Racjonalne wykorzystanie środowiska drogą rozmieszczenia środków trwałych [Zawadzki 1969: 8].</i>	Działania
<i>Działania na rzecz zapewnienia ładu przestrzennego w rozwoju społeczno-gospodarczym [Domański 1982, 1989].</i>	Działania
<i>Właściwe wykorzystanie naturalnych i nabytych cech środowiska w celu właściwego zaspokojenia zarówno bieżących, jak przyszłych potrzeb zbiorowych i indywidualnych [Borsa 2004].</i>	Działania
<i>Całokształt działań zapewniających prawidłowe zagospodarowanie przestrzenne [Kafka 2013].</i>	Działania
<i>Sfera działalności człowieka związana z rozmieszczeniem funkcji oraz planowanym zagospodarowaniem terenu [Regulski 1986: 12].</i>	Działania
<i>Proces projektujący i korygujący zagospodarowanie przestrzenne [Chojnicki 1992].</i>	Działania
<i>Władcze i arbitralne rozstrzygnięcie przez władzę publiczną o dopuszczalnym sposobie wykorzystania poszczególnych fragmentów przestrzeni [Gorzym-Wilkowki et al. 1999: 190].</i>	Działania
<i>Usystematyzowane działania, których celem jest efektywne wykorzystanie przestrzeni, godzące interesy różnych jej użytkowników oraz realizujące cele społeczne i gospodarcze (strona internetowa Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju).</i>	Działania
<i>System działań o charakterze praktycznym i organizacyjnym realizowanych w przestrzeni fizycznej, podejmowanych przez określone szczeble administracji terytorialnej mające na celu opanowanie zmian w tejże przestrzeni [Kafka 2013: 28].</i>	Działania

Źródło: opracowanie własne.

Najczęściej planowanie przestrzenne jest postrzegane w kategorii narzędzia polityki przestrzennej redukowanego wyłącznie do sporządzania dokumentów planistycznych. Taka definicja planowania przestrzennego jest zbyt ograniczona. Planowanie przestrzenne jest najważniejszym, ale nie jedynym środkiem polityki przestrzennej służącym racjonalnej organizacji przestrzeni. Jest ono procesem a nie jedynie jednorazowym aktem.

Definicje planowania przestrzennego odnoszą się przede wszystkim do kwestii celów polityki przestrzennej, które mogą mieć zarówno charakter materialny, jak i pozamaterialny.

Panuje powszechne przekonanie, że planowanie przestrzenne zajmuje się bardziej **techniczną stroną** procesów przestrzennych, tj. rozmieszczeniem poszczególnych

funkcji zagospodarowania terenu w fizycznej (geograficznej) przestrzeni (rozwojem sieci uzbrojenia terenu, przeznaczeniem terenów pod określoną funkcję). Należy jednak zwrócić uwagę, że planowanie przestrzenne ma również **charakter nietechniczny** (twórczy, kreatywny), tzn. jest to działalność związana z racjonalną organizacją form użytkowania terenu.

Ponadto istnieje systemowe ujęcie planowania przestrzennego, w którym można wyróżnić trzy systemy: (1) system sterowany (przedmiot planowania przestrzennego – przestrzeń), (2) system sterujący (podmiot planowania – organy administracji, mieszkańcy), (3) system sterowania (zbiór instrumentów używanych przez podmiot w celu oddziaływania – zarządzania – na przedmiot). Zatem planowanie przestrzenne można również traktować jako system sterowania składający się z celów oraz narzędzi używanych przez system sterujący (administrację publiczną) w celu oddziaływania na system sterowany (przestrzeń) [Kafka 2013].

Podsumowując, **planowanie przestrzenne** można rozumieć jako działalność zmierzającą do racjonalnego zagospodarowania przestrzeni pod kątem potrzeb człowieka, będącą narzędziem realizacji celów polityki przestrzennej.

Planowanie przestrzenne pełni następujące **funkcje** [Borsa 2004; Markowski 2008b]:

- wspomagającą proces podejmowania decyzji dotyczących przyszłości;
- usprawniającą funkcjonowanie gospodarki przestrzennej: stworzenie systemu ustaleń planistycznych poprawiających funkcjonowanie rynku w dziedzinach związanych z użytkowaniem i przekształcaniem przestrzeni (ingeruje w sytuacji niesprawnego mechanizmu alokacji działalności ludzkiej);
- regulacyjną: decyzje przestrzenne w sprawach przeznaczania, sposobu użytkowania i zagospodarowania terenu (ustalenia planistyczne) wpływają na kształt przestrzeni;
- inwestycyjną: realizacja inwestycji przez podmioty gospodarcze i osoby prywatne w myśl ich własnych celów i zadań oraz działania inwestycyjne podejmowane w interesie publicznym przez władze publiczne;
- kontrolną: pełnienie nadzoru przez administrację publiczną pod kątem zgodności zachowań innych podmiotów w przestrzeni z prawem.

**Instrumenty planowania przestrzennego** można podzielić na bezpośrednie (organizacyjne, prawne, inwestycyjne, społeczne) i pośrednie (ekonomiczne, marketing i promocja, monitoring). Są to środki realizacji racjonalnego kształtowania przestrzeni zgodnego z przyjętymi kierunkami planowania przestrzennego. Instrumentem **organizacyjnym** jest forma struktury organizacyjnej władz publicznych stanowiąca podstawę systemową ich funkcjonowania w sferze kształtowania przestrzeni. Do instrumentów o charakterze **prawnym** można zaliczyć:

- przepisy określające możliwości korzystania z przestrzeni, np. prawo budowlane, ustawa o ochronie przyrody, prawo ochrony środowiska, prawo wodne, ustawa

o ochronie gruntów rolnych i leśnych, spec-ustawy drogowe, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa o gospodarce nieruchomościami, Polskie Normy (patrz rozdz. 5 *Zasady planowania przestrzennego*);

- dokumenty planistyczne opracowane na poziomie krajowym, wojewódzkim i gminnym, np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz inne plany i programy, w tym Wieloletni Plan Inwestycyjny;
- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzja o warunkach zabudowy, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji.

Instrumentem **inwestycyjnym** są bezpośrednie inwestycje publiczne, które z jednej strony mają na celu zaspokojenie potrzeb społecznych, z drugiej w pewien sposób stymulują zachowania prywatnych podmiotów w przestrzeni. Instrumentem planowania przestrzennego o charakterze **społecznym** jest uspołecznienie procesów planistycznych przejawiające się udziałem społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji przestrzennych. Jest wyrazem kontroli i aktywnego wspierania działalności władz planistycznych przez lokalną społeczność. Wśród instrumentów **ekonomicznych** planowania przestrzennego można wymienić:

- podatek katastralny (*ad valorem*, czyli od wartości nieruchomości)<sup>2</sup>,
- podatek od nieruchomości (podatek gminny pobierany od gruntów i budynków – stawka w zł od m<sup>2</sup> powierzchni, oraz budowli – 2% wartości),
- opłaty adiacenckie,
- opłata planistyczna,
- podatki w obrocie nieruchomościami (podatek od czynności cywilno-prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych od sprzedaży nieruchomości, podatek od spadków i darowizn),
- opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu, najem, dzierżawę nieruchomości,
- ulgi podatkowe,
- zwolnienie z podatku od nieruchomości podmiotów (inwestorów) podejmujących działania zgodnie z polityką przestrzenną gminy, m.in. inwestujących na terenach zdegradowanych dokonując na nich korzystnych przekształceń funkcjonalnych i przestrzennych, jak również poprzez utworzenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

Warto zwrócić uwagę również na dwa inne instrumenty planistyczne: **marketing i promocję** oraz **monitoring** zagospodarowania terenu. W celu podkreślenia swoich atutów i ukształtowania świadomości podmiotów mających wpływ na kształt przestrzeni gminy prowadzą marketing. Promują za pomocą folderów, prasy, radia, targów, wystaw czy Internetu pożądane przez nie mechanizmy działalności inwestycyjnej i zasady jej wspierania na swoim terenie, np. na obszarach rewitalizacji, wymagających rehabilitacji, aktywizacji gospodarczej i chronionych. Monitorowanie zmian w zagospodarowaniu przestrzeni zapobiega jej degradacji oraz pozwala na dostosowanie celów polityki i kierunków planowania przestrzennego do zmieniających się trendów rozwojowych.

---

<sup>2</sup> Niestosowany w Polsce.

## Zagospodarowanie przestrzenne

Zagospodarowanie przestrzenne stanowi efekt gospodarki przestrzennej, czyli następstwo urzeczywistnienia pewnej koncepcji. Pojęcie to można rozumieć w wąskim (fizycznym) i szerokim (planistycznym) zakresie (tab. 3).

Tabela 3. Pojęcie zagospodarowanie przestrzenne

Definicja	Sposób ujęcia
<i>Rezultat prowadzenia gospodarki przestrzennej, a więc realizacji planu zagospodarowania przestrzennego</i> [Parysek 2006: 107-108].	Efekt
Aktualny stan przestrzeni wynikający z prowadzonej gospodarki przestrzennej [Affek 2012]	Efekt
Rezultat gospodarowania przestrzenią (kształtowania jej funkcji) oraz gospodarowania w przestrzeni (tworzenia struktur przestrzennych) [Pietraszewski 1982].	Efekt
<i>Elementy przestrzeni, które trwale zmieniają fizyczne cechy powierzchni ziemi</i> [Regulski 1985: 15].	Ujęcie fizyczne
<i>Pewien stan określonego wycinka przestrzeni geograficznej</i> [Malisz 1984: 40; Kachniarz, Niewiadomski 1994: 144].	Ujęcie fizyczne
<i>Sposoby użytkowania terenów oraz funkcjonalne relacje pomiędzy składnikami</i> [Podolak 1998: 14].	Ujęcie fizyczne
Ogół współzależności układów, obiektów i urządzeń terytorialnych, powierzchniowych, punktowych, liniowych i węzłowych, które tworzą istniejący stan funkcjonowania i użytkowania danego obszaru [Kasprzak <i>et al.</i> 2001].	Ujęcie fizyczne
<i>Występowanie oraz sposób organizacji przestrzennej konkretnych obiektów szeroko rozumianej infrastruktury (budynki, sieci transportowe, wodociągowo-kanalizacyjne, energetyczne)</i> [Śleszyński 2013: 10].	Ujęcie fizyczne
<i>Sposób wykorzystania i użytkowania przestrzeni dla realizacji celów m.in. przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych; występowanie i wzajemne relacje pomiędzy elementami m.in. środowiska przyrodniczego, osadnictwa z infrastrukturą oraz funkcji społeczno-ekonomicznych</i> [Śleszyński 2013: 10].	Ujęcie fizyczne
<i>Proces dostosowywania terenów do użytkowania</i> [Malisz 1984: 40; Kachniarz, Niewiadomski 1994: 144].	Ujęcie planistyczne
<i>§ przestrzenna organizacja systemu gospodarka – społeczeństwo – przyroda</i> [Zaucha 2007: 114-115].	Ujęcie planistyczne
Całość czynności planowania rozmieszczenia na danym obszarze ludności oraz infrastruktury społecznej, technicznej i gospodarczej, w celu racjonalnego gospodarowania, funkcjonowania i użytkowania tego obszaru, z uwzględnieniem ochrony środowiska i jakości życia [Kasprzak <i>et al.</i> 2001].	Ujęcie planistyczne
<i>Ogół zagadnień związanych z występowaniem w zasadzie niemal wszystkich elementów działalności człowieka w szerszym kontekście funkcjonalnym i społeczno-ekonomicznym, wraz z podstawowymi uwarunkowaniami przyrodniczymi</i> [Śleszyński 2013: 10].	Ujęcie planistyczne

Źródło: opracowanie własne.



Elementy zagospodarowania przestrzennego (np. pierzeje ulic, place miejskie, osie i punkty widokowe, dominanty kompozycji przestrzennej) można rozpatrywać z punktu widzenia poszczególnych rodzajów (form) zagospodarowania przestrzennego w zależności od funkcji i sposobu użytkowania terenów. Obszary o określonej funkcji charakteryzują się bowiem określonym zagospodarowaniem. Odpowiednie zagospodarowanie przestrzenne powinno cechować się racjonalnością w organizacji, strukturze i funkcjonowaniu systemu elementów rozmieszczonych w przestrzeni.

Podsumowując, **zagospodarowanie przestrzenne** oznacza:

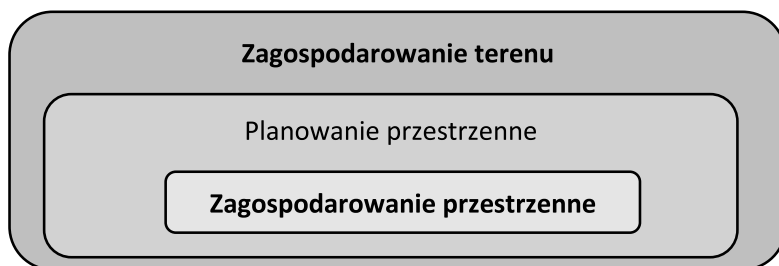
- istniejący stan funkcjonowania i użytkowania terenu, który tworzą różnego rodzaju obiekty i urządzenia rozmieszczone w przestrzeni (inaczej: sposób wykorzystania i użytkowania przestrzeni wyrażony występowaniem poszczególnych elementów w przestrzeni oraz wzajemnymi relacjami pomiędzy tymi elementami) – w ujęciu fizycznym (wąskim),
- ogół czynności związanych z rozmieszczaniem obiektów i urządzeń w przestrzeni, uwzględniających uwarunkowania społeczno-ekonomiczne i środowiskowe – w ujęciu planistycznym (szerokim), stanowiących rezultat prowadzenia gospodarki przestrzennej.

## Zagospodarowanie terenu

Słońska i Sobieska [1988, za Siejkowska 2012: 412] opisują zagospodarowanie terenu jako *celowe przystosowanie terenu do pełnienia określonej funkcji* oraz jako *stan zainwestowania danego obszaru, charakteryzujący się określonym stopniem przystosowania tego terenu do potrzeb człowieka związanych z wykonywaniem pracy produkcyjnej, usługowej, mieszkaniem, wypoczynkiem, komunikacją oraz innymi rodzajami obsługi*. Zatem zagospodarowanie terenu polega na wykorzystaniu danego terenu zgodnie z potrzebami jego użytkowników.

Wydawać się może, że zagospodarowanie terenu jest wąskim ujęciem zagospodarowania przestrzennego. Jest to jednak mylny sposób myślenia, ponieważ zagospodarowanie przestrzenne jest wynikiem prowadzenia gospodarki przestrzennej, czyli celowej działalności polegającej na racjonalnym organizowaniu (porządkowaniu) przestrzeni. Nie każde zagospodarowanie terenu jest wynikiem przemyślanych działań planistycznych (efektem realizacji planu zagospodarowania przestrzennego). Podsumowując, nie każde zagospodarowanie terenu jest zagospodarowaniem przestrzennym.

Zagospodarowanie terenu jest wynikiem połączenia pokrycia terenu z jego wykorzystaniem (użytkowaniem). Odnosi się do pewnego stanu struktury funkcjonalno-przestrzennej terenu.



Ryc. 1. Zagospodarowanie przestrzenne a zagospodarowanie terenu

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując, **zagospodarowanie terenu** oznacza stan zainwestowania danego obszaru wynikający z jego przystosowania do pełnienia określonej funkcji, wyrażony występowaniem poszczególnych elementów w przestrzeni oraz wzajemnymi relacjami między nimi.

## Użytkowanie terenu

Użytkowanie terenu oznacza sposób wykorzystania przestrzeni geograficznej przez człowieka i jest jej opisem społeczno-ekonomicznym [Kostrowicki 1959]. Sposób użytkowania terenu odnosi się więc do rodzaju działalności (funkcji) wykonywanej na danym obszarze i ściśle nawiązuje do klasyfikacji funkcjonalnej terenów. Użytkowanie terenu można analizować w różnych skalach przestrzennych, a co za tym idzie o różnym stopniu agregacji. Można wyróżnić w zależności od zasięgu obszaru funkcję przeważającą lub też identyfikować użytkowanie w układzie wielofunkcyjnym. Wyróżnić można następujące funkcje terenów:

- mieszkaniowa (jednorodzinnych, wielorodzinnych),
- zabudowy zagrodowej (budynek mieszkalny, budynki gospodarcze i inwentarskie),
- przemysłowa (hale produkcyjne),
- magazynowo-składowa,
- usługowa (usług komercyjnych, publicznych),
- lotniskowa (rekreacyjna) (rekreacji indywidualnej, ogródki działkowe),
- wypoczynkowa (turystyczna) (hotele, ośrodki wczasowe itp.),
- sportowa (place, boiska sportowe itp.),
- zieleni (urządzonej, nieurządzonej),
- leśna (grunty leśne),
- rolnicza (grunty orne, łąki, pastwiska, sady, plantacje itp.),
- obsługi rolnictwa (np. ферmy),
- wody (stojące, płynące),

- komunikacyjna (drogowej, kolejowej, lotniczej, wodnej),
- kultu religijnego (kościół, klasztor itp.),
- infrastruktury technicznej (z zakresu kanalizacji, wodociągów, gospodarki odpadami, gazociągów, elektroenergetyki, telekomunikacji, hydrotechniki itp.),
- wojskowa (poligony, koszary itp.),
- o funkcji mieszanej (np. mieszkaniowo-usługowych, usługowo-przemysłowych).

Podsumowując, **użytkowanie terenu** można rozumieć jako sposób wykorzystania terenu wyrażony funkcją, jaką pełni dany obszar.

## Pokrycie terenu

Pokrycie terenu oznacza cechy biofizyczne powierzchni danego terenu [Ciołkosz, Poławski 2005], elementy przestrzeni znajdujące się na jego powierzchni, dające się wyróżnić na podstawie ich cech fizjonomicznych [TBD 2008]. Jest to fizyczny stan fragmentu powierzchni ziemi ze względu na zajmujące go obiekty naturalne i antropogeniczne [Ciołkosz, Poławski 2005; Fisher *et al.* 2005, Lambin, Geist 2006]. Formami pokrycia terenu mogą być np.: roślinność trawiasta, teren zabudowany, wody czy lasy. Termin pokrycia terenu nie obejmuje pełnionych przez dany teren funkcji, które związane są z pojęciem użytkowania terenu.

Pomiędzy pokryciem a użytkowaniem terenu zachodzą złożone relacje. Jeden typ pokrycia terenu może być użytkowany na wiele sposobów, np. trawa (pokrycie) może być użytkowana np. jako pastwisko czy teren rekreacyjny. Wiele sposobów użytkowania terenu może występować jednocześnie w ramach danego pokrycia terenu lub tylko czasowo. Również niewiele typów użytkowania terenu ma jednorodne pokrycie, np. w obrębie terenów mieszkaniowych mogą występować powierzchnie pokryte przez budynki czy asfalt, ale też trawę i drzewa.

Podsumowując, **pokrycie terenu** określają biofizyczne elementy znajdujące się na powierzchni ziemi o określonych cechach fizjonomicznych.

## Struktura funkcjonalno-przestrzenna

Strukturę przestrzenną można określić jako realnie istniejące, rozmieszczone w pewien uporządkowany sposób układy jednostek gospodarczych lub społecznych oraz powiązania ekonomiczno-przestrzenne między jednostkami tworzącymi te układy [Leszczycki 1977].

Struktura funkcjonalno-przestrzenna miasta opisuje rozmieszczenie terenów zajętych przez określoną działalność oraz udział tych terenów w ogólnej powierzchni miasta [Słodczyk 2003]. W podobny sposób pojęcie to definiuje Liszewski [2008], według którego struktura funkcjonalno-przestrzenna miasta określa rozmieszczenie oraz związki przestrzenne terenów o poszczególnych funkcjach (terenów funkcjonalnych) znajdujących się na badanym obszarze.

Analiza struktury funkcjonalno-przestrzennej pomaga określić rozwój przestrzenny miasta, ocenić aktualny stan zagospodarowania terenów oraz intensywność działań człowieka. Na strukturę funkcjonalno-przestrzenną miasta mogą mieć wpływ takie czynniki, jak:

- warunki fizyczno-geograficzne,
- cechy ludności (struktura wieku, dochody) kształtujące popyt na określony typ działalności,
- polityka przestrzenna na poziomie gminy – uwarunkowania prawne.

Do najważniejszych czynników decydujących o wielkości terenów funkcjonalnych w mieście można zaliczyć:

- liczbę ludności – wpływającą na wielkość terenów zainwestowanych,
- wiek i genezę powstania miasta – kształtujące przestrzenny układ użytkowania ziemi, typ zabudowy mieszkaniowej oraz jej intensywność,
- strukturę gospodarki i jej zmiany – mające wpływ na wielkość terenów usługowych i przemysłowych oraz typ zabudowy mieszkaniowej.

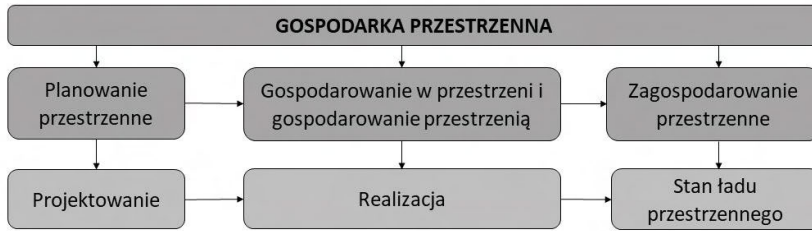
Czynnikiem o mniejszym znaczeniu jest funkcja administracyjna miasta, położenie geograficzne oraz zniszczenia wojenne [Słodczyk 2003].

Reasumując, pod pojęciem **struktury funkcjonalno-przestrzennej** należy rozumieć wzajemne rozmieszczenie (układ) terenów o określonych funkcjach oraz powiązania przestrzenne między nimi.

## Podsumowanie

Można wyróżnić trzy zasadnicze sposoby usystematyzowania wyżej wyjaśnionych pojęć:

- 1) w szerokim (horyzontalnym) aspekcie rozumienie gospodarki przestrzennej jako złożonego procesu obejmuje:
  - planowanie przestrzenne jako czynność wstępną, prospektywną, projektującą,
  - gospodarkę przestrzenną jako czynność zasadniczą o charakterze realizacyjnym,
  - zagospodarowanie przestrzenne jako wynik prowadzenia gospodarki przestrzennej lub realizacji planu zagospodarowania przestrzennego [Parysek 2007] (ryc. 2).
- 2) w wąskim ujęciu gospodarkę przestrzenną można potraktować jako gospodarowanie przestrzenią i gospodarowanie w przestrzeni [Parysek 2007].
- 3) w układzie hierarchicznym (wertikalnym) wyróżnić można następujące relacje:
  - polityka przestrzenna jako element gospodarki przestrzennej,



Ryc. 2. Gospodarka przestrzenna w szerokim ujęciu

Źródło: na podstawie [Parysek 2006].

- planowanie przestrzenne jako narzędzie polityki przestrzennej,
- zagospodarowania przestrzenne jako wynik planowania przestrzennego (gospodarki przestrzennej) (ryc. 3).



Ryc. 3. Gospodarka przestrzenna w ujęciu wertykalnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Malisz 1984].

Należałoby ponadto uporządkować terminy odnoszące się do samego zagospodarowania, użytkowania i pokrycia terenu w stosunku do pojęcia struktury funkcjonalno-przestrzennej (ryc. 4). Z przeprowadzonego przeglądu literatury można wywnioskować, że:

- struktura funkcjonalno-przestrzenna odnosi się do układu poszczególnych elementów zagospodarowania terenu oraz wzajemnych powiązań między nimi;
- zagospodarowanie terenu jest pojęciem szerszym w stosunku do zagospodarowania przestrzennego; różnica wynika z tego, czy na danym obszarze istniejący stan zagospodarowania wynika z realizacji polityki przestrzennej (planu zagospodarowania przestrzennego);
- zagospodarowanie terenu jest połączeniem pokrycia terenu (cech biofizycznych) z jego użytkowaniem (funkcją).

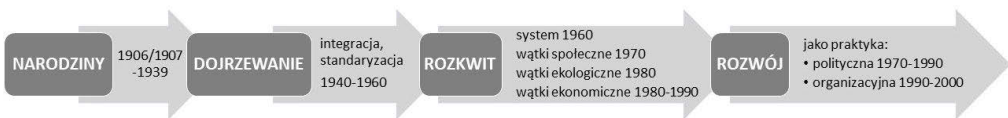


Ryc. 4. Relacje między pojęciami: struktura funkcjonalno-przestrzenna, zagospodarowanie terenu, zagospodarowanie przestrzenne, pokrycie i użytkowanie terenu

Źródło: opracowanie własne.

## 2. Geneza i ewolucja planowania przestrzennego

Planowanie przestrzenne jako nauka i teoria ewaluowało na przestrzeni lat, włączając nowe obszary wiedzy i uwzględniając nowe uwarunkowania. Proces ten można podzielić za Kafką [2013] na cztery zasadnicze etapy: narodziny, dojrzewanie, rozkwit i rozwój (ryc. 5).



Ryc. 5. Proces ewolucji planowania przestrzennego

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kafka 2013].

### Narodziny

Początków planowania przestrzennego należy szukać już w planach starożytnych, a później w średniowieczu w prawach lokacji miast. Powstały one z potrzeby standaryzacji i organizacji przestrzeni. W Europie plany regulacyjne i parcelacyjne istniały w połowie XIX w. w krajach przemysłowych.

*Sensu stricte* planowanie przestrzenne powstało jako odpowiedź na gwałtowną urbanizację i skok cywilizacyjny mający miejsce w XIX w. i w I połowie XX w. Fizyczny i populacyjny rozrost miast doprowadził do ich transformacji przestrzennej. Powstały nowe, niezwykle złożone struktury miejskie. W pierwszej fazie więc planowanie przestrzenne miało na celu przede wszystkim opanowanie niekorzystnych zmian,

tj. ograniczenie ekspansji przestrzennej ówczesnych miast. W 1893 r. miała miejsce Światowa Wystawa w Chicago uświadamiająca potrzebę planowania przestrzennego jako nowego instrumentu zarządzania rozwojem. Przyjęcie w 1909 r. przez władze miejskie planu Chicago – pierwszego planu zagospodarowania przestrzennego zaakceptowanego przez władze publiczne – też uznaje się za początek planowania przestrzennego. W pierwszej dekadzie XX w. zostały opracowane także pierwsze plany zagospodarowania przestrzennego dla największych miast Anglii i Stanów Zjednoczonych.

Planowanie przestrzenne było na początku praktyką zinstytucjonalizowaną i sformalizowaną stanowiącą domenę władz miejskich. Pomijany był praktycznie głos społeczeństwa mogący mieć wpływ na kształt przestrzeni ówczesnych miast [Kafka 2013].

## Dojrzewanie

W ewolucji planowania przestrzennego dojrzewanie polegało po pierwsze, na integracji samego planowania przestrzennego zarówno na płaszczyźnie teorii, jak i praktyki, przy czym integracja teorii następowała wolniej i w sposób niezależny od integracji praktyki. Teoria planowania przestrzennego została bowiem wypracowana na podstawie wielu dziedzin naukowych. Integracja doświadczeń praktycznych przekładała się z kolei na tworzenie zespołu projektantów reprezentujących wiele specjalności [Kafka 2013].

Po drugie, dojrzewanie planowania przestrzennego polegało na integracji planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym i społecznym poprzez ich umocowanie prawne. Integracja ta jednak następowała z różną siłą w zależności od systemu polityczno-gospodarczego kraju. W ustrojach o ograniczonej demokracji cechujących się silną pozycją władz integracja planowania przestrzennego ze społeczno-gospodarczym następowała zdecydowanie silniej niż w państwach demokratycznych. Na przykład w Polsce socjalistycznej plany zagospodarowania przestrzennego sporządzało się w dostosowaniu do wieloletnich planów gospodarczych, co dawało większe możliwości realizacyjne inwestycji niż w krajach o ustroju demokratycznym. Jednak realizacja założonych planów zagospodarowania wiązała się z wywłaszczaniem i nacjonalizacją na olbrzymią skalę [Kafka 2013].

W fazie dojrzewania doszło również do standaryzacji planowania przestrzennego polegającej na wypracowaniu algorytmu działania i unifikacji sposobu zapisu planistycznego. Wówczas planowanie przestrzenne było w dużej mierze utożsamiane z projektowaniem technicznym (inżynierskim) rozumianym jako budowanie statycznego modelu struktury przestrzennej.

W analizowanym okresie nastąpiło dalsze umocnienie władzy jako faktycznych podmiotów planowania przestrzennego. Planowanie przestrzenne stało się bardzo ważnym narzędziem sprawowania władzy we wszystkich systemach polityczno-gospodarczych. W gospodarce kapitalistycznej traktowane było jako narzędzie interwencji publicznej na ułomnym rynku terenów budowlanych. Powstała potrzeba korekty negatywnych skutków alokacji działalności człowieka w przestrzeni poprzez ustalanie w for-

mie planu zagospodarowania reguł użytkowania terenu (strefowanie działalności). W proces planowania przestrzennego nie angażowano wówczas jeszcze społeczności lokalnej [*ibidem*].

W okresie dojrzewania potrzeba planowania ponadlokalnego często wynikała z konieczności scalenia kraju po zniszczeniach wojennych lub wieloletnim okresie zaborów (np. Polska). Była też podyktowana instytucjonalizacją organów planistycznych na poziomie lokalnym [*ibidem*].

## Rozkwit

Po dwóch dekadach silnego rozwoju przestrzennego jednostek osadniczych w Europie w wyniku postępującej industrializacji, pod koniec lat 60. XX w. przychodzi fala konfliktów i krytyki dotychczasowego modelu planowania przestrzennego za jego opresyjny i nakazowy charakter oraz nieuwzględnianie głosu społeczności lokalnych. Zwrócono uwagę na potrzebę „humanizacji” planowania przestrzennego – dostosowania przestrzeni do potrzeb człowieka oraz całych społeczności. Racjonalizm lat 60. XX w. został więc zastąpiony pragmatyzmem lat 70. XX w. Sposobem na zwiększenie użyteczności i skuteczności narzędzi planowania przestrzennego miał być udział społeczeństwa we władztwie planistycznym. Wprowadzono po raz pierwszy do procedury planistycznej element partycypacji społecznej – dyskusję publiczną nad celami i instrumentami planistycznymi. Cele planowania przestrzennego rozszerzono o wątki społeczne.

W wyniku procesów standaryzacji i integracji planowania przestrzennego doszreżono jego wielowątkowość i wieloaspektowość. Zaczęto pojmować planowanie przestrzenne w kategoriach systemu składającego się z pewnych działalności i instrumentów zmierzających do osiągnięcia określonych celów. Zwrócono uwagę na funkcję integrującą planowania przestrzennego, a pozycja urbanisty została przekształcona z projektanta-inżyniera na eksperta i koordynatora. Zauważono, że kontrola nowej zabudowy w skali pojedynczej działki jest niewystarczająca. Jednak w przypadku niektórych inwestycji, np. usług centrotwórczych, może ona wyznaczyć kierunek rozwoju szerszego obszaru (otoczenia). Decyzje lokalizacyjne powinny więc zapadać w odniesieniu do całego systemu przestrzennego (miasta) [Kafka 2013].

Proces uspołecznienia planowania przestrzennego nie przebiegał jednak w takim samym tempie w każdym kraju. Zmiany te wraz z rewolucją społeczną i kulturą zachodziły szybciej w państwach demokratycznych. Natomiast w Polsce model centralnego planowania nieuwzględniającego udziału społeczeństwa trwał praktycznie do końca lat 80. XX w. [*ibidem*].

Wraz z uspołecznieniem w planowaniu przestrzennym pojawił się wątek środowiskowy. Głos społeczności zaczął reprezentować podejście ekologiczne postulując za ochroną zasobów środowiska przyrodniczego. Doszło do przewartościowania hierarchii celów planowania przestrzennego na rzecz ochrony walorów ekologicznych przestrzeni



jako dobra wspólnego. Planowanie przestrzenne staje się więc, poprzez wprowadzenie wielu ograniczeń i barier, coraz bardziej restrykcyjne z punktu widzenia rozwoju gospodarczego [*ibidem*].

Na przestrzeń zaczęto także patrzeć z ekonomicznego punktu widzenia. Zwrócono uwagę na analizę skutków ekonomicznych realizacji celów planistycznych, w tym opracowanie prognozy skutków finansowych. Faza „ekonomizacji” planowania przestrzenne miała miejsce w latach 80. XX w. w krajach o gospodarce wolnorynkowej i ustroju demokratycznym [*ibidem*].

## Rozwój

W wyniku ewolucji planowanie przestrzenne stało się platformą integracji różnych podejść teoretycznych i praktycznych tworząc pewnego rodzaju system zarządzania przestrzenią. Niejednokrotnie cele planistyczne w latach 70. XX w. traktowano jako cele polityczne, a samo planowanie przestrzenne jako instrument polityki przestrzennej mającej za zadanie rozwiązywanie konfliktów w przestrzeni. Planowanie stało się praktyką polityczną nie tylko ze względu na postawione cele, ale również ze względu na szczególną rolę organów władzy publicznej, jaką odgrywają w procedurze planistycznej.

Samo podejście polityczne nie było w stanie rozwiązać wszystkich problemów w sferze planowania przestrzennego. W związku z tym zwrócono szczególną uwagę na operacjonalizację planowania polegającą na realizacji określonych projektów w przestrzeni. Praktyka planistyczna stała się z biegiem czasu w coraz większym stopniu działaniem organizacyjnym zajmującym się zarządzaniem przestrzenią wielowymiarową. System zarządzania przestrzenią tworzą podmioty zarządzania i inni uczestnicy planowania przestrzennego, jak również narzędzia i procedury planistyczne. Te ostatnie organizują proces sporządzania dokumentów planistycznych i określają zakres działania uczestników planowania. Proces planistyczny zdeterminowany jest więc obecnie procedurami i normami o charakterze prawnym [Kafka 2013].

### 3. Przedmiot i uczestnicy planowania przestrzennego

**Przedmiotem** planowania przestrzennego jest **przestrzeń** rozumiana jako konkretny obszar o określonym położeniu i wyraźnie zarysowanych granicach. Przy definiowaniu przestrzeni podkreśla się jej złożoną strukturę oraz systemowy charakter. Mówi się przede wszystkim, że ma charakter wielowymiarowy. T. Bajerowski [2003] wyróżnia w przestrzeni planistycznej trzy podstawowe wymiary: ekologiczny, ekonomiczny i społeczny. Obok nich można jeszcze wyróżnić wymiar technologiczny i po-

lityczny. Z kolei Z. Ziolo [2003] wyróżnia podstawową przestrzeń geograficzną, na którą składa się przestrzeń przyrodnicza, kulturowa oraz społeczno-gospodarcza. Przestrzeń wielowymiarowa będąca przedmiotem planowania przestrzennego, ma jednak przede wszystkim charakter przestrzeni fizycznej, którą Z. Chojnicki [1999] definiuje jako przestrzeń cechującą się odległościami w geometrii euklidesowej. J. J. Parysek [2006] ponadto jako przedmiot gospodarki przestrzennej wymienia terytorialny system społeczny<sup>3</sup>.

Szczególne znaczenie dla planowania przestrzennego mają następujące właściwości (cechy) przestrzeni: ograniczoność, publiczny charakter oraz wartość ekonomiczna i społeczna [Pietraszewski 1982; Jałowiecki, Szczepański 2006]. Przestrzeń jest dobrem deficytowym, którego nie można powiększyć. Ograniczoność przestrzeni wynika z określonej jej wielkości i kształtu (pojemności). Dlatego w planowaniu przestrzennym istotne jest korzystanie z przestrzeni w sposób racjonalny. Publiczny charakter przestrzeni wiąże się z kolei z powszechną jej dostępnością. Jednak swoboda korzystania z niej jest ograniczona prawem własności oraz normami i regułami życia społecznego. Przestrzeń ma także znaczenie gospodarcze. Cechuje ją określona wartość ekonomiczna kształtowana przez relację popytu i podaży na lokalnym rynku nieruchomości. Jako dobro ekonomiczne podlega jednak pewnym ograniczeniom prawno-administracyjnym wynikającym z poszanowania prawa własności i interesów osób trzecich. Przestrzeń stanowi też pewnego rodzaju wartość społeczną wynikającą w znacznym stopniu z istniejącego sposobu zagospodarowania.

Zgodnie z klasyfikacją Kafki [2013] uczestników planowania przestrzennego można podzielić na biernych i aktywnych (ryc. 6). Do grupy **uczestników aktywnych** można zaliczyć grupy osób, organizacje i organy administracji dysponujące pełnią władztwa planistycznego, dowolnie ograniczonym lub scedowanym, które podejmują w planowaniu przestrzennym określone prawem czynności lub w nich partycypują. Aktywnymi uczestnikami planowania przestrzennego są podmiot, współpodmioty i partycypanci.



Ryc. 6. Typologia uczestników planowania przestrzennego

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kafka 2013].

<sup>3</sup> Terytorialny system społeczny (TSS) to system społeczny, w którym zbiorowość ludzi trwale zajmuje, zagospodarowuje i kontroluje wyodrębniony obszar powierzchni ziemi, czyli terytorium [Chojnicki 1988: 498].

**Podmiotami** planowania przestrzennego są organy publicznej administracji przedstawicielskiej działające w imieniu i na rzecz społeczności lokalnych w świetle przepisów prawa. Są nimi jednostki samorządu terytorialnego określające cele polityki przestrzennej i stosujące odpowiednie narzędzia w celu ich realizacji. W literaturze natomiast uważa się również samych mieszkańców danego obszaru jako podmioty planowania przestrzennego, a władze tylko ich reprezentują [Dziewoński 1991]. Podmiot planowania jest uczestnikiem posiadającym pełne „władztwo planistyczne” rozumiane jako kompetencje nadane przepisami prawa w randze ustawy w zakresie przeznaczania i formułowania zasad zabudowy i zagospodarowania terenu [Kafka 2013]. Na szczeblu lokalnym jest to prawo do sporządzania dokumentów planistycznych będących przepisami prawa miejscowego lub aktami kierownictwa wewnętrznego. To gmina ustala cele i środki kształtowania, zagospodarowania i użytkowania terenu. Dysponuje też władztwem na etapie realizacyjnym poprzez wydawanie decyzji lokalizacyjnych. Pojęcie *władztwa* jest utożsamiane z pojęciem *samodzielności planistycznej*, gdyż stanowi prawo samodzielnego stanowienia przez gminę o sposobie zagospodarowania terenów [Niewiadomski 2001: 86]. Podmiot wykonując władztwo planistyczne powinien mieć jednak na względzie wyważenie interesów publicznych i prywatnych. Władztwo planistyczne podlega więc pewnym ograniczeniom, wynikającym z konieczności uwzględniania prawa własności, ustaleń planistycznych określonych na wyższych szczeblach planowania, konsultacji dokumentów z innymi instytucjami administracji publicznej, zapewniania partycypacji społeczności w procesie planowania oraz kontroli nadzorczej i sądowej. Uznaniowość gminy w planowaniu przestrzennym nie ma więc charakteru absolutnego. Cechą „władztwa planistycznego” jest jego niepodzielność i niezbywalność. Przepisy prawa dopuszczają jednak w określonych sytuacjach delegowanie pewnych elementów władztwa na innych uczestników planowania przestrzennego.

**Współpodmioty** mają bardziej ograniczone kompetencje w porównaniu do podmiotu. Są to uczestnicy posiadający część władztwa planistycznego wynikającego z delegacji na nich na mocy przepisów ustawowych kompetencji do podejmowania czynności o charakterze administracyjnym i organizacyjnym w procedurze planistycznej. Podmiot jest zobowiązany do współpracy ze współpodmiotami. Rozstrzygnięcia planistyczne podmiotu są uzależnione bowiem od zgody lub opinii danego współpodmiotu. Współpodmiotami planowania przestrzennego są organy terytorialnej administracji publicznej innych szczebli (samorząd powiatowy, wojewódzki, centralna i wojewódzka administracja rządowa) oraz organy administracji specjalnej (ds. ochrony konserwatorskiej, administracji górniczej, morskiej, bezpieczeństwa państwa, ludzi i mienia, ochrony środowiska), mające wpływ na pewien ograniczony zakres problematyki planowania przestrzennego.

**Partycypant** bierze aktywny udział w procesach i procedurach planistycznych na zasadzie scedowania na niego – udzielenie mu pewnej (ograniczonej) – części władztwa planistycznego przez podmiot lub współpodmioty. Partycypacja w planowaniu przestrzennym zazwyczaj kojarzona jest z partycypacją społeczną, czyli udziałem spo-

łeczeństwa lokalnego polegającym na składaniu wniosków i uwag w procesie planistycznym.

**Uczestnikami biernymi** w planowaniu przestrzennym są jednostki niedysponujące władztwem planistycznym. Często nazywani są po prostu „odbiorcami” produktu polityki przestrzennej będącego określonym stanem zagospodarowania i użytkowania przestrzeni. Biernymi uczestnikami w planowaniu przestrzennym są klienci i konsumenci, różniący się zdolnością wyrażania swoich poglądów i potrzeb oraz gotowością do współdziałania. **Klienci** są grupą uczestników gotową do komunikowania swoich oczekiwań, a ich aktywność w przestrzeni można podzielić na bezpośrednią i pośrednią. Formą bezpośrednią jest działalność inwestycyjna, a pośrednią wyrażanie swoich poglądów publicznie za pomocą środków masowego przekazu. Klientami są zatem inwestorzy i deweloperzy. **Konsumenci** są grupą uczestników biernych, niewykazującą żadnej aktywności w sferze planowania przestrzennego, tj. niewykazującą chęci wyrażania swoich opinii i potrzeb, o zerowym poziomie gotowości do współdziałania. Jest to po prostu grupa „użytkowników” pozbawiona kompetencji decyzyjnych nie mająca wpływu na planowanie przestrzenne, korzystająca z przestrzeni w sposób bezrefleksyjny i bezkrytyczny. Cechą konsumentów jest ich masowość – praktycznie każdy człowiek jest konsumentem przestrzeni.

Jakie miejsce w przedstawionej typologii uczestników planowania przestrzennego zajmują **planiści, urbaniści i architekci**? Ich działalność wynika bezpośrednio z umocowania w kompetencjach podmiotu planowania przestrzennego, na rzecz którego, na podstawie uprawnień zawodowych, sporządzają projekty dokumentów planistycznych.

Wszyscy uczestnicy planowania przestrzennego tworzą pewnego rodzaju **system**, składający się ze wzajemnie oddziałujących na siebie elementów. Należą do nich nie tylko władze publiczne, społeczność lokalna i właściciele pojedynczych nieruchomości, ale również duzi inwestorzy i niezależne organizacje stojące na straży ochrony środowiska czy dziedzictwa kulturowego.

## 4. Wartości planowania przestrzennego – ład przestrzenny, rozwój zrównoważony

Wyróżnić można dwie kategorie wartości w różnym stopniu wpływające na rozwiązania przestrzenne. Zgodnie z literą prawa najważniejszymi wartościami planowania przestrzennego stanowiącymi podstawę określania zasad kształtowania polityki przestrzennej i przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy są **ład przestrzenny i zrównoważony rozwój**. Te wartości objęte są bezwzględną ochroną. Drugą grupę stanowią tzw. inne dobra wspólne nie objęte bezwzględną ochroną, nawiązujące do norm o charakterze technicznym, ekonomicznym i estetycznym [Gawroński 2012]. Zaliczyć można do nich m.in. walory

krajobrazowe, urbanistyki i architektury, wymagania ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych, obronności i bezpieczeństwa państwa, potrzeby interesu publicznego, prawo własności i walory ekonomiczne przestrzeni. Druga grupa wartości została omówiona w następnym rozdz. 5. *Zasady planowania przestrzennego*.

## Ład przestrzenny

Termin *ład przestrzenny* po raz pierwszy użyto w *Ustawie o samorządzie gminnym z 1990 r.* (art. 7), zgodnie z którą zaspokojenie potrzeb wspólnoty z zakresu ładu przestrzennego zostało przypisane do zadań własnych gminy. W akcie tym po raz pierwszy użyto terminu *ład przestrzenny*, jednak w ogóle go nie definiując. Kształtowanie ładu przestrzennego należy do najważniejszych zadań własnych gminy, ponieważ zostało wymienione w ww. ustawie w pierwszej kolejności. Wówczas samorządy realizujące zadanie własne w tym zakresie mogły opierać się jedynie na przepisach *Ustawy o planowaniu przestrzennym z 12 lipca 1984 r.*, w której znajdował się zapis zbliżony do pojęcia *ład przestrzenny* dotyczący tego, że planowanie przestrzenne powinno uwzględniać wymagania w zakresie porządku zabudowy, zapewniające właściwe warunki użytkowe i estetyczne w przestrzennym zagospodarowaniu obszarów (art. 3). Można zatem przypuszczać, że kształtowanie ładu przestrzennego miało polegać wówczas na łączeniu porządku zabudowy z właściwymi warunkami użytkowymi i estetycznymi. W kolejnej ustawie regulującej sprawę zagospodarowania przestrzennego z 1994 r. umieszczono zapis zawierający sformułowanie *ład przestrzenny*, lecz nadal go nie definiując. Brzmi on następująco: w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury (art. 1). Pojęcie ładu przestrzennego wyjaśniono dopiero w kolejnej, dotychczas obowiązującej *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.* Formalną definicję ładu przestrzennego przedstawiono w (tab. 4). Ponadto w ww. ustawie pozostawiono przepis, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się w pierwszej kolejności wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. W związku z powyższym przez 13 lat funkcjonowania samorządu gminnego, obarczonego ustawowym obowiązkiem zaspokojenia potrzeb wspólnoty w zakresie ładu przestrzennego jako najważniejszego zadania własnego, organy gminy nie dysponowały ustawową wykładnią tego pojęcia. Mogły więc traktować tę sferę swojej działalności subiektywnie, a uchwalane miejscowe plany ogólne zagospodarowania przestrzennego nie stanowiły raczej narzędzia ochrony i kształtowania ładu przestrzennego z powodu mało precyzyjnych zapisów ustawowych [Buczek 2011].

W literaturze wiele uwagi poświęca się pojęciu *ład przestrzenny*. Brakuje jednak jednoznacznej, powszechnie akceptowanej definicji ze względu na złożoność tego za-

gadnienia. Jest wiele sposobów pojmowania tego pojęcia (tab. 4). Można wyróżnić zasadniczo wąskie i szerokie ujęcie pojęcia *ład przestrzenny*. W opinii różnych badaczy na *ład przestrzenny* składają się różne elementy (terminy).

Tabela 4. Wyjaśnienie pojęcia *ład przestrzenny*

Źródło	Definicja	Atrybuty
<i>Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i> (art. 2 pkt 1)	Takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne	Definicja formalna
Podolak [1993: 93]	<i>Nadrzędny cel gospodarki przestrzennej</i>	Pożądany stan zagospodarowania (przestrzeni), Cel gospodarki przestrzennej
Włodarczyk [2000: 158-159]	<i>Ładem przestrzennym jest taka jego organizacja, przyjmująca kryteria racjonalności społecznej</i>	
Furman [2001: 245]	<i>Rozumiany jako finalny cel zagospodarowania przestrzennego</i>	
Broszkiewicz [2003: 72]	<i>Pojęcie ładu przestrzennego jest integralnie związane z architekturą, urbanistyką i zagospodarowaniem przestrzennym. Jest ono wyrazem harmonijności, uporządkowania, proporcjonalności i równowagi środowiska człowieka. Ład przestrzenny wyraża zarówno wysokie walory estetyczne, funkcjonalność, logikę, czytelność i jasność struktur przestrzennych, jak i zharmonizowanie z przyrodą, wysoką użyteczność i efektywność we wszystkich skalach: od lokalnej do krajowej.</i>	Uporządkowanie Równowaga Porządek Funkcjonalność Celowość Racjonalność społeczna
[Bańkowska et al. 1980, za Gruszkowski 1989: 26]	<i>Można też powiedzieć, że ład przestrzenny to uporządkowana całość, w której części podane są wspólnym regułom gry, całość, w której logika funkcjonowania, funkcjonalność struktury, czytelność przestrzenna, a także estetyka, piękno – odgrywa dominującą rolę.</i>	
Szolginia [1987: 30]	<i>Jest przestrzenną organizacją i przestrzennym funkcjonowaniem terytorialnego systemu społecznego, kształtowane świadomie i celowo przy uwzględnieniu kryteriów racjonalności społecznej.</i>	
Markowski [2008b]	Oznacza uporządkowanie i harmonię pomiędzy różnymi elementami składowymi przestrzeni i funkcjami struktury przestrzennej.	
Pankau [2001: 283]	<i>Ład przestrzenny staje się (...) niejako nadrzędną ideą kulturalną, porządkującą rzeczywistość miejską.</i>	

Źródło	Definicja	Atrybuty
Sagan <i>et al.</i> [2006: 171]	<i>Kompozycję przestrzenną, świadomie zamierzoną i o zamierzonym działaniu emocjonalnym. (...) Piękno jest jednym z atrybutów ładu. Piękno jest subiektywnym odczuciem syntetycznym. Odbiór tego doznania jest emocjonalny.</i>	Subiektywizm
Lendzion [1996: 113]	<i>Odczuwane subiektywnie przez człowieka poczucie porządku i harmonii.</i>	
Parysek [2007: 67]	<i>Usytuowanie przestrzenne (lokalizacja) ludzi i przedmiotów („obiektów”) w taki sposób, aby ich istnienie i funkcjonalność przebiegała zgodnie z ich naturą i funkcjami, jakie mają spełniać.</i>	
Gorzym-Wilkowski <i>et al.</i> [1999]	Dochodzenie do ładu przestrzennego odbywa się przez gospodarowanie wszelkimi przedmiotami materialnymi, żywymi i nieożywionymi wchodzącymi w liczne związki biologiczne, użytkowe, produkcyjne, ze szczególnym uwzględnieniem rozmieszczenia przedmiotów w przestrzeni fizycznej.	
Chmielewski [2010: 398]	<i>Pojęcie ładu przestrzennego kojarzy najczęściej z określoną harmonią zlokalizowanych tam elementów struktur o zadanych im funkcjach użyteczności, które są wzajemnie powiązane. (...) Stanowi wypadkową kształtowania się określonych proporcji zróżnicowanego tempa przekształceń w strukturach przestrzennych, tworząc określony wzorzec struktur uporządkowanych według ukształtowanego modelu rozwoju harmonijnego.</i>	Organizacja przestrzeni, Rozmieszczenie elementów
Śleszyński [2013]	Uzyskiwana w sposób naturalny w wyniku działania sił przyrody lub w sposób sztuczny, przez działalność człowieka, organizacja przestrzeni charakteryzująca się równowagą poszczególnych składników. Ta równowaga wyraża się w rozmieszczeniu funkcji w przestrzeni w sposób celowy, uporządkowany i estetyczny, tzn. zapewniający dogodne użytkowanie przestrzeni przez jej gestorów, nie powodujący powstawania ani konfliktów ekologicznych, ani kolizji między poszczególnymi funkcjami, a także w sposób tworzący nowe piękno.	
Adamczewska-Wejchert <i>et al.</i> 1977: 150, za Dumnicki 1975]	<i>Porządek przestrzenny odznaczający się prawidłowym funkcjonowaniem społeczeństwa, gospodarki oraz przyrody.</i>	Relacja człowiek – środowisko – gospodarka

Źródło	Definicja	Atrybuty
Kołodziejcki [1989: 5-6]	<i>Ład przestrzenny jest więc stanem, w którym – z zachowaniem wymogów ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego – funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa w przestrzeni przebiega w sposób optymalny (z punktu racjonalności) i z najmniejszą możliwą ilością konfliktów pomiędzy różnymi podmiotami funkcjonującymi w przestrzeni.</i>	
Pankau [1996: 119]	<i>Przedę wszystkim porządkiem, który dotyczy wyróżnianych na powierzchni systemów społeczno-ekonomicznych, ekologicznych, których granice mogą być mniej lub bardziej jednoznacznie określone.</i>	
Kolipiński [1985]	Różnorodność uporządkowana	Wieloaspektowość
Gorzym-Wilkowski [1997]	<p>Uporządkowana różnorodność form i funkcji. Istnieje wiele szczegółowych definicji tego pojęcia, jednak obejmują one przede wszystkim:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– logikę przestrzenną, czyli funkcjonalność w rozmieszczeniu elementów pewnej struktury;</li> <li>– optymalizację przepływów towarów i przemieszczeń się osób;</li> <li>– przestrzenną czytelność struktury, czyli właściwość wywołania jasnych obrazów przestrzennych u użytkownika;</li> <li>– zachowanie walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego wraz z jego zdolnością do zachowania równowagi, regenerowania się i zaspokajania potrzeb człowieka;</li> <li>– dostosowanie struktur przestrzennych do przyjętych społecznie wzorców zachowań przestrzennych;</li> <li>– optymalną relację pomiędzy centrum a obszarami peryferyjnymi;</li> <li>– dodatni wyraz estetyczno-krajobrazowy – piękno otoczenia, wynikające z istnienia i zachowania pozytywnie oddziałujących na człowieka form przestrzennych oraz proporcji między nimi.</li> </ul>	<p>Wieloaspektowość (Urbanistyka Estetyka Porządek Harmonia Użyteczność Rozmieszczenie Funkcjonalność)</p>

Źródło: opracowanie własne.

W wąskim (potocznym) ujęciu ład przestrzenny kojarzony jest z architekturą i urbanistyką. Postrzegany jest w kategoriach estetycznych i kompozycyjnych. Atrybutem ładu przestrzennego jest piękno. Jest to takie rozmieszczenie obiektów architektonicznych w przestrzeni (kreowanie harmonijnych, wzajemnych relacji przestrzennych mię-



dzy obiektami budowlanymi w nawiązaniu do otoczenia), które wywołuje pozytywne emocje wynikające z wysokich walorów estetyczno-krajobrazowych otrzymanej kompozycji urbanistycznej. Ład przestrzenny w podejściu architektonicznym jest więc kategorią subiektywną – ocena jego poziomu będzie odmienna i zależna od indywidualnej oceny określonych grup społecznych. W takim aspekcie odnosi się do porządku (rozmieszczenia przedmiotów) w przestrzeni fizycznej (tab. 4, ryc. 7).

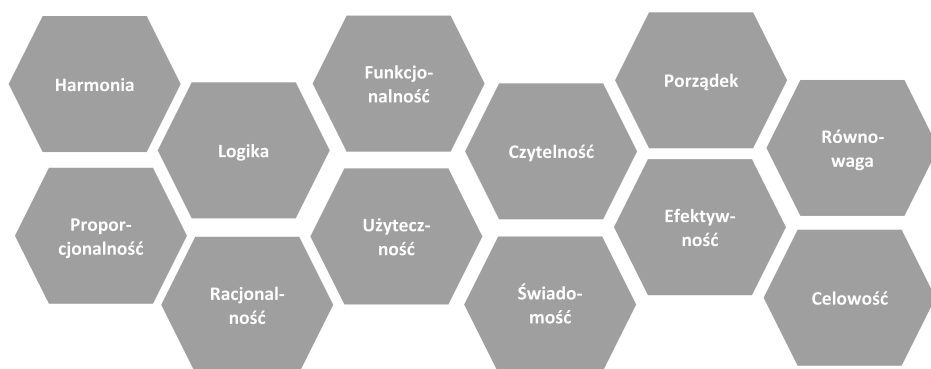


Ryc. 7. Sposoby ujęcia ładu przestrzennego

Źródło: opracowanie własne.

Ład przestrzenny można ująć również nieco szerzej (rozszerzając o aspekty funkcjonalne) jako organizację przestrzenną cechującą się: logiką w rozmieszczeniu elementów w strukturze, funkcjonalnością struktury przejawiającą się przede wszystkim w zapewnieniu dostępności użytkownikom do poszczególnych elementów zagospodarowanej przestrzeni oraz czytelnością i jasnością struktur przestrzennych ułatwiających orientację w terenie, czyli jednym słowem kreowanie przestrzeni przyjaznej człowiekowi. Ład przestrzenny utożsamiany jest również często z porządkiem (uporządkowaniem), równowagą i proporcjonalnością. Porządek wyraża się w równoważnym rozmieszczeniu funkcji w przestrzeni z zachowaniem odpowiednich proporcji między nimi. Kształtowanie ładu przestrzennego polega na uporządkowaniu relacji między elementami w przestrzeni. Porządek przestrzenny jest zatem jednym z warunków ładu przestrzennego. Kryterium ładu przestrzennego stanowi ponadto wysoka użyteczność i efektywność struktur przestrzennych, którą można uzyskać przez zharmonizowanie układu różnorodnych elementów składowych przestrzeni (sposobów jej użytkowania) (ryc. 8). Zdaniem J. J. Paryska [2007] warunkiem uzyskania ładu przestrzennego jest spełnienie kryterium racjonalności społecznej, przez co ład przestrzenny staje się kategorią obiektywną (ryc. 7). Niejednokrotnie w przywołanych definicjach ładu przestrzennego podkreśla się świadomość i celowość jego kształtowania. Istotna jest również równowaga ekologiczna (ryc. 7, ryc. 8.)

Ład przestrzenny pojmowany jest również jako cel zagospodarowania przestrzennego (czasami nawet szerzej, tj. gospodarki przestrzennej), pożądany stan przestrzeni



Ryc. 8. Atrybuty ładu przestrzennego

Źródło: opracowanie własne.

(zagospodarowania przestrzennego), a nawet jako wzorzec struktur uporządkowanych według ukształtowanego modelu rozwoju harmonijnego.

W nawiązaniu do takiego sposobu pojmowania ładu przestrzennego można wyróżnić poszczególne kategorie ładu przestrzennego. Chojnicki [1999] wyróżnia: model ładu przestrzennego i konkretny ład przestrzenny. Model ładu przestrzennego jest pożądanym stanem organizacji systemu gospodarczego w ujęciu przestrzennym. Można go utożsamiać z różnego rodzaju planami zagospodarowania przestrzennego prowadzącymi do zaistnienia konkretnego ładu przestrzennego. Konkretny ład przestrzenny jest *stanem realizacji lub spełnienia określonych kryteriów racjonalności społecznej w zakresie organizacji przestrzennej lub sposobu funkcjonowania systemu gospodarczego w ujęciu przestrzennym* [Chojnicki 1999: 386]. Konkretny ład przestrzenny można rozpatrywać na dwóch poziomach: jawnym będącym obrazem działań ludzkich i sił przyrody w konkretnych warunkach środowiskowych oraz ukrytym definiowanym jako prawidłowości przyrodnicze i reguły społeczne funkcjonujące w warunkach faktycznych danego systemu. Parysek [2006] z kolei wszystkie wyżej wymienione cztery rodzaje ładu przestrzennego nazywa kategoriami ładu przestrzennego, przy czym ład realny (rzeczywisty) dookreśla jako istniejący porządek przestrzenny czy zagospodarowanie przestrzenne danego obszaru, model ładu – jako zamierzony stan organizacji terytorialnego systemu społecznego, ład jawny – jako obserwowany stan organizacji przestrzennej uwzględniający kryteria racjonalności społecznej oraz ład ukryty – jako prawa, zasady i reguły kształtujące organizację przestrzenną i funkcjonowanie danego terenu.

Można wyróżnić grupę definicji ładu przestrzennego podkreślających jeden z głównych celów kształtowania ładu przestrzennego, tj. powinien on odpowiadać potrzebom i aspiracjom społeczeństwa (tab. 4). Ład przestrzenny jest dobrem wspólnym, ponieważ kształtowany jest przez wszystkich mieszkańców danej jednostki terytorialnej poprzez uspołecznienie procesu planowania przestrzennego oraz kontroli i nadzoru nad działalnością władz tworzących model ładu przestrzennego. Ład przestrzenny można więc rozpatrywać jako wartość i interes społeczny. Jest dobrem, którego mają doświadczać

wszyscy mieszkańcy i który jest uznawany za pewną wartość przestrzeni. Interesem danej zbiorowości jednostki przestrzennej jest wspólne jego kształtowanie [Parysek 2003, 2006].

W ujęciu syntetycznym **ład przestrzenny** można rozumieć jako ukształtowaną w sposób świadomy organizację przestrzeni geograficznej:

- cechującą się:
  - porządkiem wyrażającym się równoważnym rozmieszczeniem funkcji w przestrzeni z zachowaniem odpowiednich proporcji między nimi oraz uporządkowanymi relacjami między elementami w przestrzeni;
  - czytelnością i jasnością struktur przestrzennych ułatwiających orientację w terenie logiką w rozmieszczeniu elementów w strukturze;
  - funkcjonalnością struktury przejawiającą się przede wszystkim w zapewnieniu dostępności użytkownikom do poszczególnych elementów zagospodarowanej przestrzeni;
  - wysoką użytecznością i efektywnością struktur przestrzennych, którą można uzyskać poprzez zharmonizowanie układu różnorodnych elementów składowych przestrzeni (sposobów jej użytkowania);
  - racjonalnością społeczną;
- wywołującą pozytywne emocje wynikające z wysokich walorów estetyczno-krajobrazowych;
- odpowiadającą potrzebom społeczeństwa;
- stanowiącą cel gospodarki przestrzennej.

Ład przestrzenny odgrywa kluczową rolę w środowisku człowieka. Ułatwia prawidłowe funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa. Prowadzi do poprawy jakości życia. Jest czynnikiem stymulującym rozwój gospodarczy. Ma swoje ekonomiczne odbicie w wartości nieruchomości. Stanowi kryterium oceny jakości przeobrażeń zagospodarowania przestrzeni. Prowadzi do poprawy efektywności gospodarowania przestrzenią. Ma za zadanie niwelowanie dysproporcji przestrzennych i poprawę dostępności przestrzennej. Ład przestrzenny pozwala na wyeliminowanie konfliktów przestrzennych poprzez dążenie do równowagi pomiędzy sprzecznymi często trendami rozwoju.

W szerszym ujęciu ład przestrzenny nawiązuje do organizacji przestrzeni wielowymiarowej cechującej się uporządkowanymi relacjami między jej elementami. W takim podejściu ład przestrzenny ma charakter systemowy, ponieważ odnosi się do porządku przestrzennego podsystemów: społecznego, ekonomicznego i ekologicznego. Zdaniem Z. Ziolo [2003] ład przestrzenny można traktować jako ład poszczególnych elementów przestrzeni geograficznej tworzących pewną strukturę powiązaną wzajemnymi relacjami. Na ład przestrzenny składać się mogą następujące łady cząstkowe: ład przyrodniczy, społeczno-gospodarczy i kulturowy. Ład całościowy opisuje harmonię tych elementów i wzajemnych relacji między nimi. Podobne podejście prezentuje M. Górczyńska [2013], która uważa, że na szeroko pojęty ład przestrzenny składają się: ład społeczny, ład ekonomiczny, ład estetyczny, ład ekologiczny oraz ład urbanistyczny.

Ład przestrzenny jest kategorią dynamiczną. Jego zmienność w czasie wynika z aktywności człowieka w przestrzeni oraz zmian wywołanych przez procesy naturalne [Parysek 2003]. Jak wskazuje definicja ustawowa w kształtowaniu ładu przestrzennego istotną rolę odgrywają uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Ład przestrzenny jest *wypadkową kształtowania się określonych proporcji zróżnicowanego tempa przekształceń w strukturach przestrzennych* [Broszkiewicz 2003: 72]. Wynika ze zmieniających się warunków środowiska naturalnego i antropogenicznego oraz historycznie zmiennych systemów wartości. Ład przestrzenny jest więc *wypadkową uwarunkowań, procesów oraz historycznych i współczesnych decyzji planistycznych i lokalizacyjnych* [Sagan et al. 2006: 171].

Ład przestrzenny można rozpatrywać w różnych skalach (poziomach) począwszy od pojedynczej działki budowlanej, przez ład lokalny i regionalny skończywszy na ładzie w skali kraju.

## Rozwój zrównoważony

W myśl *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* podstawą określania zasad kształtowania polityki przestrzennej oraz zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania jest, oprócz ładu przestrzennego, także rozwój zrównoważony. Stał się on w ostatnich latach głównym paradygmatem rozwoju. Rozwój zrównoważony jest odpowiedzią na nowo powstałe problemy cywilizacyjne związane z wyczerpywaniem się zasobów, kryzysami ekonomicznymi czy zmianami demograficznymi. Pojęcie *rozwój zrównoważony* wywodzi się od angielskiego terminu *sustainable development*, co oznacza raczej trwały, podtrzymywalny rozwój niż zrównoważony.

W skali międzynarodowej doktryna ta została sformułowana w 1987 r. w tzw. raporcie Brundtland Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (WCED) ONZ, według którego *zrównoważony rozwój jest rozwojem zaspokajającym potrzeby teraźniejszości bez ryzyka, że przyszłe pokolenia nie będą mogły zaspokoić swoich potrzeb*. Na konferencji Narodów Zjednoczonych, tzw. Szczycie Ziemi, w Rio de Janeiro w 1992 r. pojęcie to zostało zinstytucjonalizowane w drodze podjęcia stosownych uchwał i powołania odpowiednich organizacji międzynarodowych.

Nawiązując do definicji zrównoważonego rozwoju określonej w raporcie Brundtland wyróżnić można trzy cele trwałego rozwoju [Mierzejewska 2009]:

- 1) zaspokajanie potrzeb każdego człowieka,
- 2) zapewnienie sprawiedliwości międzypokoleniowej i wewnątrzpokoleniowej (społecznej),
- 3) rozpoznanie ograniczeń stawianych gospodarce przez środowisko przyrodnicze.

Rozwój zrównoważony poprzez zaspokojenie potrzeb człowieka powinien doprowadzić do poprawy jakości życia mieszkańców (subiektywnego odczucia dobrobytu

każdej jednostki). Potrzeby człowieka jednak zmieniają się w czasie i przestrzeni, tzn. wraz z wiekiem, postępowaniem cywilizacyjnym i poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, jak również odmienne są w zależności od środowiska życia człowieka (miejsca przebywania). W związku z tym problematyczne jest określenie obecnie potrzeb przyszłych pokoleń.

Rozwój zrównoważony rozumiany jest jako rozwój sprawiedliwy nie tylko w perspektywie krótkookresowej (zaspokajanie potrzeb bieżących pokoleń), ale również długookresowej (w kategoriach sprawiedliwości międzypokoleniowej). Założeniem zrównoważonego rozwoju jest więc zapewnienie ogólnie rzecz ujmując sprawiedliwości społecznej (między- i wewnątrzpokoleniowej). Zależy ona od sposobu podziału korzyści i kosztów pomiędzy poszczególnymi grupami społecznymi. Zapewnienie kontaktów międzyludzkich i poczucia łączności z innymi ma zapewnić sprawiedliwość wewnątrzpokoleniową. Zapewnienie sprawiedliwości międzypokoleniowej polega z kolei na konieczności zachowania takiej jakości środowiska życia człowieka i sposobu gospodarowania zasobami, które pozwoli na zaspokojenie potrzeb kolejnych pokoleń, w tym pozostawienie odpowiedniej ilości zasobów (także terenu) [Mierzejewska 2009].

W doktrynie zrównoważonego rozwoju priorytetową rolę przyznano przyrodzie. Podtrzymałość rozwoju zależy głównie od stanu środowiska przyrodniczego. Ze względu na to, że niemożliwe jest zastąpienie pewnych zasobów przyrodniczych innym rodzajem kapitału (gospodarczym, społecznym), dla zapewnienia podtrzymałości rozwoju ograniczenia przyrodnicze w korzystaniu ze środowiska przyrodniczego muszą być zachowane. Podtrzymały rozwój wymaga zużywania przez gospodarkę i społeczeństwo zasobów przyrodniczych jedynie w takim zakresie, w jakim mogą być odtworzone w sposób naturalny. Zasada zrównoważonego rozwoju dopuszcza zatem wykorzystanie zasobów wyczerpywalnych jedynie w tempie zapewniającym tworzenie ich odnawialnych substytutów. Rozwój zrównoważony skłania do oszczędnego gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego i jednocześnie do dbałości o wysoką ich jakość. Idea (samo)ograniczania w korzystaniu z zasobów środowiska jest wyrazem troski o zapewnienie zdolności środowiska do zaspokojenia potrzeb obecnych i przyszłych potrzeb. Trwałość rozwoju ma więc być zapewniona poprzez zrównoważenie celów gospodarczych ze społecznymi w ramach ograniczeń przyrodniczych.

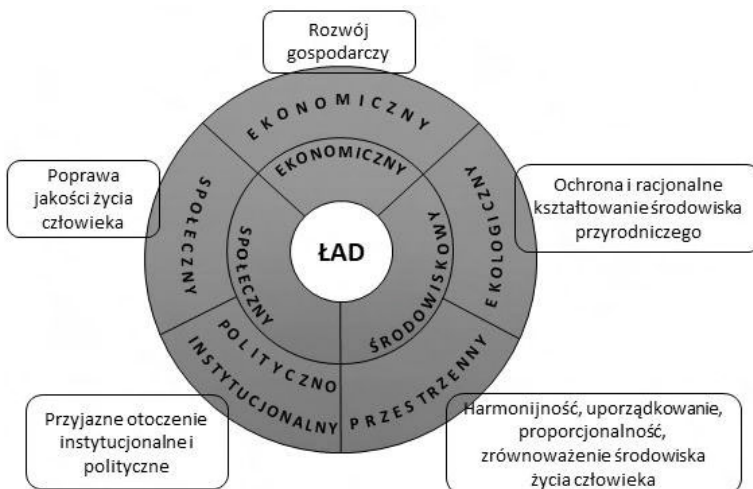
Rozwój zrównoważony w myśl polskiego ustawodawstwa jest postrzegany jako zasada. W art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej napisano, że Polska *zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadami zrównoważonego rozwoju*. Według Mierzejewskiej [2009] jest to dość „konserwatorskie” podejście w rozwoju społeczno-gospodarczym, z którego wynika, że o kierunkach rozwoju zrównoważonego powinny decydować zasady ochrony środowiska przyrodniczego. Pojęcie *zrównoważony rozwój* legislacyjnie określono dopiero w *Ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*. Przez rozwój zrównoważony rozumie się *taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości*

podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

W tym ujęciu rozwój zrównoważony wprost wpisany jest w nurt **rozwoju zintegrowanego**, który poprzez integrację polityk sektorowych wykorzystuje synergię uzyskując większą efektywność. Rozwój zintegrowany obecnie stanowi paradygmat polskiej polityki przestrzennej [Dziekoński 2008], która odpowiada m.in. za sterowanie rozwojem wielosektorowym. Samo planowanie przestrzenne jest *jednym z wielu instrumentów, które mogą sprzyjać temu* (kom. autora zrównoważonemu) *rozwojowi i go wspomagać lub podtrzymywać* [Kafka 2013: 36]. Rozwój zrównoważony prezentuje więc zintegrowane (wielosektorowe i wielopodmiotowe) podejście.

Wyrazem realizacji paradygmatu rozwoju zrównoważonego jest dążenie do osiągnięcia **ładu zintegrowanego**. Rozwój zrównoważony nie jest jednak tożsamy z ładem zintegrowanym. Rozwój zrównoważony jest procesem, a ład zintegrowany stanowi stan docelowy zmian rozwojowych [Borys 2011]. W zależności od poziomu zarządzania wyodrębnić można od trzech (podstawowych) do pięciu ładów cząstkowych składających się na ład zintegrowany (ryc. 9). Oprócz ładów: środowiskowego, społecznego i ekonomicznego można wyróżnić ład przestrzenny i instytucjonalno-polityczny, które mogą być włączone odpowiednio do ładów środowiskowego lub społecznego [por. Borys 2008, 2011; Kronenberg, Bergier 2010].

Dwie podstawowe wartości planowania przestrzennego niezależnie wymienione przez ustawodawcę, tj. ład przestrzenny i rozwój zrównoważony, są ze sobą nierozdzielnie związane. W zintegrowanym ujęciu ład przestrzenny jest nierozłącznym atrybutem rozwoju zrównoważonego – jest jednym z wymiarów jego stanu docelowego [zob. Borys 2011; Affek 2013]. Natomiast w ujęciu traktującym zrównoważony rozwój



Ryc. 9. Łady cząstkowe ład zintegrowanego

Źródło: opracowanie własne.

jako model zagospodarowania przestrzennego reprezentowanym przez Mierzejewską [2003] rozwój zrównoważony jest kategorią ładu przestrzennego – sposobem kształtowania struktur racjonalnych społecznie.

## 5. Zasady planowania przestrzennego

Ze względu na ograniczoność przestrzeni zagospodarowanie przestrzenne powinno być realizowane na określonych zasadach, wymaganiach i uwarunkowaniach. Parysek [2007] nazywa je mianem pryncypiów zagospodarowania przestrzennego. Te wymienione w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* stanowią katalog otwarty i mają charakter ogólny – ich interpretacja nie jest jednoznaczna i zmienia się w zależności od potrzeb społecznych, gospodarczych i politycznych. Należy traktować je wyłącznie jako pewne niezbędne minimum, które może być uzupełnione w razie potrzeb innymi uwarunkowaniami. W myśl *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* należy uwzględniać w szczególności:

- 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,
- potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych,
- zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym z użyciem środków komunikacji elektronicznej,
- zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych,
- potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności.

Zastosowanie określonych zasad i wymagań w planowaniu przestrzennym ma na celu racjonalne porządkowanie elementów zagospodarowania przestrzennego, w tym kreowanie atrakcyjnego środowiska życia, pracy i wypoczynku.

Zdaniem Izdebskiego *et al.* [2007: 40] ustawa nie formułuje *stricte zasad zagospodarowania przestrzennego, obligujących władze publiczne do określonych działań przestrzennych*” lecz nakazuje *uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szereg wymagań, walorów i potrzeb*. Co istotne, w ustawie nie są określone szczegółowe parametry, które powinny być stosowane w odniesieniu do poszczególnych elementów zagospodarowania przestrzennego. Przepisy te mają charakter jedynie przepisów odsyłających, które znajdują się poza systemem planowania regulacyjnego, przez co nie działają skutecznie. Zobowiązania w zakresie wyróżnionych pryncypiów zagospodarowania przestrzennego są sformułowane głównie w przepisach szczególnych, tj. w kilkudziesięciu odrębnych ustawach i aktach wykonawczych (rozporządzeniach) (tab. 5). Akty wykonawcze uszczegółwiają założenia ustawowe określając konkretne wytyczne w formie nakazów, zakazów i parametrów, które muszą być uwzględnione w procesie planistycznym.

Wśród aktów prawnych stanowiących przepisy szczególne stosowane w procesie planowania przestrzennego nie znajdują się tzw. specustawy (mieszkaniowa, drogowa, lotniskowa itp.), czyli ustawy specjalne służące realizacji podejmowanych *ad hoc* konkretnych rodzajów przedsięwzięć w przestrzeni, w oderwaniu od przepisów *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tab. 5, tab. 6). Specustawy osłabiają system planowania przestrzennego, ponieważ pozwalają na rychłą realizację inwestycji w drodze decyzji administracyjnej, nie przestrzegając przy tym przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyłączając ustalenia planu miejscowego czy studium).

Tabela 5. Przepisy szczególne w planowaniu przestrzennym

Przepisy szczególne	Zakres regulacji dotyczących planowania przestrzennego
<i>Środowiskowe</i>	
<i>Ustawa Prawo ochrony środowiska</i>	Ochrona środowiska (powietrza, ziemi, gleby, przed hałasem, wibracjami, polami magnetycznymi), obszar cichy w aglomeracji i poza aglomeracją, ścieki, zanieczyszczenie, zrównoważony rozwój, kompensacja przyrodnicza, obszar ograniczonego użytkowania
<i>Ustawa o ochronie przyrody</i>	Formy ochrony przyrody
<i>Ustawa o lasach</i>	(Uproszczone) plany urządzenia lasu
<i>Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych</i>	Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne – procedura „odlesienia” i „odrolnienia”
<i>Ustawa Prawo geologiczne i górnicze</i>	Złoże kopaliny, koncesja na wydobywanie kopaliny ze złóż, obszar górniczy, teren górniczy, filar ochronny
<i>Ustawa Prawo wodne</i>	Strefy ochronne ujęć wody (ochrony pośredniej i bezpośredniej), obszary szczególnego zagrożenia powodzią, obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych



<b>Przepisy szczegółowe</b>	<b>Zakres regulacji dotyczących planowania przestrzennego</b>
<i>Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych</i>	Uzdrowisko, strefy ochrony uzdrowiskowej (A, B, C)
<i>Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych</i>	Odległość elektrowni wiatrowych od zabudowy mieszkaniowej i form ochrony przyrody (parków narodowych, krajobrazowych, rezerwatów)
<b>Transportowe</b>	
<i>Ustawa o drogach publicznych</i>	Pas drogowy, klasa drogi, kategoria drogi, minimalne szerokości w liniach rozgraniczających dróg, warunki połączeń dróg, dopuszczalne odstępy między węzłami lub skrzyżowaniami, warunki stosowania zjazdów
<i>Ustawa o transporcie kolejowym</i>	Decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, pas gruntu pod linię kolejową
<i>Ustawa Prawo lotnicze</i>	Lotnisko, lądowisko
<b>Budowlane</b>	
<i>Ustawa Prawo budowlane</i>	Przebieg procesu inwestycyjnego i związany z nim aparat pojęciowy (np. obiekt budowlany, budowa, urządzenia budowlane, budynek, pozwolenie na budowę, obszar oddziaływania obiektu)
<i>Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie</i>	Wymagania dotyczące zabudowy i zagospodarowania działki budowlanej, dojeżdżanie i dojazd do działki, miejsca postojowe, miejsca gromadzenia odpadów stałych, uzbrojenie techniczne działki, zieleń i urządzenia rekreacyjne, budynki i pomieszczenia mieszkalne, techniczne i gospodarcze
<i>Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane niebędące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie</i>	Nieruchomości niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa
<b>Inne</b>	
<i>Ustawa o gospodarce nieruchomościami</i>	Wpływ ustaleń aktów planistycznych na wartość nieruchomości, opłata adiacencka, cele publiczne, scalenie i podział nieruchomości
<i>Ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne</i>	Ewidencja gruntów i budynków, mapa topograficzna, zasadnicza, sieci uzbrojenia terenu, system informacji o terenie, gleboznawcza klasyfikacja gruntów, tereny zamknięte
<i>Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami</i>	Zagospodarowanie zabytków, prowadzenie badań, prac i robót oraz podejmowanie innych działań przy zabytkach, formy i sposób ochrony zabytków

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Specustawy z zakresu zagospodarowania przestrzeni

Specustawa	Zakres regulacji
<i>Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych</i>	Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej
<i>Ustawa o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym</i>	Decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady
<i>Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego</i>	Decyzja o ustaleniu lokalizacji lotniska użytku publicznego
<i>Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ulatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tzw. Lex Deweloper)</i>	Zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (uzbrojenie terenu, drogi, usługi edukacji, opieki zdrowotnej), a także standardy ich lokalizacji i realizacji

Źródło: opracowanie własne.

Pierwszą z zasad uwzględnianych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są **wymagania urbanistyki i architektury**. Popularnym ostatnio nurtem jest zrównoważona urbanistyka popierająca takie idee planistyczne, jak *compact city*, *smart growth* czy *urban containment*, które kładą szczególny nacisk na odpowiednią koncentrację, gęstość zaludnienia i intensywność zagospodarowania. Zrównoważona urbanistyka kieruje się zasadą przenikalności osiedli oraz zapewnienia dostępności (pieszej, z pomocą komunikacji publicznej) do miejsc o różnych funkcjach. W zagospodarowaniu przestrzennym należy dążyć do porządku i harmonii pomiędzy elementami i funkcjami, tzn. tworzenia środowisk różnorodnych, wielofunkcyjnych, społecznie zróżnicowanych (np. przez zróżnicowanie wielkości mieszkań), a przy tym zintegrowanych, uwzględniając takie wymagania architektoniczne, jak fizjonomia budynków, ich przeznaczenie, wymagania funkcjonalne, techniczno-konstrukcyjne, powiązania z otoczeniem przyrodniczym i zabudową, oraz urbanistyczne dotyczące świadomego kształtowania struktur przestrzenno-funkcjonalnych. Ważną rolę odgrywa dbałość o zachowanie charakteru i układu zabudowy czy przywrócenie im utraconej wartości.

**Ochrona krajobrazu** w Polsce regulowana jest w następujących ustawach: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o ochronie przyrody, o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Krajobraz w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* rozumiany jest jako postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Walory krajobrazowe z kolei w myśl *Ustawy o ochronie zabytków* stanowią wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka. Ochrona krajobrazu na szczeblu lokalnym polega obecnie jedynie na uchwalaniu polityki reklamowej określającej zasady i warunki sytuowania obiektów

małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Na szczęblu województwa przewiduje się opracowanie audytów krajobrazowych określających typy krajobrazów występujących na danym terenie, oceniających ich wartość wskazując krajobrazy priorytetowe – szczególnie cenne dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, wymagające zachowania lub określenia zasad i warunków ich kształtowania – oraz w ich obrębie wyróżniając poszczególne strefy ochronne i zakazy w nich obowiązujące. Strefy ochrony krajobrazów powinny obejmować w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną. Do tej pory jednak nie wykonano takich audytów ze względu na brak opracowania aktu wykonawczego (rozporządzenia) określającego sposób oceny krajobrazu oraz zakres i metodologię opracowania samego audytu. Krajobraz powinien być oceniany w szczególności z przyrodniczego i kulturowego punktu widzenia, częstotliwości występowania na obszarze kraju oraz stanu zachowania. Formami ochrony krajobrazu przyrodniczego są park krajobrazowy oraz obszar chronionego krajobrazu, w ramach których można wprowadzić pewne ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, np. zakaz: budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych (z pewnymi wyjątkami), wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu (z pewnymi wyjątkami), dokonywania zmian stosunków wodnych (z pewnymi wyjątkami), pozyskiwania do celów gospodarczych skał oraz skamieniałości. W polskim systemie prawnym ochronie podlega również krajobraz kulturowy rozumiany w myśl *Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* jako postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka. W celu jego ochrony i zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej rada gminy może utworzyć park kulturowy, w granicach którego można ustanowić zakazy i ograniczenia dotyczące np. prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury czy składowania lub magazynowania odpadów.

W celu ochrony krajobrazu określono ponadto ściśle wymogi lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 50 kW (czyli z wyłączeniem mikroinstalacji). Odległość między elektrownią wiatrową a budynkiem mieszkalnym albo budynkiem o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, powinna być równa lub większa od dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej. W rezultacie tak restrykcyjne przepisy ograniczyły rozwój siłowni wiatrowych na terenach wiejskich o rozproszonej zabudowie mieszkaniowej, chroniąc jednocześnie typowy krajobraz wiejski.

Istotnym i jednocześnie niedocenionym aspektem planowania przestrzennego jest **ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków**, która obecnie taktowna jest raczej jako przeszkoda w kształtowaniu przestrzeni niż, jak to powinno mieć miejsce, jako czynnik kształtujący rozwiązania planistyczne. Należy dążyć do zachowania cennych elementów tożsamości i dziedzictwa kulturowego jednocześnie biorąc pod uwagę naturalne zmiany zachodzące w przestrzeni kulturowej. Ochrona dóbr kultury wymaga właściwego zagospodarowania przestrzeni sąsiadujących z obiektami lub terenami cennymi. Polega na zapobieganiu zagrożeniom negatywnie wpływającym na wartość, stan zachowania i przeznaczenie zabytków oraz dóbr kultury współczesnej poprzez opracowanie dokumentacji, ewidencji i rejestru lub bezpośrednio przez działania konserwacyjne i restauratorskie.

Większe znaczenie w planowaniu przestrzennym odgrywają obecnie zagadnienia **ochrony środowiska** odnoszące się do racjonalnego kształtowania środowiska i gospodarowania zasobami środowiska, przeciwdziałania zanieczyszczeniom i przywracania elementów przyrodniczych do stanu właściwego, oraz ochrony przyrody polegającej na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody. W zakresie ochrony środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym przede wszystkim uwzględnia się stan środowiska, w tym stan rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkość i jakość zasobów wodnych (szeroko opisane w dokumentach okołoplanistycznych: opracowaniu ekofizjograficznym oraz prognozie oddziaływania na środowisko) oraz ograniczenia w zagospodarowaniu terenu związane z występowaniem obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych (np. prawnych form ochrony przyrody, strefy ochronne ujęć wody), obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych (tj. obszarów osuwania się mas ziemnych), udokumentowanych złóż kopalin i zasobów wód podziemnych, terenów górniczych czy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wynikających z wymogów ochrony przeciwpowodziowej. Ochrona gruntów rolnych i leśnych polega na uzyskaniu specjalnej zgody na zmianę przeznaczenia tych terenów na cele nierolnicze i nieleśne (pod zabudowę, tereny komunikacji, tereny zieleni i rekreacji). Dotyczy to wszystkich gruntów leśnych oraz gruntów rolnych o wysokiej jakości produkcyjnej. Ustalając zasady zagospodarowania terenu należy ponadto ustosunkować się do możliwości lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie istotnie oddziaływać na środowisko<sup>4</sup>.

*Przykład ograniczeń obowiązujących na terenach ochrony bezpośredniej ujęcia wody:*

- *zakaz użytkowania gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia wody,*
- *nakaz zagospodarowania terenu zielenią,*
- *obowiązek ogrodzenia terenu (Prawo Wodne).*

<sup>4</sup> Katalog przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie istotnie oddziaływać na środowisko znajduje się w *Rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko* (Dz. U. Nr 213, poz. 1397).

*Przykład ograniczeń obowiązujących na terenach ochrony pośredniej ujęcia wody: zakaz lub ograniczenie wykonywania robót lub czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia obejmujących:*

- budowę nowych dróg, linii kolejowych, lotnisk lub lądowisk,
- lokalizowanie zakładów przemysłowych oraz ferm chowu lub hodowli zwierząt, składowisk odpadów,
- urządzenie parkingów, obozowisk oraz kąpielisk,
- lokalizowanie cmentarzy,
- wydobywanie kopalin kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów,
- lokalizowanie budynków mieszkalnych oraz obiektów budowlanych związanych z turystyką i uprawianiem sportów wodnych (Prawo Wodne).

*Przykład ograniczeń obowiązujących w strefie "A" ochrony uzdrowiskowej: zabrania się:*

- budowy:
  - zakładów przemysłowych,
  - budynków mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych,
  - garaży wolno stojących, obiektów handlowych o powierzchni użytkowania większej niż 400 m<sup>2</sup>,
  - stacji paliw oraz punktów dystrybucji produktów naftowych,
  - autostrad i dróg ekspresowych,
  - stacji bazowych telefonii ruchomej, stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych, stacji radiolokacyjnych i innych emitujących fale elektromagnetyczne,
  - zapór piętrzących wodę na rzekach oraz elektrowni wodnych i wiatrowych;
- uruchamiania składowisk odpadów stałych i płynnych, punktów skupu złomu i punktów skupu produktów rolnych, składów nawozów sztucznych, środków chemicznych i składów opału;
- uruchamiania pól biwakowych i campingowych, budowy domków turystycznych i campingowych;
- pozyskiwania surowców mineralnych innych niż naturalne surowce lecznicze;
- wyrębu drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych;
- prowadzenia robót melioracyjnych i innych działań powodujących niekorzystną zmianę istniejących stosunków wodnych;
- prowadzenia działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego układ urbanistyczny lub właściwości lecznicze klimatu (Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych).

W kształtowaniu zagospodarowania terenu istotne z punktu widzenia ochrony środowiska przyrodniczego jest zachowanie właściwych proporcji pomiędzy terenami zabudowanymi a terenami otwartymi. Istotną rolę w tym aspekcie odgrywa odpowiednio zaprojektowana zielona infrastruktura na terenach silnie zurbanizowanych, mająca na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania środowiska przyrodniczego poprzez zachowanie powiązanych przestrzennie obszarów naturalnych i półnaturalnych. Zielona infrastruktura stanowi świadomie kształtowany, ciągły element struktury przestrzennej składający się z obszarów nieznacznie przekształconych przez człowieka, charakteryzujących się różnorodnością i stabilnością ekosystemów. Należą do nich przede wszystkim tereny wód, zieleni i sportowo-rekreacyjne tworzące: zielone pierścienie, kliny lub korytarze ekologiczne. Zielona infrastruktura pełni funkcję strukturotwórczą, w związku z czym dla zapewnienia ciągłości jej sieci na poziomie regionalnym, powinna być traktowana jako nadrzędna – określać powiązania pomiędzy sieciami lokalnymi [Szulczewska, Cieszewska 2006].

W tworzeniu **miejsc bezpiecznych** i odpowiadających potrzebom różnych grup społecznych, w tym **osób niepełnosprawnych**, istotną rolę odgrywa wyposażenie obszaru oraz właściwe ukształtowanie jego kompozycji przestrzennej. Koncepcja planowania uniwersalnego (ang. *universal design*) podkreśla konieczność uwzględnienia potrzeb różnych grup społecznych, w szczególności tych bardziej wrażliwych, w planowaniu przestrzennym w celu zapewnienia pełnego dostępu do przestrzeni publicznych jak najszerszemu gronowi użytkowników [Treffers 2006; Gassmann, Reepmeyer 2008; Szołtysek 2013; Komar 2015; Tomczyk, Klimczuk 2016; Labus Szewczenko 2017; Magdziak 2017]. Kluczowym elementem struktury przestrzennej w tym aspekcie jest więc przestrzeń publiczna stanowiąca podstawowe środowisko życia społecznego – miejsce nawiązywania i wymiany kontaktów międzyludzkich. Powinna być więc ona ukształtowana w sposób zapewniający dostępność przestrzeni dla seniorów, rodziców z małymi dziećmi i osób z niepełnosprawnościami, jak również w sposób generujący aktywność społeczną.

Należy również zaznaczyć, że stała obecność ludzi zwiększa poczucie bezpieczeństwa. W związku z tym funkcja mieszkaniowa w planowaniu przestrzennym wpływa stymulująco na tworzenie przestrzeni bezpiecznych. Przestrzenie monofunkcyjne, wydłużone, niezintegrowane ze strukturą miasta (np. parki przemysłowe, biurowe) nie wzbudzają poczucia bezpieczeństwa mieszkańców.

**Ochrona zdrowia** w planowaniu przestrzennym polega głównie na zapewnieniu ochrony akustycznej konkretnych rodzajów terenów, do których należą tereny przeznaczone: pod zabudowę mieszkaniową, szpitale i domy opieki społecznej, budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży oraz na cele uzdrowiskowe, rekreacyjno-wypoczynkowe i mieszkaniowo-usługowe. W zależności od rodzaju obiektu lub działalności będącej źródłem hałasu i okresu, do którego odnoszą się poziomy hałasu, dla ww. klas terenów określono w akcie wykonawczym dopuszczalne poziomy hałasu<sup>5</sup>. Główny nacisk powinien zostać więc położony na odpowiednie

---

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

usytuowanie danego rodzaju budynku w przestrzeni, w taki sposób, aby w maksymalnym stopniu ograniczyć niekorzystny, zwłaszcza pod względem akustycznym, wpływ otoczenia. Istotny jest także odpowiedni dostęp do terenów zieleni, które pozytywnie wpływają na poprawę sytuacji zdrowotnej.

Ze względu na to, że przestrzeń jest dobrem ograniczonym, należy nią racjonalnie gospodarować i uwzględniać jej **walory ekonomiczne**, czyli cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych. W tym kontekście głównym wyzwaniem dla planowania przestrzennego jest poszukiwanie optymalnego sposobu użytkowania przestrzeni, które jest fizycznie możliwe, prawnie dopuszczalne i generuje najwyższą wartość ekonomiczną [Bajerowski 2008]. Każdy uczestnik rynku nieruchomości dąży do maksymalizacji zysków. Wartość przestrzeni jest kreowana przez człowieka, który ocenia dany fragment terenu przez pryzmat jego cech decydujących o potencjalnym sposobie wykorzystania i określa sumę potencjalnych korzyści płynących z jego zagospodarowania. Dla użytkowników wartość nieruchomości jest wypadkową wysokości potencjalnych dochodów uzależnionych od przewidywanego zagospodarowania. Sposób zagospodarowania terenu wynika więc z popytu na konkretną formę użytkowania przestrzeni wpływającego jednocześnie na wartość nieruchomości [Cymerman 2001]. Uwzględnienie walorów ekonomicznych przestrzeni w planowaniu przestrzennym polega więc przede wszystkim na analizie lokalnego rynku nieruchomości i jego poszczególnych segmentów (relacji popytu i podaży) prowadzącego do rozpoznania cech przestrzeni wpływających na wartość nieruchomości, a następnie dokonanie na ich podstawie oceny i waloryzacji przedmiotowej przestrzeni (tab. 7). Czynniki kształtujące wartość nieruchomości można podzielić na dwie zasadnicze grupy: egzogeniczne mające charakter makro, stanowiące istotne tło, odnoszące się do poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki osadniczej w całym systemie osadniczym (pozycji) oraz endogeniczne o charakterze mikro wynikające z charakterystycznych cech ilościowych i jakościowych danej przestrzeni (działki).

Najważniejszym czynnikiem wpływającym na wartość nieruchomości, w kontekście prowadzonej polityki przestrzennej, jest funkcja terenu określająca sposób wykorzystania nieruchomości. Zatem już w tym miejscu widocznie zaznacza się przodująca rola planowania przestrzennego w kształtowaniu ekonomicznej wartości przestrzeni. Rozmieszczenie terenów o określonych funkcjach w strukturze przestrzennej odzwierciedla rozkład przestrzenny renty gruntowej<sup>6</sup>. Z ogólnych analiz rynku nieruchomości wynika, że najwyższą wartością charakteryzują się tereny usługowe i mieszkaniowo-usługowe, następnie przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, jednorodzinne, zabudowę przemysłową (produkcyjną), komunikację i na końcu na cele zieleni i rekreacji.

Elementem wpływającym na wartość przestrzeni jest także jej podatność na przekształcenia. Z ekonomicznego punktu widzenia bardziej podatne na zmianę funkcji są

---

<sup>6</sup> Renta gruntowa mówi o dochodowości danego terenu.

nieruchomości o niższej wartości, którym można zaoferować większy wachlarz możliwych form zagospodarowania.

Znajomość poziomu wartości gruntów o określonych funkcjach (rozkład renty gruntowej) ma istotne znaczenie w podejmowaniu decyzji planistycznych – pozwala na takie kształtowanie nowych funkcji, które mogą prowadzić do wzrostu wartości ekonomicznej przestrzeni (np. poprzez kumulowanie funkcji komercyjnych), nie zakłócając jednocześnie wolnorynkowego mechanizmu działania rynku nieruchomości. Ponadto rozpoznanie przeciętnych wartości terenów funkcjonalnych pozwala oszacować skutki finansowe planowania przestrzennego (dochodów z tytułu renty planistycznej w przypadku aprecjacji wartości lub wypłaty odszkodowania wynikającej z deprecjacji wartości nieruchomości). Znajomość lokalnego rynku nieruchomości pełni istotną funkcję wspomagającą procesy decyzyjne w procesie planowania przestrzennego.

Tabela 7. Czynniki wpływające na wartość ekonomiczną przestrzeni

Lp.	Czynnik	Opis
1	Funkcja terenu	Relacja popytu i podaży (tereny mieszkaniowe) dochodowość danej formy działalności (tereny usługowe, przemysłowe) najbardziej wartościowe są tereny mieszkaniowe, następnie przemysłowe i usługowe, najmniej wartościowe są tereny zieleni i rekreacji
2	Lokalizacja	Odległość od centrum (im bliżej, tym wyższa wartość)
3	Otoczenie i sąsiedztwo	Funkcje terenu (odpychające i przyciągające się), stan zagospodarowania, walory architektoniczno-estetyczne
4	Dostępność komunikacyjna	Dostęp do drogi publicznej, stan techniczny i przepustowość dróg dojazdowych, odległość do przystanku komunikacji publicznej i liczba linii, liczba miejsc postojowych; im lepsza dostępność komunikacyjna, tym większa wartość
5	Stan i stopień wyposażenia w infrastrukturę techniczną	Warunki przyłączenia do istniejących sieci: kanalizacyjnej, wodociągowej, energetycznej, gazowej, telekomunikacyjnej i ciepłowniczej
6	Wielkość nieruchomości	Im większa nieruchomość, tym mniejsza wartość jednostkowa
7	Kształt nieruchomości	Im mniej regularna nieruchomość, tym mniejsza wartość
8	Parametry zabudowy	Linia zabudowy, udział powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni terenu, maksymalna powierzchnia użytkowa; im większa intensywność zagospodarowania terenu, tym większa wartość

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Hermann 2013].



Drugą przesłanką wpływającą na wartość nieruchomości jest jej lokalizacja decydująca o korzyściach, jakie można uzyskać z cech położenia danego terenu względem odległości od centrum. Wartość nieruchomości jest z reguły najwyższa w centrum i maleje w kierunku peryferii, przy czym spadek wartości nieruchomości może być modyfikowany przez układ głównych ciągów komunikacyjnych. Na lokalizację patrzeć więc można też przez pryzmat dostępności przestrzennej (czasowej) do centrum. Wysoka wartość nieruchomości położonych w centrum wynika z ograniczonej podaży tego typu terenów i jednocześnie wysokiego popytu na nie. Ze względu na to, że renta gruntowa w centrum jest najwyższa, lokalizują się tam głównie funkcje „najdroższe”, tj. usługowe (handlowe, finansowe), a następnie tereny mieszkaniowe, których wartość spada wraz z oddalaniem się od centrum. Można zatem zauważyć wyraźny związek między lokalizacją a funkcją terenu. Lokalizacja nie ma większego wpływu jedynie na wartość terenów komunikacyjnych oraz zieleni i rekreacji.

Otoczenie i sąsiedztwo są kolejną cechą kształtującą wartość nieruchomości, a dokładniej funkcje występujące w sąsiedztwie danej nieruchomości, stan zagospodarowania jej otoczenia oraz walory architektoniczno-estetyczne. Ma to szczególnie znaczenie dla wartości terenów mieszkaniowych, w przypadku których ich wartość można podnieść przez ustanowienie w ich sąsiedztwie terenów zieleni (rekreacyjnych) lub obniżyć lokalizacją w bliskim otoczeniu zabudowy przemysłowej. Można zatem zauważyć, że wzajemne odpychanie lub przyciąganie się niektórych funkcji determinuje wartość nieruchomości. Im otoczenie nieruchomości jest w większym stopniu zainwestowane, tym jej wartość jest wyższa – wynika ze wzrostu popytu na tereny przyległe. Percepcja przestrzeni także ma znaczenie w kształtowaniu jej wartości. Podstawą wartościowania mogą być bowiem walory krajobrazowe, przyrodnicze czy kulturowe danego wycinka przestrzeni.

O walorach ekonomicznych przestrzeni decyduje również jej dostępność komunikacyjna przejawiająca się dostępem nieruchomości do drogi publicznej, stanem technicznym i przepustowością dróg dojazdowych, odległością do przystanku komunikacji publicznej i liczbą linii, jak również liczbą miejsc postojowych. Wzrost dostępności generuje większy popyt, tym samym wzrost wartości nieruchomości.

Stan i stopień wyposażenia w infrastrukturę techniczną, a dokładniej warunki przyłączenia do istniejących sieci: kanalizacyjnej, wodociągowej, energetycznej, gazowej, telekomunikacyjnej i ciepłowniczej, są kolejną cechą determinującą wartość nieruchomości.

Ponadto na wartość nieruchomości ma wpływ wielkość i kształt nieruchomości. Spadek jej powierzchni powoduje wzrost jej ceny jednostkowej i odwrotnie, a kształt nieruchomości determinuje sposób jej zagospodarowania.

O potencjale inwestycyjnym nieruchomości, a więc i o jej wartości, decydują także parametry zabudowy (np. linia zabudowy, udział powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni terenu, maksymalna powierzchnia użytkowa) generujące określony dochód z nieruchomości.

Z czysto ekonomicznego punktu widzenia w planowaniu przestrzennym dąży się do koncentracji zabudowy i maksymalnie intensywnego wykorzystania terenu w celu

osiągnięcia niższych kosztów infrastruktury (technicznej, komunalnej), transportu oraz lepszej dostępności i jakości usług. Trzeba jednak mieć na względzie, że nastawienie użytkowników przestrzeni wyłącznie na osiąganie maksymalnych korzyści ekonomicznych i podporządkowanie całego planowania przestrzennego w tym kierunku może przyczynić się do obniżenia walorów społecznych i środowiskowych przestrzeni. W związku z tym obok pojęcia wartości rynkowej nieruchomości występuje termin wartości planistycznej, będącej wypadkową wartości ekonomicznej, społecznej i ekologicznej przestrzeni [Cymerman 2012]. W dłuższej perspektywie czasowej przestrzeń przyjazna użytkownikom pod każdym względem (społecznym, środowiskowym, funkcjonalnym, estetycznym), cechująca się ładem przestrzennym, będzie generowała wzrost wartości ekonomicznej przestrzeni poprzez zachowanie jej wysokiej jakości.

Kolejną istotną wartością uwzględnianą w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest **prawo własności**, które z jednej strony polega na rozporządzaniu rzeczą w sposób indywidualny (z wyłączeniem osób trzecich), z drugiej strony na korzystaniu z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. W tym drugim kontekście własność traci charakter indywidualny i stanowi funkcję społeczną. Co istotne, właściciel może korzystać i rozporządzać rzeczą w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. Prawo własności nie jest więc prawem nieskończonym. Z jednej strony konstytucja zapewnia ochronę prawa własności, z drugiej strony dopuszcza możliwość jego ograniczania w drodze ustawy i w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Konstytucyjnymi przesłankami ustawowego ograniczenia prawa własności jest zapewnienie: (1) bezpieczeństwa lub porządku publicznego, (2) ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz (3) wolności i praw innych osób, czyli ważne cele społeczne. Przepisy ustawowe określające ograniczenia własności powinny we właściwy sposób równoważyć interesy właścicieli i interes publiczny (*Wyrok TK z 20 lipca 2004 r.* syng. SK 11/02 – OTK-A 2004 nr 7, poz. 66.)

Planowanie przestrzenne jest jedną ze stref działalności administracji publicznej odnoszącej się do sposobu wykonania prawa własności. Planistyczne akty prawa miejscowego, co istotne, nie rozstrzygają o sprawach własności terenu, lecz jedynie swymi uregulowaniami wpływają na treść wykonywania prawa własności (*Wyrok NSA z 20 lipca 2004 r.* syng. IV SA 1678/98). Innymi słowy, ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Natomiast indywidualne decyzje administracyjne określające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu nie kształtują sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości [Niewiadomski 2009: 454]. Przepisy dotyczące gospodarowania przestrzenią odnoszą się właściwie do ograniczenia, w imię ochrony interesu publicznego, prawa własności w zakresie prawa do zabudowy i regulują mechanizm rekompensowania skutków wprowadzenia takich ograniczeń.

**Potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa** są uwzględniane w planowaniu przestrzennym zwłaszcza przy projektowaniu ważnych szlaków komunikacji lądowej i wodnej oraz w obrębie terenów wojskowych. Ogólne warunki techniczne, jakim

powinny odpowiadać obiekty budowlane służące obronności państwa, urządzenia związane z tymi obiektami przeznaczone do wykorzystania techniki i sprzętu bojowego, uzbrojenia i łączności, a także innych technicznych systemów służących procesom szkoleniowym Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, oraz usytuowanie tych obiektów są określone w akcie wykonawczym do *Prawa budowlanego* określającym warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane niebędące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie. Są w nim ponadto wymienione nieruchomości niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

Rozpatrzenie **interesu społecznego** w planowaniu przestrzennym polega na uwzględnieniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej w celu zaspokojenia jej potrzeb. Można do nich zaliczyć potrzeby natury egzystencjalnej (zapewnienie dostępu do usług w zakresie handlu, ochrony zdrowia, sportu i rekreacji), rezydencjalnej (obejmującej budownictwo mieszkaniowe) oraz społecznej (dotyczącej przede wszystkim placówek oświatowych i kulturalnych) [Parysek 1997, 2007].



## CZĘŚĆ II.

# APLIKACYJNE ASPEKTY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO NA POZIOMIE LOKALNYM

Planowanie przestrzenne traktowane jest m.in. jako działalność praktyczna o wypracowanym warsztacie metodycznym. W praktyce planistycznej stosowane metody i sposób interpretacji przepisów są niejednokrotnie różnorodne, na co zwraca się uwagę w tej części pracy. Wskazuje się w niej na konieczność ponownego rozważenia wprowadzenia standardów urbanistycznych. Przy omawianiu dokumentów planistycznych opracowywanych na poziomie gminy podkreślono ich rolę w procesie planowania przestrzennego oraz problemy metodyczne (praktyczne) pojawiające się w trakcie ich sporządzania.

## 1. Standardy urbanistyczne

Standardy urbanistyczne, w poprzednich dziesięcioleciach nazywane normatywami, są narzędziem ochrony interesu publicznego, w tym prawa człowieka do odpowiedniej jakości środowiska mieszkaniowego. Są to narzędzia podnoszenia jakości przestrzeni i jakości życia postulowane przez środowiska urbanistyczne. Człowiek ma bowiem prawo do mieszkania w zdrowym, dobrze zorganizowanym środowisku. Standardy urbanistyczne określają ilościowo poziom zaspokojenia potrzeb w infrastrukturę społeczną i techniczną. Określają minima społeczne i zdrowotne w środowisku zamieszkania. Standardy urbanistyczne powinny w szczególności zabezpieczać dostęp na osiedlach mieszkaniowych do usług opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych (żłobków, przedszkoli, szkół), placówek służby zdrowia, obiektów transportu publicznego, terenów zieleni i rekreacji (parków, placów zabaw, obiektów sportowych). Przyjmują one najczęściej formę wskaźników będących stosunkiem dwóch wielkości: jedna wyraża przedmiot danego wskaźnika, a druga stanowi jego odniesienie aplikacyjne, np. 20 m<sup>2</sup> na 1 mieszkańca. Standardy urbanistyczne określają również, co istotne, zasady rozmieszczenia placówek usługowych (izochronę dojazdu). Mogą odnosić się także do jakości infrastruktury, efektywności energetycznej budynków i zespołów zabudowy. Powinny zawierać zasady i pa-

rametry zagospodarowania i kształtowania zabudowy zgodne z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Na przykład mogą promować intensywność i gęstość zabudowy chroniącą przed ciasnotą i szkodliwym sąsiedztwem. Standardy urbanistyczne pomagają w doborze lokalizacji i sposobu zagospodarowania obszarów zabudowy mieszkaniowej. Stanowią niezbędne narzędzie w procesie kształtowaniu środowiska zamieszkania. Powinny stanowić podstawę formułowania polityk przestrzennych i strategii rozwoju oraz sporządzania planów miejscowych i projektów urbanistycznych [Dąbrowska-Milewska 2010a, 2010b, 2010c; Kronenberg, Bergier 2010].

W dobie „rozlewania się miast” zadaniem standardów urbanistycznych jest zapewnienie mieszkańcom miast atrakcyjnego środowiska mieszkaniowego w celu zahamowania powszechnej tendencji przenoszenia się ludności z miast na suburbia. Standardy urbanistyczne mają na celu osiągnięcie konkurencyjnych wartości przestrzeni w środowisku zamieszkania, wpływających na wygodę życia, oszczędność czasu, energii, w efekcie i kosztów. Ich stosowanie wiąże się z racjonalnym wykorzystaniem terenu i propagowaniem miasta kompaktowego – zwartego, rozwoju miasta „do wewnątrz” [Dąbrowska-Milewska 2010a; 2010b, 2010c].

Do przykładowych wskaźników urbanistycznych można zaliczyć: intensywność zabudowy, gęstość zabudowy, liczbę kondygnacji, powierzchnię mieszkania przypadającą na 1 mieszkańca, udział terenów biologicznie czynnych, minimalną powierzchnię terenów zieleni na 1 mieszkańca czy maksymalny promień dojazdu do różnego typu terenów i usług. Są to wskaźniki dotyczące zabudowy, wyposażenia w infrastrukturę społeczną, techniczną oraz dostępu do usług i terenów zieleni [Chmielewski, Mierecka 2001; Dąbrowska-Milewska 2010a, 2010b].

Podstawowymi wskaźnikami urbanistycznymi charakteryzującymi stopień wykorzystania terenów budowlanych są intensywność zabudowy i gęstość zabudowy (tab. 8). Stosowane oddzielnie nie dostarczają wystarczających informacji o jakości środowiska zbudowanego jako miejsca do życia. Gęstość zabudowy określa procentowy udział powierzchni zabudowy w powierzchni terenu/działki – obliczany jako iloraz powierzchni zabudowy i powierzchni terenu/działki (wzór 1). Wskaźnik intensywności zabudowy uwzględnia zarówno powierzchnię zabudowy, jak i wysokość zabudowy wyrażoną w liczbie kondygnacji. Intensywności zabudowy wyraża stosunek powierzchni całkowitej budynków [Pc] (suma powierzchni wszystkich kondygnacji liczonych w obrysie ścian zewnętrznych) do powierzchni terenu [Pt] (wzór 2). Liczba kondygnacji odnosi się do liczby nadziemnych kondygnacji użytkowych budynku. Intensywność zabudowy określa przybliżoną wielkość powierzchni całkowitej zabudowy (odejmując powierzchnię konstrukcji powierzchni użytkowej zabudowy) uzyskiwanej w przeliczeniu na 1 m<sup>2</sup> gruntu. Jest więc istotnym wskaźnikiem urbanistycznym dla deweloperów, ponieważ określa komercyjną efektywność wykorzystania terenu, tym samym służy do oszacowania opłacalności inwestycji. Znajomość takich wskaźników urbanistycznych, jak intensywność zabudowy, gęstość zabudowy i wysokość zabudowy informuje w znacznym stopniu o sposobie wykorzystania terenu – pozwala określić wielkość i udział terenów otwartych pośród zabudowy, które można zagospodarować na cele rekreacyjne (zieleni) czy obsługi

komunikacyjnej [Dąbrowska-Milewska 2010b, 2010c]. Przydatnym i miarodajnym wskaźnikiem w planowaniu zabudowy jest również liczba mieszkań przypadająca na jednostkę powierzchni terenu (najczęściej na ha) [Bradecki, Twardoch 2013]. Projektując osiedle mieszkaniowe można także określić liczbę mieszkańców i gęstość zaludnienia, znając standard mieszkaniowy wyrażony powierzchnią całkowitą mieszkania przypadającą na 1 osobę [Dąbrowska-Milewska 2010b, 2010c].

$$(wzór 1) \quad I = \frac{P_c}{P_t} = \frac{P_z \times k}{P_t}$$

$$(wzór 2) \quad G = \frac{P_z}{P_t}$$

gdzie:

$I$  – intensywność zabudowy

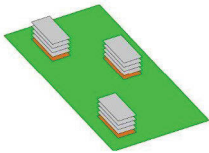
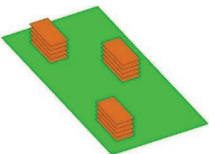
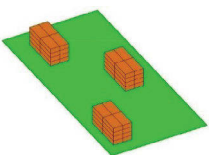
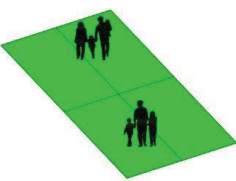
$G$  – gęstość zabudowy

$P_c$  – powierzchnia całkowita budynku

$P_t$  – powierzchnia terenu/działki

$k$  – liczba kondygnacji

Tabela 8. Podstawowe wskaźniki urbanistyczne

Wskaźnik	Schemat
Gęstość zabudowy (brązowy/zielony)	
Intensywność zabudowy (suma brązowy/zielony)	
Liczba mieszkań na jednostkę powierzchni (ha) (liczba brązowy/zielony)	
Gęstość zaludnienia	

Źródło: opracowanie własne.

## 1.1. Historia

Jak już wcześniej wspomniano, standardy urbanistyczne w poprzednich dziesięcioleciach nazywano normatywami urbanistycznymi ustanawianymi w drodze rozporządzenia początkowo Prezesa Komitetu właściwego do spraw urbanistyki, później Ministra właściwego do spraw gospodarki terenowej.

Normatywy urbanistyczne obowiązywały w Polsce w latach 50., 60., 70., 80. XX w. i określały zasady kształtowania zabudowy mieszkaniowej. Pierwszy normatyw ukazał się w 1951 r., odnosił się do zabudowy wielorodzinnej i określał intensywność zabudowy, zaludnienia netto i brutto oraz wskaźniki powierzchni poszczególnych funkcji na jednego mieszkańca. Wyznaczał też dostępność usług poprzez określenie takich cech lokalizacji obiektów usługowych, jak odległość od terenu osiedla mieszkaniowego, położenie w przestrzeni osiedla oraz liczba osób, dla której przeznaczony jest obiekt [Chmielewski, Mirecka 2001; Bradecki, Twardoch 2013]. W 1957 r. ustanowiono normatyw urbanistyczny dla niskiego budownictwa mieszkaniowego obejmującego budynki mieszkalne poniżej 3 kondygnacji występujące jako domy jednorodzinne lub wielomieszkaniowe. Inny normatyw z 1964 r. dotyczący zabudowy wielorodzinnej określał program usług podstawowych obejmujący określoną powierzchnię obiektów handlowych i gastronomicznych w odniesieniu do 1000 mieszkańców, obiekty służby zdrowia w przeliczeniu na 5000-6000 mieszkańców oraz zespoły urządzeń dziecięcych (żłobek, przedszkole, szkoła podstawowa, ogród dziecięcy) w przeliczeniu na 8000 mieszkańców.

Ostatni z polskich normatywów urbanistycznych dla terenów mieszkaniowych wielorodzinnych, ustanowiony w 1974 r. w sposób kompleksowy ujął zasady kształtowania osiedli mieszkaniowych. Ustalał zarówno wytyczne programowe i powierzchniowe dla infrastruktury społecznej (usługowej, wypoczynku), jak również warunki sytuowania budynków i zagospodarowania ich najbliższego otoczenia oraz wskaźniki intensywności wykorzystania terenu.

Normatyw z 1974 r. propagował ideę strukturalnej jednostki mieszkaniowej, zdefiniowanej jako przestrzennie i funkcjonalnie wydzielony układ zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej wraz z odpowiadającym jej programem podstawowych urządzeń usług, wypoczynku i komunikacji (...) rozmieszczonych w zasięgu dojazdu w zasadzie do 500 m. Oznacza to, że promień obsługi mieszkańców osiedla nieprzekraczający 500 m był zalecanym standardem dla lokalizacji infrastruktury oświatowo-wychowawczej (żłobki, przedszkola, szkoły podstawowe), usług zdrowotnych, terenów rekreacji, sportu, przystanków komunikacji publicznej.

Normatyw urbanistyczny z 1974 r. przewidywał znaczną powierzchnię terenów zielonych na ówczesnych osiedlach mieszkaniowych (tab. 9). Całkowita powierzchnia terenów zieleni wypoczynkowej i izolacyjnej powinna wynosić nie mniej niż 50% terenu netto. Podsumowując, normatyw urbanistyczny z 1974 r. zapewniał minimum 25-30 m<sup>2</sup> (w zależności od rodzaju zabudowy) terenów zieleni i rekreacji na 1 mieszkańca w izochronie dojazdu nie większej niż 800 m [Dąbrowska-Milewska 2010b].

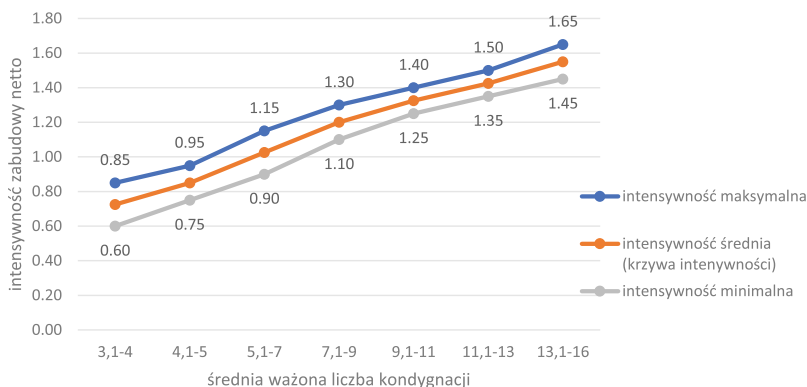


Tabela 9. Normatywy urbanistyczne z 1974 r. dotyczące kształtowania terenów zieleni i rekreacji

Wskaźniki urbanistyczne	m <sup>2</sup> /mieszkańca
Teren zieleni wypoczynkowej wraz z placami zabaw	8,0
Ogólnodostępne tereny wypoczynku, w tym:	5,5
– ogród wypoczynkowy	4,0
– zespół boisk sportowych	1,5
Ponadpodstawowe urządzenia wypoczynku, w tym:	5,0
– urządzenia sportu powszechnego	1,2
<b>Promień dojazdu</b>	<b>m</b>
Ogród dziecięcy o powierzchni 0,75-1,2 ha	300
Ogólnodostępne tereny wypoczynku	500
Kompleks sportowo-rekreacyjny obejmujący:	800
– park wypoczynkowy o powierzchni 2 ha	
– zespół boisk sportowych o powierzchni co najmniej 2,5 ha	
– salę sportową (0,3-0,5 ha)	
– krytą pływalnię (0,2-0,4 ha)	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 9 Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 29 stycznia 1974 r. w sprawie wskaźników i wytycznych dla terenów mieszkaniowych w miastach, Dz. Bud. Nr 2 z 2 lutego 1974 r., poz. 2.

Ponadto normatyw z 1974 r. dokładnie ustalał zależności pomiędzy intensywnością zabudowy netto a wysokością zabudowy (ryc. 10). Krzywa intensywności jasno wskazuje, że wraz ze wzrostem średniej ważonej liczby kondygnacji wzrasta intensywność zabudowy.

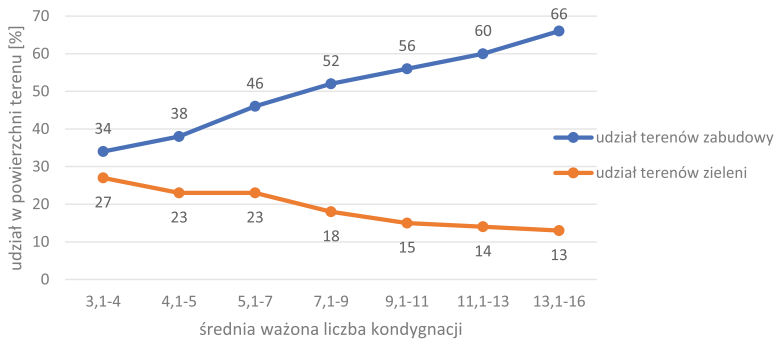


Ryc. 10. Intensywność zabudowy a wysokość budynków według normatywu urbanistycznego z 1974 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Dąbrowska-Milewska 2010b].

Analizując określone w normatywie z 1974 r. relacje pomiędzy intensywnością zabudowy a procentowym udziałem powierzchni zieleni i powierzchni zabudowy można zauważyć, że im wyższa intensywność zabudowy, tym mniejszy jest udział terenów zabudowy, pozostawiając tym samym większy udział terenów niezabudowanych, które mogłyby być przeznaczone pod tereny zieleni.

Z kolei analizując relację pomiędzy krzywą przedstawiającą udział terenów zabudowy i udział terenów zieleni (szacowanych według wskaźnika  $8 \text{ m}^2/\text{mieszkańca}$ ) należy zwrócić uwagę, że krzywa udziału terenów zieleni wzrasta szybciej niż spada linia udziału powierzchni zabudowy (ryc. 11). Takie relacje wskazują na potencjalny problem spełnienia wszystkich wymagań normatywu z 1974 r., który mógłby być rozwiązany poprzez znalezienie niekonwencjonalnych rozwiązań projektowania funkcji obsługi komunikacji (parkingów, dojazdów) [Dąbrowska-Milewska 2010b].



Ryc. 11. Udział terenów zabudowy a udział terenów zieleni według normatywu urbanistycznego z 1974 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Dąbrowska-Milewska 2010b].

Normatywy urbanistyczne przewidywały lokalizację placówek edukacyjnych wewnątrz osiedli. Ośrodki handlowo-usługowe natomiast zalecano sytuować na obrzeżach osiedli w celu zminimalizowania uciążliwości ruchu komunikacyjnego.

W latach 80. XX w. Malisz [1981] traktował wskaźniki normatywne jako miary powierzchni mierzonej w  $\text{m}^2$  (lub kubatury w  $\text{m}^3$ ) przypadającej na jednego użytkownika lub pracującego, pełniące funkcję miar docelowego efektu użytkowego. Wskaźniki normatywne miały wyrażać warunki życia, jakość warunków korzystania przez użytkownika z danego urządzenia lub warunków pracy. Wskaźnikami o charakterze urbanistycznym wpływającym na warunki życia jest np. nasłonecznienie i naświetlenie mieszkań, będące funkcją odległości budynków z uwzględnieniem ich wysokości, czy wielkość przestrzeni wolnej do wypoczynku, w tym terenów zieleni, zależnej od intensywności zabudowy (relacji kubatury do powierzchni terenu). Wskaźniki normatywne określają minimum efektu użytkowego w określonych warunkach, np. w określonym kraju, regionie. Wartość wskaźników zależy bowiem od warunków środowiska geograficznego, cech fizjologicznych i psychicznych użytkownika, przyzwyczajzeń itp. i jest zmienna w czasie. Wskaźnik normatywny powinien stanowić *wartość wypośro-*

kowaną między potrzebą (efektem użytkowym) a możliwością jej zaspokojenia, wynikającą z posiadanych środków [Malisz 1981: 153].

Przyjęte w normatywach urbanistycznych minimalne odległości między budynkami i parametry intensywności zabudowy odpowiadały ówczesnym poglądom na temat zdrowego środowiska zamieszkania. Odzwierciedlały również panującą wtedy sytuację na rynku nieruchomości, na którym grunt praktycznie nic nie kosztował i nie występowała presja maksymalnego wykorzystania terenu pod inwestycję.

W ówczesnych czasach obowiązywały również normatywy dotyczące terenów komunikacji, tj. miejsc parkingowych i garażowych, które przewidywały bardzo ograniczoną liczbę samochodów w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, co odpowiadało wówczas panującym realiom, ale nie już dzisiejszym [Chmielewski, Mirecka 2001]. Projektowanie i budowa osiedli mieszkaniowych według dawnych normatywów istotnie wpłynęło na powstanie w dzisiejszych czasach problemów na terenach istniejącej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z zapewnieniem odpowiedniej liczby miejsc postojowych w związku ze wzrostem wskaźnika motoryzacji, co negatywnie wpływa na jakość życia mieszkańców tych osiedli.

Normatywy urbanistyczne ustanawiane w poprzednich dziesięcioleciach, ustalone przez organy centralne, nie zawsze były dostosowane do potrzeb ludności na poziomie lokalnym. Zmieniały się z czasem. Dostosowywano je m.in. do panującej sytuacji ekonomicznej kraju, która z reguły była coraz gorsza. Ostatni normatyw urbanistyczny z 1974 r. obowiązywał do końca 1981 r., a później zalecany był do stosowania. Generalnie w projektowaniu osiedli mieszkaniowych w Polsce normatywy były powszechne do 1989 r. Zdaniem A. Grudzińskiego [1999: 106] *uchylenie normatywu* (kom. autora z 1974 r.) *nie wynikało z przesłanek merytorycznych, ale odbyło się pod presją środowiska projektującego opracowania realizacyjne (ku łatwiznie działania), przy oportunistycznej postawie władz.*

Pogarszająca się sytuacja ekonomiczna Polski komunistycznej w czasach obowiązywania normatywów miała swoje przełożenie w stopniu realizacji założeń osiedlowych, zwłaszcza tych z wielkiej płyty w latach 70. i 80. XX w. W pierwszej kolejności realizowana była zabudowa mieszkaniowa, następnie infrastruktura edukacyjna (żłobki, przedszkola, szkoły). W wielu przypadkach nie ukończono już programu w zakresie dostępności usług. Największe deficyty realizacyjne można zauważyć w przypadku urządzenia terenów zieleni (parki osiedlowe) i kompleksów sportowych [Dąbrowska-Milewska 2010b]. Z powodu wysokich kosztów wyposażania terenu w niezbędną infrastrukturę techniczną, na projektowanych według normatywów w latach 70. i 80. osiedlach mieszkaniowych powstawały fragmenty terenów niedostatecznie wykorzystanych, które zamiast być urządzone jako tereny zieleni, z tych samych powodów stanowiły przestrzeń dogęszczania istniejącej zabudowy mieszkaniowej, co skutkowało ograniczaniem terenów wypoczynkowych. Zdaniem B. Malisza [1981] normatywy przestrzenne były ustalane bez odniesienia do aktualnych możliwości gospodarczych kraju.

W Polsce komunistycznej obok normatywów urbanistycznych funkcjonowały również tzw. normatywy mieszkaniowe. Miały one rozwiązać problem niedoboru mieszkań

w Polsce, podobnie jak w innych krajach bloku socjalistycznego, będącego skutkiem II wojny światowej oraz powojennych wyzów demograficznych. Normatyw wyznaczał ramy, w których miał odbywać się przydział mieszkań (tab. 10). Normatyw z 1959 r. przewidywał jedynie 11 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania na osobę, co plasowało Polskę pod względem wymiaru mieszkań na samym końcu w porównaniu do wszystkich krajów europejskich. Korzeniewski [1981] trafnie zauważył, że każde pomieszczenie w projektowanych mieszkaniach było za małe. W 1972 r. poprawiono normatyw z 1959 r., w 1982 r. wprowadzono korektę normatywu z 1974 r. Normatyw z 1974 r. powstał w chwili, kiedy na rynku budowlanym w Polsce pojawiły się różne rodzaje prefabrykatów (gotowych elementów składowych budowli, np. część fundamentu, ściany, stropu), które pozwoliły na wznoszenie większych mieszkań. Przewidywał on 16 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania na osobę. Jednym słowem w PRL-u mieszkało się ciasno.

Tabela 10. Wielkości mieszkań według normatywów mieszkaniowych z 1959 i 1974 r.

Kategoria mieszkań	Powierzchnia użytkowa mieszkań 1959 (m <sup>2</sup> )	Powierzchnia użytkowa mieszkań 1974 (m <sup>2</sup> )	Liczba osób w mieszkaniu
M-1	17-20	25-28	1
M-2	24-30	30-35	2
M-3	33-38	44-48	3
M-4	42-48	56-61	4
M-5	51-57	65-70	5
M-6	59-65	75-85	6 lub 7
M-7	67-71	Nie normowano	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Uchwała nr 364 Rady Ministrów z 20 sierpnia 1959 r. w sprawie zatwierdzenia normatywów projektowania dla budownictwa mieszkaniowego, „Monitor Polski”, nr 81, poz. 422 oraz Zarządzenie nr 10 Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 29 stycznia 1974 r. w sprawie ustanowienia normatywu technicznego projektowania mieszkań i budynków mieszkalnych wielorodzinnych dla ludności nierolniczej. Dz. Bud. Nr 2 z 2 lutego 1974 r., poz. 3].

Po 1990 r. w Polsce nastąpiły zmiany ustrojowe. W zakresie kształtowania osiedli mieszkaniowych zniesiono system nakazowo-rozdzielczy. Wcześniej określone w normatywach urbanistycznymi i mieszkaniowymi wskaźniki powierzchni, zasiedlenia, dostępności dojazdu itp. stały się już nieaktualne. Doszło bowiem do uwolnienia gospodarki wolnorynkowej, w tym zmiany struktury własnościowej sektora gospodarczego, zwłaszcza usługowego. Po reformach administracyjnych w dużej mierze samorządy stały się odpowiedzialne za prowadzenie placówek edukacyjnych, opieki zdrowotnej, kultury i sportu, jako jeden z podstawowych zadań własnych. Przestrzeń usług komercyjnych zaczęła być praktycznie kształtowana wyłącznie przez sektor prywatny. Doszło, co istotne, również do zmian warunków prowadzenia inwestycji mieszkaniowych. Uwolniono rynek gruntami – wzrosły ceny gruntów – co wymusiło nowe,

bardziej racjonalne sposoby wykorzystania terenu poprzez rozwiązania projektowe. Ponadto zmieniły się uwarunkowania demograficzne, wzrósł stopień motoryzacji [Dąbrowska-Milewska 2010a, 2010b, 2010c].

## 1.2. Stan obecny

W związku z uchynieniem regulacji przestrzennych wyrażonych we wcześniej ustalonych normatywach urbanistycznych, powstająca zabudowa mieszkaniowa nie jest już efektem działań planistycznych, lecz gry rynkowej [zob. Zaniewska *et al.* 2008]. W rezultacie po 1990 r. doszło do znacznego wzrostu intensywności nowej zabudowy przy obniżeniu się jej wysokości. Zaczęto budować gęściej, zwiększając udział powierzchni zabudowy kosztem terenów otwartych. W ten sposób krzywa intensywności zabudowy stopniowo przesuwana się w górę [Dąbrowska-Milewska 2010b, 2010c]. Niezagospodarowane w latach 70. i 80. XX w. tereny na osiedlach mieszkaniowych powstałych według normatywów urbanistycznych zostały w latach 90. w wielu przypadkach wykorzystane na inne, bardziej komercyjne cele niż zieleń, sport czy rekreacja.

Aktualnie nie występują w Polsce żadne powszechnie obowiązujące obligatoryjne standardy urbanistyczne ustanowione na poziomie krajowym, określające projektowanie osiedli mieszkaniowych w sposób zapewniający zdrowe środowisko zamieszkania. Poza sferą oficjalnych unormowań pozostawiono zagadnienia związane z organizowaniem struktury terenów mieszkaniowych, dostępu do usług i urządzeń rekreacyjnych. Nie uregulowano w sposób formalny wielkości i sposobu zagospodarowania terenów otwartych w zależności od liczby mieszkańców. Wprowadzone w pierwszej połowie lat 90. ogólnie obowiązujące przepisy centralne uregulowały tylko część zagadnień, dotychczas objętych normatywami urbanistycznymi, dla terenów mieszkaniowych. W 1994 r., powstawał na szczeblu centralnym pakiet ustaw prezentujący dosyć liberalną politykę kształtowania przestrzeni. Są nimi *Prawo budowlane*, *Ustawa o planowaniu przestrzennym* oraz *Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*. Rozporządzenie to (nowelizowane m. in. w 2002 r.) ustala absolutnie podstawowe wymagania kształtowania przestrzeni zamieszkania w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi. Co warto podkreślić, są one jednak o wiele niższe niż w normatywie z 1974 r. Rozporządzenie określa m.in. minimalne odległości pomiędzy budynkami ze względu na zacienianie, minimalne wymagania w zakresie nasłonecznienia mieszkań i placów zabaw, minimalne odległości pomiędzy budynkami i poszczególnymi elementami zagospodarowania, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na terenie inwestycji.

W myśl demokratycznego założenia: mniej państwa, więcej samorządności, w całości uprawnienia ustalania standardów urbanistycznych zagospodarowania terenu sędowano na szczebel samorządów lokalnych. W 1994 r. na mocy *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* przekazano kompetencje w tym zakresie gminom. W myśl tej ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej należy do zadań

własnych gminy. Gmina ma za zadanie sporządzenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w którym powinny zostać określone standardy i wskaźniki zagospodarowania i użytkowania terenu oraz minimalne i maksymalne parametry urbanistyczne. Uchwalone w studium standardy teoretycznie powinny być uwzględniane przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które jednak nie są obowiązkowe. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.* nie zmieniła za dużo w tym zakresie. Nadal uchwalane przez gminy studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego traktowane są jako podstawowe dokumenty planistyczne, od których oczekuje się określenia lokalnych standardów urbanistycznych.

Przeprowadzona przez G. Dąbrowską-Milewską [2010a] analiza pięciu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (miast Poznania, Szczecina, Wrocławia, Warszawy, Białegostoku) wykazała wybiórcze i uznaniowe potraktowanie problematyki standardów urbanistycznych dla terenów mieszkaniowych. Jedyne wskaźnik miejsc parkingowych został dokładnie opisany we wszystkich studiach. Natomiast wskaźniki intensywności dla nowej zabudowy mieszkaniowej oraz wskaźniki programowe, powierzchniowe i zasady rozmieszczania (izochrony dojścia) publicznej infrastruktury społecznej i terenów ogólnodostępnej zieleni urządzonej, sportu i wypoczynku zostały określone jedynie w dwóch opracowaniach (dla Warszawy i Białegostoku). Generalnie po macoszemu potraktowano ogólnodostępne tereny zieleni, wypoczynku i sportu, które towarzyszyć powinny zabudowie mieszkaniowej. Podawane w studiach wskaźniki określają minimalną powierzchnię terenów tego typu na 1 mieszkańca, nie definiując jednak zasad ich lokalizacji poprzez podanie izochrony dojścia pieszego. Jeżeli jest już podana izochrona dojścia pieszego do usług i terenów wypoczynkowych, jest ona o wiele wyższa od tych określonych w normatywie urbanistycznym z 1974 r. Dlatego obecnie trudno jest utworzyć zwarty park na nowych osiedlach mieszkaniowych. Tereny zieleni są tam często rozproszone. Także wskaźniki zapotrzebowania na inwestycje publiczne związane z terenami mieszkaniowymi są traktowane w studiach rozważnie i dosyć ostrożnie. Zaobserwowano także stosowanie różnych wartości dla tych samych kategorii wskaźników, np. zapotrzebowania na szkoły podstawowe w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, wielkości działki pod szkołę podstawową o określonej liczbie uczniów [Dąbrowska-Milewska 2010a].

Miejscowy plany zagospodarowania przestrzennego również może stanowić źródło lokalnych standardów urbanistycznych, a raczej uszczegółowienie tych zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.* w planie miejscowym określa się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, m.in. takie jak maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopa-

trzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów, a w zależności od potrzeb również minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

T. Bradecki i A. Twardoch [2013] zauważyli, że w publikowanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjmowane definicje intensywności i gęstości zabudowy różnią się. Definicja intensywności zabudowy pokrywa się w niektórych przypadkach z pojęciem gęstości zabudowy, co prowadzi do niejednoznacznych ustaleń planistycznych. Ponadto jedynie w niektórych opracowaniach narzucano minimalną i maksymalną intensywność zabudowy, co jest powszechne w krajach rozwiniętych.

Plany miejscowe w Polsce cechują się bardzo małym jednostkowym zakresem przestrzennym. Często obejmują tylko jedną działkę czy zespół działek, zamiast całe jednostki urbanistyczne obejmujące osiedla mieszkaniowe lub ich części. Ponadto podstawowym kryterium oceny planów miejscowych są skutki finansowe ponoszone przez gminę w wyniku ich realizacji. Prowadzi to do znacznego ograniczenia w planach inwestycji celu publicznego (np. szkoły, drogi publiczne) i przeznaczania terenów pod publiczne tereny zieleni. W rezultacie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie zapewniają dostatecznej dbałości o jakość środowiska mieszkaniowego.

Wytyczne co do kształtowania zabudowy i sposobu zagospodarowania terenu można również znaleźć w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Należą do nich: wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu (czyli gęstość zabudowy), minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania<sup>7</sup>. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczą jednak tylko małego wycinka przestrzeni, często nawet pojedynczych działek.

Jak trafnie zauważyło środowisko architektów *brak właściwych parametrów określających przestrzenne minima zdrowotne i społeczne powodują nadużycia – realizację zespołów mieszkaniowych bez dostępu do komunikacji publicznej, szkół, przedszkoli, zieleni i sportu. Domy mieszkalne budowane są w nadmiernym zacieśnieniu i często w szkodliwym sąsiedztwie. (...) [PPA 2008].* Gloryfikacja aspektów ekonomicznych, przy braku obowiązkowych zasad jakościowych, doprowadziło do ograniczenia lub likwidacji terenów zieleni, praktycznie braku terenów rekreacyjnych, niewłaściwej lokalizacji usług podstawowych lub ich ograniczenia w przestrzeni mieszkaniowej. Osiedla pozbawione zostały skoncentrowanych kompleksów zieleni, rekreacji i sportu. Konsekwencją takiego stanu rzeczy było znaczne obniżenie jakości środowiska mieszkaniowego. Obecnie faworyzowana jest funkcja mieszkaniowa, głównie pod wpływem lobby deweloperskiego, bez należytego zabezpieczenia obsługi komunikacyjnej i dostępu do usług [Dylewski 1998; Dąbrowska-Milewska 2010b]. Należy jednak zauważyć

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

lekki zwrot ku organizacji zwartych terenów zieleni oraz sportu i rekreacji na osiedlach mieszkaniowych, zgodnie z potrzebami zamieszkującej tam ludności.

W 2009 r. w ramach projektu nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, oprócz utrzymania dotychczasowej zasady ustalania standardów urbanistycznych na poziomie lokalnym i nadrzędnej roli stanowiącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planowano wprowadzić dwa nowe elementy: miejscowe przepisy urbanistyczne oraz krajowe przepisy urbanistyczne. Te pierwsze miały mieć charakter aktu prawa lokalnego i miały obowiązywać jedynie na terenach, dla których nie sporządzono planów miejscowych. Krajowe przepisy urbanistyczne miały stanowić natomiast załącznik do ustawy i miały nie być traktowane jako przepisy obligatoryjne tylko fakultatywne. Miały być podstawą do zatwierdzania urbanistycznych planów realizacyjnych w sytuacji braku przepisów ustalanych na poziomie lokalnym. Zatem uchwalenie miejscowych przepisów urbanistycznych lub miejscowego planu miało wyłączać stosowanie krajowych przepisów urbanistycznych. W projekcie polskich Krajowych przepisów urbanistycznych zapewnienie dostępu do infrastruktury społecznej zostało jedynie uregulowane podaniem wskaźników minimalnej liczby uczniów w szkołach i przedszkolach w odniesieniu do kolejnych 2500 m<sup>2</sup> całkowitej powierzchni mieszkań. Zagadnienie izochrony dojścia do placówek oświatowo-wychowawczych zostało całkowicie pominięte. W zakresie projektowania terenów przeznaczonych pod zieleni osiedlową i rekreację, wbrew oczekiwaniom, projekt Krajowych przepisów urbanistycznych nie zapewniał obowiązku planowania w strukturze osiedla mieszkaniowego terenów o tej funkcji. Zaproponowany wskaźnik minimalnej powierzchni terenów zieleni urządzonej wraz z placami zabaw nadal odnosił się do działki budowlanej i wynosił tylko 20% jej powierzchni. Jedynie w przypadku, gdy powierzchnia całkowita mieszkań byłaby większa niż 2500 m<sup>2</sup> obowiązkowo należałoby wykonać plac zabaw, ponieważ na każde rozpoczęte 2500 m<sup>2</sup> powierzchni całkowitej mieszkań przewidywano jeden plac zabaw. Niestety w projekcie polskich Krajowych przepisów urbanistycznych nadal wielkość powierzchni zieleni nie wynikała z liczby potencjalnych użytkowników, lecz była pochodną wielkości działki. Projekt nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2009 r.* finalnie nie przewidywał wprowadzać żadnych istotnych zmian w zakresie kształtowania zdrowego środowiska mieszkaniowego, ponieważ w dalszym ciągu nie zamierzano wprowadzić obligatoryjnych standardów urbanistycznych na poziomie krajowym. Do nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w tym zakresie nie doszło.

Inną nieudaną próbą wprowadzenia standardów urbanistycznych w polski system planowania przestrzennego był projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego (KUB), który miał zastąpić *Ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Jednak do tego nie doszło. Według projektu KUB z 30.09.2016 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miało określać standardy urbanistyczne dotyczące w szczególności projektowania zieleni publicznej i innych przestrzeni publicznych, systemu transportowego, usług sportu i rekreacji, żłobków i przedszkoli,

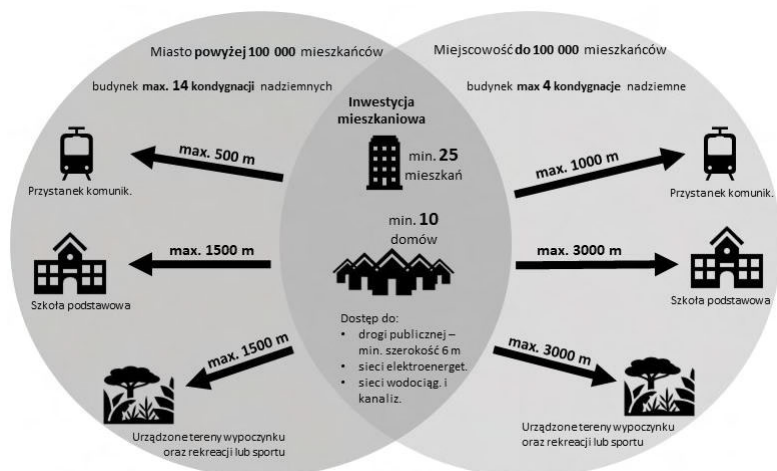


szkół podstawowych, placówek pomocy społecznej, publicznych placówek kultury oraz handlu i usług o charakterze podstawowym. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa miał określić, w drodze obwieszczenia wzorcowe standardy urbanistyczne oraz sposób ich adaptacji do potrzeb gmin oraz określić w drodze rozporządzenia podstawowe rodzaje standardów.

W 2018 r. w Polsce wprowadzono nie powszechnie obowiązujące krajowe standardy urbanistyczne, dotyczące kształtowania wybranej zabudowy mieszkaniowej realizowanej wyłącznie według specustawy mieszkaniowej, tj. *Ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*. Jest to specyficzny rodzaj uregulowań prawnych, ponieważ standardy te mają obowiązywać jedynie do 2028 r. i mieć zastosowanie wyłącznie w przypadku realizacji, na podstawie uchwały rady gminy, zabudowy wielorodzinnej o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub zabudowy jednorodzinnej o łącznej liczbie lokali nie mniejszej niż 10 zarówno na terenach nieobjętych obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jak również na terenach objętych obowiązującym planem. Co ciekawe, planowana inwestycja mieszkaniowa w takim przypadku może nie być zgodna z ustaleniami obowiązującego planu miejscowego. Standardy urbanistyczne dla inwestycji mieszkaniowych realizowanych według specustawy mieszkaniowej regulują zasady jej lokalizacji względem przystanku komunikacyjnego i szkoły podstawowej oraz odnoszą się do zapewnienia dostępu do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu o powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego  $4 \text{ m}^2$ . Planowaną liczbę mieszkańców ustala się jako iloraz powierzchni użytkowej mieszkań i wskaźnika wynoszącego  $28 \text{ m}^2$ . Podane minimalne odległości zabudowy mieszkaniowej od ww. elementów zagospodarowania oraz dozwolone maksymalne wysokości budynków mieszkalnych objętych tymi regulacjami uzależnione są od wielkości miejscowości liczonej liczbą mieszkańców (ryc. 12). Wyżej opisane standardy krajowe obowiązują w wyżej opisanych sytuacjach, o ile gmina nie określi w drodze uchwały lokalnych standardów urbanistycznych, które w zakresie odległości lub liczby kondygnacji nie mogą różnić się o więcej niż 50% od standardów krajowych oraz nie mogą różnić się o więcej niż 50% w zakresie wskaźnika procentowego, określającego liczbę wolnych miejsc w szkołach. W lokalnych standardach urbanistycznych rada gminy może określić również liczbę miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej.

### 1.3. Perspektywy

W projekcie *Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z kwietnia 2022 r.*, wzorem poprzednich nieudanych prób, zamierza się wprowadzić krajowe i lokalne standardy urbanistyczne zawierające wskaźniki dotyczą-



Ryc. 12. Standardy urbanistyczne dla inwestycji mieszkaniowych realizowanych według specustawy mieszkaniowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*.

ce wymaganej podstawowej infrastruktury społecznej i technicznej na terenach mieszkaniowych. Standardy urbanistyczne mają być przepisami powszechnie obowiązującymi, zróżnicowanymi dla różnych stref urbanistycznych i uwzględniającymi różnice między warunkami zagospodarowania terenów. Można sobie jednak zadać pytanie: Dla których typów obiektów lub terenów konieczne jest zapewnienie dostępu mieszkańcom przez opracowanie krajowych standardów? Są nimi: żłobki, przedszkola, szkoły, tereny zieleni i rekreacji, podstawowa opieka zdrowotna, przystanki komunikacji publicznej, placówki handlu spożywczego. Czy w ramach standardów powinny być uwzględnione wyłącznie typy obiektów i terenów, o położeniu których decyduje gmina, czy też inne usługi, świadczone przez podmioty niezależne od gminy? W ramach standardów powinny być uwzględnione zarówno obiekty i tereny o charakterze publicznym, jak i usługi prywatne. W projekcie *Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z kwietnia 2022 r. zakłada się, że gminne standardy będą mogły określać dostęp do takich obiektów, jak: przedszkola, żłobki, przychodnie podstawowej opieki zdrowotnej, biblioteki, domy kultury, domy seniora, urządzone tereny sportu, przystanki publicznego transportu zbiorowego, placówki pocztowe, apteki oraz posterunki policji lub straży pożarnej, czyli raczej usług publicznych. Innym problemem do rozwiązania jest sposób określania dostępności przestrzennej w standardach. Czy ma to być dostępność określana buforem odległości od poszczególnych kategorii obiektów czy odległością drogi dojścia pieszego do obiektów? W dawnych normatywach urbanistycznych posługiwano się promieniem dojścia, inaczej mówiąc buforem odległości. Nie jest to precyzyjny sposób określania dostępności, ze względu na możliwość występowania w linii prostej barier komunikacyjnych ograniczających ruch pieszego. Obecnie poziom rozwoju geograficznych systemów informacji pozwala na

dokładne określenie odległości i czasu dojścia do danego obiektu na podstawie realnie istniejących ścieżek dojścia z wykorzystaniem analiz sieciowych. W związku z powyższym dostępność przestrzenną w standardach urbanistycznych powinna określać odległość drogi dojścia pieszego do obiektów lub terenów. Projekt *Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z kwietnia 2022 r. narzuca maksymalne odległości dostępu do szkół (np. 1,5 km w miastach i 3 km poza) – dostęp ten dotyczyć ma przejścia ogólnodostępnym ciągiem pieszym. Gminy będą mogły ustalić własne wartości, jednak nie mniejsze niż 50% określonych w ustawie. Nasuwa się też kolejne pytanie odnośnie do metody określania standardów urbanistycznych: Jakie powinno być kryterium zróżnicowania standardów w zależności od położenia względem sieci osadniczej (wieś, miasto)? Standardy powinny być zróżnicowane na podstawie rodzaju gminy zgodnie z klasyfikacją TERYT, gęstości zaludnienia lub wielkości jednostek osadniczych liczonych liczbą mieszkańców. Następnie, czy dla określonej jednostki osadniczej powinien być ustanowiony jednolity standard? Czy może standardy należy różnicować wyłącznie względem wewnętrznego podziału jednostki osadniczej na strefy, np. w zależności od intensywności zainwestowania oraz dominującego przeznaczenia terenu? Standardy należy różnicować zarówno ze względu na jednostkę osadniczą, jak i strefy urbanistyczne cechujące się określoną intensywnością wykorzystania terenu. Projekt *Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z kwietnia 2022 r. zakłada, że standardy gminne będą określały dla każdej ze stref planistycznych wartości dotyczące intensywności zabudowy, jej wysokości i powierzchni biologicznie czynnej.

W Polsce potrzebne są powszechnie obowiązujące obligatoryjne krajowe standardy urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych, nawet w formie normatywu, jak to miało miejsce w ubiegłych dziesięcioleciach. Doszło bowiem do poważnych zaniedbań w sferze ochrony wartości publicznych. W projektach miejscowych planów zagospodarowania muszą zostać uwzględnione takie elementy zagospodarowania w strukturze funkcjonalno-przestrzennej terenów mieszkaniowych, jak szkoły, przedszkola, ośrodki zdrowia, obiekty handlowo-usługowe, obiekty sportu i rekreacji. Nie może być to sprawa uznania, lecz wymaganie obligatoryjne. Pozostaje tylko pytanie, jaką formę mają przybierać standardy urbanistyczne?

Kronenberg i Bergier [2010] proponują ustalanie standardów na szczeblu centralnym lub regionalnym oraz na szczeblu lokalnym. Te pierwsze określałyby minimalną zawartość planów miejscowych. Mogłyby też stanowić zapisy o charakterze ochronnym, obowiązujące na obszarach, na których nie wprowadzono standardów lokalnych. Z kolei lokalne standardy urbanistyczne powinny pełnić zarówno funkcję uzupełniającą w stosunku do planów miejscowych, jak również stanowić podstawę do prowadzenia inwestycji na terenach nieobjętych planem. Punkt widzenia Kronenberg i Bergier [2010] pokrywa się w dużej mierze z propozycją nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w 2009 r.

Zdaniem Dąbrowskiej-Milewskiej [2010a] potrzebne są powszechne regulacje dwójakiego rodzaju. Pierwsze byłyby zalecanym zbiorem wskaźników i wytycznych

cechującym się wysoką elastycznością, pozwalającą na ich dostosowanie do specyfiki miejsca. Miałyby one za zadanie wskazanie pożądanej, optymalnej jakości środowiska zamieszkania człowieka. Drugie mogłyby stanowić grupę standardów obowiązujących, do bezwzględnego przestrzegania, określających wartości minimalne. Ich zadaniem miałyby być zapobieganie rozwiązaniom przestrzennym krańcowo niepożądanym, wpływającym negatywnie na jakość życia.

Krajowe standardy urbanistyczne powinny regulować dostęp do usług publicznych (edukacyjnych i opiekuńczo-wychowawczych), ogólnodostępnych terenów zieleni, wypoczynku i sportu, zapewniać właściwy udział zieleni osiedlowej w ramach terenu inwestycji mieszkaniowej, określać maksymalną intensywność wykorzystania terenu oraz relacje pomiędzy intensywnością zabudowy (związaną też z gęstością zaludnienia) a udziałem powierzchni zabudowy i powierzchni zieleni. W zakresie kształtowania terenów zieleni, sportu i rekreacji wymagana powierzchnia tych terenów powinna być uzależniona od liczby mieszkańców (lub mieszkań) oraz powinna zostać określona minimalna wielkość tych obszarów, np. parków osiedlowych, ogrodów dziecięcych, dążąc do ich koncentracji i zapobiegając ich rozproszeniu. System terenów zieleni na osiedlach mieszkaniowych powinien mieć układ hierarchiczny poprzez podanie odpowiedniej izochrony dojścia pieszego [Dąbrowska-Milewska 2010a, 2010b, 2010c]. Standardy urbanistyczne powinny ustalić przedziały wartości dla takich parametrów kształtowania zabudowy, jak intensywność, wysokość i powierzchnia zabudowy, zapewniające na osiedlach mieszkaniowych odpowiedni udział terenów otwartych. Po pierwsze, należy uwzględnić fakt, że wraz ze wzrostem intensywności wzrasta liczba mieszkańców, dla których należałoby zapewnić tereny zieleni, place zabaw, miejsca parkingowe itp. Należy też pamiętać, że w zakresie określania wysokości i gęstości zabudowy zmieniły się uwarunkowania prawne. Odległości między budynkami i pomiędzy budynkami a innymi elementami zagospodarowania terenu są teraz znacznie bardziej liberalne niż w latach 70., co pozwala na bliższe sytuowanie budynków i większą gęstość zabudowy. Ponadto przy określaniu ww. parametrów zabudowy należy wziąć pod uwagę zmiany sposobu projektowania zespołów mieszkaniowych polegające na rezygnacji z realizacji części terenochłonnych parkingów naziemnych na rzecz garaży podziemnych. Uwolniona w ten sposób powierzchnia terenu może być wykorzystana w dwojaki sposób: w celu zwiększenia intensywności zabudowy pod warunkiem niepogarszania komfortu przestrzennego i prawidłowego nasłonecznienia lub zostać przeznaczona na ogólnodostępną zielen osiedlową. Przy określaniu minimalnej powierzchni biologicznie czynnej należy pamiętać o spełnieniu ogólnych wymagań, jakim powinny odpowiadać budynki mieszkalne i ich usytuowanie. Na kształtowanie się wzajemnych relacji pomiędzy intensywnością, wysokością i powierzchnią planowanej zabudowy wpływ ma również poprawiający się standard mieszkaniowy determinujący gęstość zaludnienia osiedli mieszkaniowych. Obecnie przewiduje się 30 m<sup>2</sup> powierzchni ogólnej mieszkania na 1 mieszkańca, tj. o 10 m<sup>2</sup> więcej w porównaniu z normatywem z 1974 r. [Dąbrowska-Milewska 2010a, 2010b, 2010c]. Jak wskazuje Dąbrowska-Milewska [2010a, 2010c] warto zastanowić się nad zastosowaniem zasady

substytucji przy określaniu powierzchni biologicznie czynnej, polegającej na uwzględnieniu w kategorii tych terenów również powierzchni pionowych ścian z pnączami. Badaczka proponuje również uzależnienie stopnia intensywności wykorzystania terenu od skali miasta i położenia obszaru w strukturze miasta. Na przykład w historycznych zespołach mieszkaniowo-usługowych o zwartej strukturze zlokalizowanych w centralnej strefie miasta można byłoby stosować 50% ulgę w zakresie wymaganej powierzchni terenów zieleni i wypoczynku liczonej według liczby mieszkańców oraz zasadę substytucji w przypadku powierzchni biologicznie czynnej.

Nie tylko w opracowaniach planistycznych, o których wspomniano wyżej, ale również w literaturze można znaleźć przykłady określania wskaźników urbanistycznych dla różnego typu obiektów usługowych w obrębie terenów mieszkaniowych [Ziobrowski 2012].

G. Dąbrowska-Milewska [2010b] proponuje, uwzględniając aktualne uwarunkowania, katalog bliższych krajowych standardów urbanistycznych dotyczących zapotrzebowania i lokalizacji usług opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych oraz terenów zieleni, wypoczynku i sportu na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Zapotrzebowanie na placówki edukacyjne i opiekuńczo-wychowawcze badaczka szacuje na poziomie o 1/3 niższym od tego określonego w normatywie urbanistycznym z 1974 r. Wynika to z procesu „starzenia się społeczeństwa” przejawiającego się wzrostem udziału osób starszych kosztem udziału dzieci i młodzieży wynikającym z mniejszego przyrostu naturalnego, mniejszej dzietności rodzin i dłuższego trwania życia. Odnosnie do zasad rozmieszczenia infrastruktury tego typu na terenach mieszkaniowych, badaczka na obszarach o mniejszej intensywności zabudowy i gęstości zaludnienia zaleca wydłużyć maksymalny promień dojścia pieszego w porównaniu do normatywy z 1974 r., który wynosił dla każdego rodzaju placówki 500 m (tab. 11).

Tabela 11. Proponowane standardy urbanistyczne dla usług opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej

Rodzaj usługi \ Rodzaj wskaźnika	Żłobki	Przedszkola	Szkoły podstawowe
Udział liczby mieszkańców korzystających z usługi (%)	0,3	3	6
Chłonność placówki (liczna dzieci)	60	120	500-700
Powierzchnia działki (ha)	0,3	0,4	1,5-2,0
Liczba mieszkańców/1 obiekt	20 000	4000-5000	10 000
Powierzchnia terenu m <sup>2</sup> /1 mieszkańca	0,15	0,9	1,8
Maksymalny promień dojścia pieszego (m)	1000	500	500 800*

\* na terenach o małej intensywności zabudowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Dąbrowska-Milewska 2010b].

Dąbrowska-Milewska [2010b] zaleca także przy programowaniu i planowaniu struktury funkcjonalno-przestrzennej terenów mieszkaniowych wiele wskaźników powierzchniowych i izochrony dojścia do różnych form terenów zieleni i rekreacji (tab. 12). Przykładowo:

- *W strefach mieszkaniowych należy planować ogólnodostępne tereny zieleni urządzonej, rekreacji i sportu o powierzchni nie mniejszej niż 2 ha. Tereny z programem podstawowym (zieleń, place zabaw i boiska do gier zespołowych) powinny być dostępne w promieniu dojścia pieszego maks. 500 m. Tereny z programem ponadpodstawowym (kompleksy sportowo-wypoczynkowe z halą sportową, krytą pływalnią, zespołem boisk i parkiem) powinny być dostępne w promieniu dojścia do 1000 m.*
- *Powierzchnię ogólnodostępnych terenów zieleni urządzonej (z placami zabaw i gier sportowych) należy szacować według wskaźnika minimum 8 m<sup>2</sup>/mieszkańca, powierzchnię terenów sportu powszechnego – minimum 4 m<sup>2</sup>/mieszkańca.*
- *Powierzchnia zieleni osiedlowej (wraz z placami zabaw) nie może być mniejsza niż wymagana w ustaleniach planistycznych powierzchnia biologicznie czynna i powinna stanowić nie mniej niż 25% powierzchni działki.*
- *Powierzchnię zieleni osiedlowej należy szacować według wskaźnika 8 m<sup>2</sup> na 1 mieszkańca, przy czym w strefie śródmiejskiej może być on obniżony o 50%* [Dąbrowska-Milewska 2010c: 24].

Tabela 12. Proponowane standardy urbanistyczne dla terenów zieleni, rekreacji i sportu na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej

Program		Minimalna powierzchnia	Wskaźnik powierzchniowy minimalny (m <sup>2</sup> /1 mieszkańca)	Max promień dojścia (m)
Tereny przydomowe, na terenie działki budowlanej (netto)	place zabaw dla dzieci do lat 7	250 m <sup>2</sup>	5,0	50
	place zabaw dla dzieci starszych (powyżej 50 mieszkań)			100
Podstawowe ogólnodostępne tereny wypoczynku i sportu	ogród osiedlowy	2 ha	4,0	500
	boiska sportowe do gier zespołowych		1,5	
Ponadpodstawowe tereny wypoczynku i sportu	park	2 ha	4,0	1000
	zespół boisk kryte pływalnie hala sportowa		2,5	

Źródło: [Dąbrowska-Milewska 2010b].

Już w latach 60. propagowano pogląd o konieczności koncentracji terenów zieleni w strukturze terenów mieszkaniowych. W. Czarnecki [1960] uważał, że co najmniej 50% terenów tego typu na osiedlach powinno tworzyć zwartą powierzchnię wynoszącą minimum 1000 m<sup>2</sup> o szerokości co najmniej 20 m. Także W. Korzeniewski [1981] jest podobnego zdania, że zieleń na terenach brutto należy rozwiązywać jako zwarty obszar przestrzenny.

Dąbrowska-Milewska [2010b, 2010c] zwraca również uwagę na to, że aktualnie można uzyskać znacznie wyższą intensywność zabudowy przy danej wysokości obiektów w porównaniu do wymagań określonych w normatywie z 1974 r. ze względu na możliwość realizacji w zabudowie wielorodzinnej miejsc postojowych w formie parkingów i garaży podziemnych. Maksymalne wskaźniki intensywności mogą być nawet o 30% wyższe od tych z 1974 r. zakładając, że w zabudowie niskiej min. 25% miejsc parkingowych nie będzie realizowana na powierzchni terenu, a w zabudowie średniej i wysokiej min. 50%.

Podsumowując, standardy urbanistyczne nie powinny mieć stałego charakteru. Powinny ewoluować stosownie do zmian potrzeb ludności, sytuacji ekonomicznej i demograficznej, jak również do stosowanych paradygmatów rozwoju przestrzennego. Niemniej jednak zawsze powinny godzić wymagania funkcjonalne i zdrowotne determinujące warunki życia mieszkańców z ekonomiką zarządzania przestrzenią na terenach zurbanizowanych. Standardy urbanistyczne powinny być efektem społecznego konsensusu.

## 2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako etap wyjściowy procesu planowania przestrzennego

Niezbędna do efektywnego kształtowania przestrzeni jest świadomość uwarunkowań rozwoju przestrzennego na poziomie lokalnym. Na ich podstawie powinny być określone kierunki zagospodarowania przestrzennego terenu. Zgodnie z polskim ustawodawstwem analiza uwarunkowań i na ich podstawie określanie kierunków polityki przestrzennej powinno być przedmiotem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obejmującego swoim zakresem całą gminę. Jest to więc dokument planistyczny stanowiący etap wyjściowy planowania przestrzennego na poziomie lokalnym, a jego zakres determinuje jakość miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zatem jednym z kluczowych elementów procesu planowania przestrzennego jest odniesienie się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Nie jest to jednak akt prawa miejscowego powszechnie obowiązujący w gminie, który reguluje wszelkie planowane inwestycje w terenie, lecz jedynie stanowi etap wyjściowy do sporządzania miejscowych planów zagospodaro-

wania przestrzennego, które są aktami prawa miejscowego. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w dalszej części monografii nazywane będzie w skrócie „studium”. Studium składa się z dwóch zasadniczych części: uwarunkowań i kierunków. Na początku omówiona zostanie pierwsza część poświęcona analizom uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego.

## 2.1. Analiza uwarunkowań zagospodarowania terenu

W obliczu braku prawnej definicji pojęcia uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego Niewiadomski [2005] proponuje, że uwarunkowania mogą stanowić okoliczności faktyczne już istniejące w chwili sporządzania studium oraz wymagania prawne dla polityki przestrzennej, niezależne od woli gminy w chwili sporządzania studium. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* formułuje otwarty katalog zagadnień uwzględnianych w uwarunkowaniach przestrzennego zagospodarowania gminy, nie wyczerpując do końca tej problematyki. Prezentuje jedynie wymagane prawem minimum.

*Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z:*

*1) dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu;*

*2) stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony;*

*2a) diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przygotowanej na potrzeby strategii rozwoju gminy;*

*3) stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego;*

*4) stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;*

*4a) rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych;*

*5) warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia, oraz zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, zgodnie z uniwersalnym projektowaniem;*

*6) zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia;*

*7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności:*

*a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,*

*b) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje na obszarach funkcjonalnych w rozumieniu art. 5 pkt 6a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,*



- c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,*
- d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;*
- 8) stanu prawnego gruntów;*
- 9) występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;*
- 10) występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych;*
- 11) występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla;*
- 12) występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych;*
- 13) stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami;*
- 14) zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych;*
- 15) wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.*

Część studium poświęcona uwarunkowaniom ma charakter czysto informacyjny i stanowi swego rodzaju inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego przedmiotowego obszaru. Uwarunkowania powinny być opracowane na wysokim stopniu szczegółowości. Treść studium powinna zawierać odniesienia do każdego z wymienionych w art. 10 ust. 1 zagadnień, nawet w przypadku braku jego występowania. Wówczas w studium powinna zostać umieszczona stosowna informacja o braku uwarunkowań lub niewystępowaniu danego zjawiska [Bąkowski 2004].

Niestety w praktyce sposób podejścia do zagadnień uwzględnianych na etapie uwarunkowań ma charakter autorski. Projektanci dopuszczają się subiektywnego wartościowania poszczególnych zagadnień, przez co zakres studium zależy m.in. od kwalifikacji członków zespołu projektowego. Wpływ na treść studium mają również dostępność i jakość opracowań wejściowych. Największe jednak znaczenie w tym zakresie mają niestety środki przeznaczone przez gminę na opracowanie projektu studium.

Jak trafnie zauważyli A. Fogel i P. Fogel [2008] analiza uwarunkowań w studium zamiast stanowić początkowy etap procesu planowania przestrzennego w gminie, przybiera postać kompendium wiedzy o gminie. Powszechną, niewłaściwą praktyką jest przepisywanie do studium całych akapitów opracowań wejściowych (np. strategii rozwoju gminy, programu gospodarki odpadami, programu ochrony środowiska). Zamiast tego należałoby w studium umieścić tylko streszczenie oraz wnioski z opracowań wejściowych i skupić się przede wszystkim na krytycznej ocenie przydatności uwarunkowań wpływających na zagospodarowanie przestrzeni.

Nie zawsze wszystkie istotne zagadnienia wpływające na sposób zagospodarowania terenu są prezentowane na obligatoryjnych załącznikach graficznych studium. Stanowi to poważne uchybienie stosowanej praktyki planistycznej. W konsekwencji często ograniczenia wpływające na zagospodarowanie terenu występujące na obszarze objętym studium nie znajdują odzwierciedlenia w przeznaczeniu terenu. Jest to tym bardziej istotne, że studium pełni funkcję wytycznych do opracowania planów miejscowych. Jednym z ograniczeń wpływających negatywnie na zagospodarowanie terenów na cele budowlane, rzadko uwzględnianych w studium, są niekorzystne warunki gruntowo-wodne. Grunty o płytkim zaleganiu wód gruntowych i w konsekwencji niskiej nośności nie powinny być przeznaczone pod zabudowę. Jednak zaledwie 33% analizowanych przez Fogla [2012] opracowań studialnych uwzględniło tego typu informację. Tylko w 14% analizowanych gmin wskazano na istnienie terenów zmelirowanych i potencjalnych miejsc kolizji urządzeń tego typu z projektowaną zabudową. Jest to kolejny przykład nienależytego eksponowania istotnych ograniczeń w zabudowie w studiach uwarunkowań [Fogel 2012]. Jakże istotna dla lokalizacji nowej zabudowy jest sieć uzbrojenia terenu, która w studium jest często traktowana po macoszemu. Jedynie w 10% wszystkich studiów analizowanych przez Fogla [2012], uwzględniony jest na załącznikach graficznych studium przebieg sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Zaledwie 55% gmin wywiązało się z obowiązku wskazania na mapach studium terenów rolnych, dla których zachodzi obowiązek występowania do Ministra Rolnictwa z wnioskiem o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Nie zawsze również w studium jest wykazany zasięg przestrzenny gleb wysokich klas bonitacyjnych (*ibidem*).

W 2006 r. studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewidywały aż 8,2 tys. km<sup>2</sup> powierzchni pod zabudowę mieszkaniową, co stanowi średnio ponad 3% powierzchni kraju, przy czym najwyższy wskaźnik jest w gminach miejskich (ponad 8%), a najniższy w gminach miejsko-wiejskich (niecałe 2%) [Raport 2007].

Pod koniec 2017 r. aż 10,3% powierzchni gmin była przeznaczona w studiach pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (11,2% w ogóle pod zabudowę). Pod zabudowę mieszkaniową (bez zabudowy zagrodowej) przeznaczonych było w sumie 2,0 mln ha, z czego pod zabudowę jednorodzinną 1,9 mln ha. Gdyby przyjąć chłonność demograficzną na poziomie 40 osób/ha, tereny te są w stanie przyjąć 76 mln osób. Zatem projektowane tereny pod osadnictwo przekraczają rzeczywiste zapotrzebowanie. Pokazuje to skalę przeszacowania potrzeb inwestycyjnych [Śleszyński *et al.* 2018].

Wobec powyższego przy określaniu polityki przestrzennej przez gminę, zarówno w zakresie elementów uwzględnianych (potrzeby i możliwości rozwoju gminy), jak i w zakresie elementów określanych (tj. kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy) wprowadzono w 2015 r. wymóg sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych w gminie pod zabudowę w ramach ana-

lizey uwarunkowań w studium. Sporządzenie bilansu ma na celu racjonalne gospodarowanie terenami dostosowane przede wszystkim do potrzeb występujących w gminie oraz możliwości rozwoju gminy. W ramach ww. bilansu wskazuje się maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę w okresie najbliższych 30 lat. Podstawą określenia zapotrzebowania są analizy: ekonomiczne, środowiskowe, społeczne, prognozy demograficzne, a także możliwości finansowe gminy. Ponieważ wskazane analizy są tylko projektowaniem przyszłości, to mogą nie uwzględniać w wystarczający sposób procesów rozwojowych ze względu na ich zmienność (nieprzewidywalność), dlatego też ustawodawca zezwala na zwiększenie zapotrzebowania na nową zabudowę maksymalnie o 30% w stosunku do wyników tych analiz.

W praktyce jednak nie wygląda to tak obiecująco jak w teorii, ponieważ nie zostały określone, chociażby w formie aktu wykonawczego, metody i zakres prowadzenia analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych czy sporządzenia prognoz demograficznych, jak również metod określania zapotrzebowania na nową zabudowę i analizy chłonności. Nie określono ponadto sposobu określenia możliwości finansowych wykonania przez gminę sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej i potrzeb inwestycyjnych gminy wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy zaplanowanej w studium. Tak duża swoboda prowadzenia analiz, jak również możliwość zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nawet do 30% często prowadzi do zjawiska przeszacowania.

### 2.1.1. Analizy środowiskowe, społeczne i ekonomiczne oraz prognozy demograficzne

W praktyce w ramach analiz środowiskowych omawia się ograniczenia w zagospodarowaniu na chronionych prawnie terenach cennych przyrodniczo oraz tych objętych zagrożeniami środowiskowymi (np. osuwiska, tereny zagrożone powodzią). Analizy społeczne dotyczą przede wszystkim stopnia występowania w gminie obiektów infrastruktury społecznej (np. szkoły, przychodnie zdrowia, domy kultury). W ramach analiz ekonomicznych badany jest rynek pracy i przedsiębiorczość (np. struktura gospodarki lokalnej i poszczególne branże) oraz czasami możliwości finansowe gminy (struktura i bilans budżetu gminy, Wieloletnia Prognoza Finansowa). Prognozy demograficzne opracowuje się na podstawie estymacji liczby ludności w perspektywie czasowej (20-30 lat) na podstawie danych historycznych lub powołuje się na istniejące już opracowania Głównego Urzędu Statystycznego w tym zakresie.

## 2.1.2. Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę

Wykonując bilans terenów szacuje się chłonność obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, porównuje się maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę z chłonnością ww. terenów. Powyższe czynności mają prowadzić do ustalenia, czy konieczne jest wyznaczenie nowych (dodatkowych) terenów pod zabudowę, czy też potrzeba taka nie zachodzi. Przeznaczenie terenów pod nową zabudowę uzależnione jest także od możliwości finansowych gminy w zakresie wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej. Jednoznacznie wymagane jest, aby wraz z realizacją nowej zabudowy następowała równocześnie albo w dającej się przewidzieć przyszłości realizacja ww. infrastruktury.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:

1) formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

2) szacuje się **chłonność** obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej traktowanej jako wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkały przez ludzi, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

3) szacuje się **chłonność** obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, położonych poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;

4) porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy wynikającej z analizy chłonności, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę:

a) nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej,

*b) przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu.*

*5) określa się:*

*a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,*

*b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;*

*6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy, przekraczają możliwości ich finansowania, określone w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.*

*Określając zapotrzebowanie na nową zabudowę bierze się pod uwagę:*

*1) perspektywę nie dłuższą niż 30 lat;*

*2) niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30%.*

## Zapotrzebowanie na nową zabudowę

Funkcjonuje wiele metod określania zapotrzebowania na nową zabudowę. Ogólnie rzecz biorąc, aby określić zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w powierzchni użytkowej zabudowy, należy najpierw określić, ile obecnie metrów kwadratowych zabudowy występuje w gminie, ile powinno być na ostatni rok prognozowania i obliczyć różnicę między tymi wielkościami. Przeprowadzony przegląd studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w gminach województwa łódzkiego wskazuje, że praktycznie każdy zespół projektantów ma swój autorski sposób wyprowadzania wymaganych wielkości. Wymóg określenia zapotrzebowania na nową zabudowę dotyczy zarówno zabudowy mieszkaniowej, jak i przemysłowej, usługowej.

W przypadku określania **zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową** można zastosować dwie metody: statystyczną lub analiz przestrzennych. Odnosząc się do tej pierwszej znając aktualną liczbę mieszkańców i metry kwadratowe mieszka-

nia przypadające na 1 osobę określaną w statystykach publicznych (np. GUS) można oszacować powierzchnię użytkową istniejącej w gminie zabudowy mieszkaniowej za pomocą wzoru:

$$(wzór 3) \quad PI_m = MI_m \times LI_m$$

gdzie:

$PI_m$  – aktualna powierzchnia użytkowa istniejących budynków mieszkalnych ( $m^2$ )

$MI_m$  – aktualna przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na osobę ( $m^2/os$ )

$LI_m$  – aktualna liczba ludności (os)

Znając aktualną powierzchnię użytkową istniejących budynków mieszkalnych, prognozowaną przeciętną powierzchnię użytkową mieszkania na osobę oraz prognozowaną liczbę ludności można oszacować potrzebną powierzchnię użytkową zabudowy mieszkaniowej w gminie za pomocą wzoru:

$$(wzór 4) \quad Z_m = (MP_m \times LP_m) - PI_m$$

gdzie:

$Z_m$  – zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową ( $m^2$ )

$MP_m$  – prognozowana przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na osobę ( $m^2/os$ )

$LP_m$  – prognozowana liczba ludności (os)

$PI_m$  – powierzchnia użytkowa istniejących budynków mieszkalnych ( $m^2$ )

Przy ustaleniu prognozowanej przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania na osobę można uwzględnić obserwowaną powszechnie w kraju i Europie poprawę warunków zamieszkania ludności, wyrażającą się wzrostem powierzchni użytkowej na mieszkańca. Jak wcześniej wspomniano, istnieje możliwość zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nawet do 30%. Jest ona wykorzystywana bardzo często przy szacowaniu prognozowanej liczby ludności. Obecnie, w skali kraju panuje ogólna tendencja spadku liczby ludności i proces starzenia się społeczeństwa. W polskich miastach widać to bardzo wyraźnie i jest to potęgowane emigracją mieszkańców miast na tereny podmiejskie, w przypadku których z kolei można zauważyć nieznaczny przyrost liczby mieszkańców. Korekcja prognozowanej liczby ludności w gminie na plus skutkuje możliwością projektowania w studium większych terenów mieszkaniowych.

Druga metoda określania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową bazuje na dostępnych danych przestrzennych o zagospodarowaniu terenu, które są analizowane za pomocą metod i narzędzi Systemów Informacji Geograficznej (*eng. Geographic Information System – GIS*). Do oszacowania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę można wykorzystać dane wektorowe z Bazy Danych Obiektów Topograficznych (BDOT)<sup>8</sup> udostępniane przez ośrodki dokumentacji

<sup>8</sup> Baza danych obiektów topograficznych BDOT10k jest wektorową (obiektową) bazą danych przestrzennych, jednorodną i spójną, o określonym modelu danych, obejmującą swym zasięgiem obszar całego kraju. Baza BDOT10k została utworzona i aktualizowana jest na podstawie *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 listopada 2011 r. w sprawie bazy danych obiektów*

geodezyjnej i kartograficznej, która dostarcza informacji o powierzchni zabudowy i liczbie kondygnacji budynków według funkcji. Na tej podstawie można obliczyć powierzchnię całkowitą istniejącej w gminie zabudowy według funkcji z pomocą wzoru:

$$(wzór 5) \quad P_c = P_z x K$$

gdzie:

$P_c$  – powierzchnia całkowita budynku ( $m^2$ )

$P_z$  – powierzchnia zabudowy budynku ( $m^2$ )

$K$  – liczba kondygnacji budynku

i na jej podstawie określić aktualną powierzchnię użytkową istniejących budynków według ich funkcji za pomocą wzoru:

$$(wzór 6) \quad PI_{m/p/u} = P_c x W$$

gdzie:

$PI_{m/p/u}$  – aktualna powierzchnia użytkowa istniejąca budynków wg funkcji ( $m^2$ )

$P_c$  – powierzchnia całkowita budynków wg funkcji ( $m^2$ )

$W$  – współczynnik korygujący wynoszący 0,75-0,90 w zależności od konstrukcji i formy architektonicznej obiektu

W bazie BDOT10k określone są następujące funkcje budynków:

- budynki mieszkalne,
- budynki przemysłowe,
- budynki transportu i łączności,
- budynki handlowo-usługowe,
- zbiorniki, silosy i budynki magazynowe,
- budynki biurowe,
- budynki szpitali i inne budynki opieki zdrowotnej,
- budynki oświaty, nauki i kultury oraz budynki sportowe,
- budynki produkcyjne, usługowe i gospodarcze dla rolnictwa,
- pozostałe budynki niemieszkalne.

Wyżej opisany sposób określania aktualnej powierzchni użytkowej istniejącej zabudowy dotyczyć może nie tylko zabudowy mieszkaniowej, ale również przemysłowej i usługowej. W przypadku zabudowy mieszkaniowej zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie można określić za pomocą wzoru 4.

W przypadku zabudowy przemysłowej i usługowej najpierw należy określić aktualną przeciętną powierzchnię użytkową obiektu usługowego i przemysłowego przypa-

---

*topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych. BDOT10k jest jedyną bazą topograficzną, zawierającą informacje o rzeczywistej lokalizacji obiektów w terenie z zachowaniem dokładności położenia obiektów. Zasób podstawowy BDOT10k to zbiór obiektów sklasyfikowanych na trzech poziomach szczegółowości i obejmujących swoim zakresem tematycznym 286 rodzajów obiektów zgrupowanych w 57 klasach i 9 kategoriach klas obiektów. Kategorie klas obiektów: 1. sieć wodna, 2. sieć komunikacyjna, 3. sieć uzbrojenia terenu, 4. pokrycie terenu, 5. budynki, budowle i urządzenia, 6. kompleksy użytkowania terenu, 7. tereny chronione, 8. jednostki podziału terytorialnego, 9. obiekty inne.*

dającą na jeden podmiot gospodarczy na potrzeby prognozowania **zapotrzebowania na nową zabudowę przemysłową lub usługową** w przyszłości. Można ją określić na podstawie dostępnych danych statystycznych o liczbie podmiotów gospodarczych działających w poszczególnych sektorach ekonomicznych (rolnictwo, usługi, przemysł) w gminie i wcześniej uzyskane wyniki analiz przestrzennych za pomocą wzoru:

$$(wzór 7) MI_{p/u} = \frac{PI_{p/u}}{LI_{p/u}}$$

gdzie:

$MI_m$  – aktualna przeciętna powierzchnia użytkowa obiektu usługowego lub przemysłowego na podmiot gospodarczy ( $m^2/os$ )

$PI_{p/u}$  – aktualna powierzchnia użytkowa istniejących obiektów usługowych lub przemysłowych ( $m^2$ )

$LI_{p/u}$  – aktualna liczba podmiotów gospodarczych działająca w sektorze usługowym lub przemysłowym (podmiot)

Przy ustaleniu prognozowanej przeciętnej powierzchni użytkowej zabudowy przemysłowej i usługowej na podmiot gospodarczy należy uwzględnić zachodzące zmiany strukturalne w gospodarce, przejawiające się dynamicznym rozwojem działalności logistycznej i magazynowej, wymagającej znacznej powierzchni użytkowej. Koryguje się na plus wskaźniki powierzchniowe przy określaniu prognozowanego zapotrzebowania na zabudowę usługową i przemysłową, biorąc pod uwagę zwiększony popyt na powierzchnie magazynowe, dynamiczny rozwój działalności logistycznej oraz wzrastającą liczbę podmiotów gospodarczych. Finalnie, zapotrzebowanie w gminie na nową zabudowę przemysłową i usługową można określić na podstawie następującego wzór:

$$(wzór 8) Z_{u/p} = (MP_{up} * LP_{p/u}) - PI_{p/u}$$

gdzie:

$Z_{u/p}$  – zapotrzebowanie na nową zabudowę przemysłową lub usługową ( $m^2$ )

$MP_{up}$  – prognozowana przeciętna powierzchnia użytkowa na podmiot ( $m^2/podmiot$ )

$LP_p$  – prognozowana liczba podmiotów gospodarczych działająca w sektorze usługowym lub przemysłowym (podmiot)

$PI_{up}$  – aktualna powierzchnia użytkowa istniejących obiektów przemysłowych i usługowych ( $m^2$ )

Odnosnie do usług edukacji i opieki zdrowotnej określanie zapotrzebowania na tego typu usługi publiczne można bazować na wskaźnikach urbanistycznych (np. 4 miejsca dla dzieci w szkole podstawowej na 2500  $m^2$  powierzchni mieszkań, 5  $m^2$  powierzchni użytkowej obiektów Podstawowej Opieki Zdrowotnej na każde rozpoczęte 2500  $m^2$  powierzchni mieszkań, na podstawie projektu Krajowych Wskaźników Urbanistycznych).

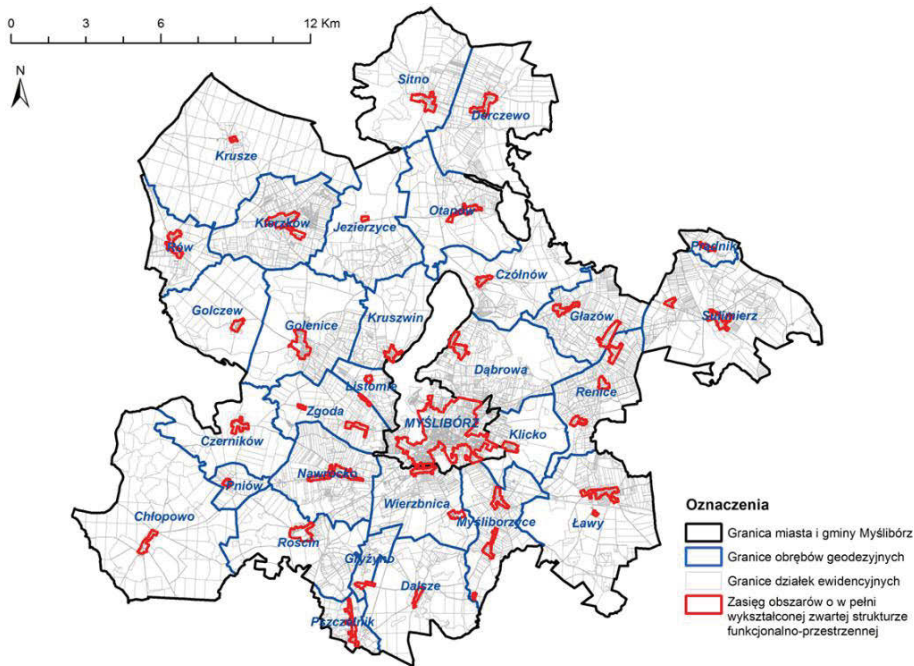
## Analiza chłonności

Analiza chłonności polega na określeniu powierzchni użytkowej nowej zabudowy możliwej do zlokalizowania: (1) w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz (2) po-



za tymi obszarami wyłącznie na terenach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę. W związku z tym analizę chłonności przeprowadza się dwutorowo na terenach wzajemnie się wykluczających. W ramach analizy chłonności określa się ile może aktualnie powstać nowej zabudowy na terenach przeznaczonych i predystynowanych pod zabudowę (mieszkaniową, usługową, przemysłową) w gminie, w istniejących uwarunkowaniach planistycznych. Metod analizy chłonności jest wiele. Nie obowiązuje jedna obligatoryjna.

Odnosnie do analizy chłonności w granicach obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, bierze się pod uwagę wyłącznie tereny niezabudowane położone w granicach tych obszarów. Aby wyznaczyć granice tych terenów w pierwszej kolejności należy wyznaczyć zasięg jednostek osadniczych, które w rozumieniu *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz *Ustawy z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych* rozumiane są jako wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkały przez ludzi. W praktyce planistycznej jednostką osadniczą może być, w przypadku terenów wiejskich, miejscowość zazwyczaj zamykająca się w granicach obrębu geodezyjnego, w większej skali może być to miasto. Problematyczne jest natomiast wyznaczenie w ramach jednostki osadniczej terenu o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, zwanego dalej w skrócie „terenem o zwartej strukturze”. Jest to pojęcie niedookreślone w ustawodawstwie i przez to swobodnie interpretowane. Nie obowiązuje definicja prawna terenu o zwartej strukturze. Nie określono w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* kryteriów delimitacji takiego obszaru. Jedynie w *Ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych* znajduje się definicja prawna obszaru zwartej zabudowy, która wskazuje, że jest to obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m, a zwarta zabudowa obejmuje zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, z wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m. Nie są to pojęcia obligujące do bezwzględnego stosowania przy wykonywaniu analizy chłonności w studium, lecz jedynie podpowiadające sposób wyznaczenia obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (ryc. 13). W praktyce zdarza się (niestety rzadko), że projektanci przyjmują ww. kryteria przy wyznaczaniu takich obszarów (ze względu na ich bardzo restrykcyjny charakter) lub inne, bardziej łagodnie (np. minimalna liczba budynków w zespole zabudowy). Powszechnie dominuje bardzo duża dowolność przy wyznaczaniu zasięgu terenów o zwartej strukturze, która prowadzi do nadużyć, chociażby w postaci zaznaczenia, zwłaszcza na terenach wiejskich, w omawianym zakresie obszarów wzdłuż głównych dróg nie ustanawiając przerwy między miejscowościami czy przysiółkami. Taki liberalny sposób ujęcia tematu planiści uzasadniają nawiązaniem do pojęcia tere-



Ryc. 13. Zasięg obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w gminie Myślibórz w wąskim ujęciu

Źródło: opracowanie własne.

nów zabudowy w rozumieniu *Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*, który ujmuje teren zabudowy jako teren leżący w otoczeniu drogi, na którym dominują obszary o miejskich zasadach zagospodarowania, wymagające urządzeń infrastruktury technicznej, czy pojęcia obszar zabudowany rozumiany jako teren oznaczony odpowiednimi znakami drogowymi w rozumieniu *Ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym*. Można zatem wyróżnić w praktyce planistycznej podejście szerokie i wąskie w wyznaczaniu terenu o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w jednostce osadniczej.

Na potrzeby delimitacji terenu o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej można wykorzystać dane wektorowe z Bazy Danych Obiektów Topograficznych (BDOT) dotyczące zasięgu kompleksów użytkowania terenów, które odzwierciedlają zasięg terenów zainwestowanych (teren pod budynkiem i obszar obsługujący budynek starający nawiązać do granicy działek). W BDOT10k uwzględnione są następujące kompleksy użytkowania terenów:

- mieszkaniowy,
- przemysłowo-gospodarczy,
- handlowo-usługowy,
- komunikacyjny,

- sportowy i rekreacyjny,
- usług hotelarskich,
- oświatowy,
- ochrony zdrowia i opieki społecznej,
- zabytkowo-historyczny,
- sakralny i cmentarz,
- inny kompleks użytkowania terenu.

Można w tym miejscu zadać pytanie: który sposób wyznaczania terenów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w jednostce osadniczej powinno być preferowane w praktyce planistycznej? Aby odpowiedzieć na to pytanie należy najpierw zaznaczyć, że niezależnie od wyniku bilansu terenów (polegającym na porównaniu maksymalnego w skali gminy perspektywicznego zapotrzebowania na nową zabudowę z aktualną chłonnością terenów) na obszarach niezabudowanych położonych w zasięgu terenów o zwartej strukturze można projektować w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nowe tereny pod zabudowę. W związku z powyższym z punktu widzenia interesów władarzy gmin i miast preferowane jest podejście wyznaczania rozległych terenów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Natomiast z punktu widzenia racjonalnego zarządzania przestrzenią geograficzną zasięg omawianych terenów powinien być możliwie ograniczony w celu zahamowania rozlewania się zabudowy w gminie.

Na potrzeby określenia chłonności terenów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej należy przyjąć założenia co do struktury funkcjonalnej nowej zabudowy możliwej do zlokalizowania na tych obszarach, ponieważ analiza chłonności powinna być obowiązkowo przeprowadzona z podziałem na funkcje zabudowy. Przykładowo można przyjąć, że 70% terenów będzie stanowić zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, 20% zabudowa zagrodowa, 10% zabudowa usługowa i produkcyjna. Następnie należy przyjąć przeciętny rozmiar działki budowlanej dla każdej z funkcji zabudowy (np. w przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dla terenów wiejskich większy niż dla terenów miejskich) oraz przeciętną powierzchnię użytkową pojedynczego budynku na podstawie lokalnych uwarunkowań.

*Dla określenia chłonności terenów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej przyjęto następujące założenia:*

- powierzchnię terenów niezabudowanych pomniejsza się o 20%, zapewniając rezerwę terenu pod rozwój infrastruktury komunikacyjnej i technicznej, a także dla zachowania linii zabudowy oraz stref ochronnych wynikających z ustaleń planów miejscowych lub przepisów odrębnych
- średni rozmiar działek dla zabudowy zagrodowej na poziomie 3000 m<sup>2</sup> oraz dla zabudowy mieszkaniowej na poziomie 1500 m<sup>2</sup>,
- na jednej działce budowlanej powstanie średnio 1 budynek mieszkalny o średniej powierzchni użytkowej 150 m<sup>2</sup>.

Tabela 1. Analiza chłonności terenów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej – przykład

Rodzaj zabudowy	Powierzchnia terenu pod nową zabudowę (m <sup>2</sup> )	Docelowa przeciętna powierzchnia działki w (m <sup>2</sup> )	Maksymalna liczba działek możliwych do zabudowania	Docelowa przeciętna powierzchnia użytkowa budynku (m <sup>2</sup> )	Maksymalna chłonność – powierzchnia użytkowa (m <sup>2</sup> )
	1	2	3 = 1/2	4	5 = 3 x 4
mieszkaniowa jednorodzinna	10 738 870	1 500	7 159	150	1 073 887
zagrodowa	3 068 248	3 000	1 023	150	153 412
<b>SUMA</b>					<b>12 272 99</b>

Analizując chłonność na terenach znajdujących się poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, bierze się pod uwagę wyłącznie tereny przeznaczone w planach miejscowych pod zabudowę. Bazuje się wówczas na przepisach szczegółowych planów miejscowych (intensywność zabudowy), co ułatwia oszacowanie maksymalnej powierzchni użytkowej nowej zabudowy na tych terenach. Zestawiając ze sobą wzór 1 i wzór 6, powierzchnię użytkową nowej zabudowy możliwej do zlokalizowania na terenach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, położonych poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej można obliczyć za pomocą wzoru:

$$(wzór 9) \quad P_{m/p/u} = \frac{I \cdot x \cdot P_t}{W}$$

gdzie:

$P_{m/p/u}$  – chłonność terenu (m<sup>2</sup>)

$I$  – uśredniona intensywność zabudowy określona w planie miejscowym

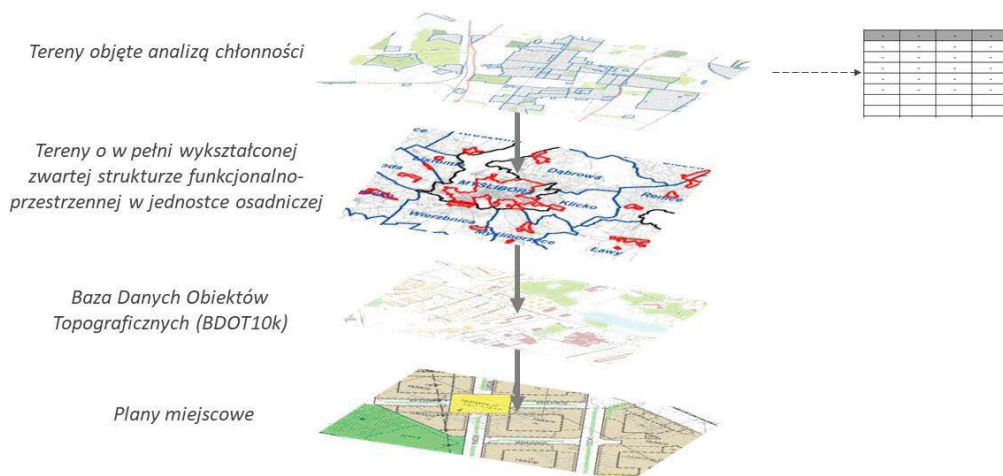
$P_t$  – powierzchnia terenów wolnych, przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę (m<sup>2</sup>)

$W$  – współczynnik korygujący wynoszący 0,75-0,90 w zależności od konstrukcji i formy architektonicznej obiektu

Do analizy chłonności terenów najczęściej wykorzystuje się narzędzia GIS, które pozwalają na integrację danych przestrzennych pochodzących z różnych źródeł i dokonywanie stosownych obliczeń (ryc. 14).

## Bilans terenów

Na końcu tego etapu sporządzania studium dokonuje się bilansu terenów poprzez porównanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę oraz sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy wynikającej z analizy chłonności. Gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową za-



Ryc. 14. Analiza chłonności terenów za pomocą narzędzi GIS

Źródło: opracowanie własne.

budowę nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej. Gdy jednak przekracza – bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu.

Tabela 2. Bilans terenów – przykład 1.

<i>Rodzaj zabudowy</i>	<i>Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę (m<sup>2</sup>)</i>		<i>Chłonność jednostek osadniczych oraz terenów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę (m<sup>2</sup>)</i>
<i>mieszkaniowa i zagrodowa</i>	361 899,2	<	1 389 900
<i>przemysłowa i usługowa</i>	210 277,2	<	1 036 418

Zgodnie z powyższą tabelą chłonność terenów przekracza wielokrotnie zapotrzebowanie na nową zabudowę, w związku z czym nie można wyznaczyć nowych terenów pod zabudowę poza terenami o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wyznaczonymi w jednostkach osadniczych.

Tabela 3. Bilans terenów – przykład 2.

Rodzaj zabudowy	Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę (m <sup>2</sup> )		Chłonność jednostek osadniczych oraz terenów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę (m <sup>2</sup> )	Maksymalna powierzchnia terenu możliwa do przeznaczenia w studium na cele zabudowy (m <sup>2</sup> )
	1		2	3 = 1 - 2
mieszkaniowa i zagrodowa	352 237,3	>	268 200	84 037,3
przemysłowa i usługowa	841 991,4	>	706 530	135 461,4

Zgodnie z powyższą tabelą zapotrzebowanie na nową zabudowę przekracza chłonność terenów, w związku z czym można wyznaczyć nowe tereny pod zabudowę zarówno na terenach o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, jak również poza nimi o powierzchni podanej w powyższej tabeli.

Dokonując przekształcenia wzoru 9 można przeliczyć powierzchnię użytkową projektowanych budynków na powierzchnię terenu pod zabudowę możliwą do zaprojektowania w studium:

$$(wzór 10) \quad P_t = \frac{W \times P_{m/p/u}}{I}$$

gdzie:

$P_t$  – powierzchnia terenów do przeznaczenia w studium pod zabudowę (m<sup>2</sup>)

$P_{m/p/u}$  – powierzchnia użytkowa projektowanych budynków (m<sup>2</sup>)

$I$  – intensywność zabudowy określona dla poszczególnych funkcji zabudowy

$W$  – współczynnik korygujący wynoszący 0,75-0,90 w zależności od konstrukcji i formy architektonicznej obiektu

Jak zostało już wcześniej wspomniane, prognozy demograficzne dla większości gmin w Polsce są niekorzystne. Zwłaszcza na terenach miejskich przewiduje się dalszy spadek liczby ludności wywołany m.in. wzmożoną emigracją ludności na tereny podmiejskie oraz procesem starzenia się społeczeństwa. W efekcie zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie jest raczej ujemne, tzn. wraz ze spadkiem liczby ludności nie jest wymagana nowa zabudowa mieszkaniowa, a samorządy lokalne sporządzając studium oczekują przede wszystkim zaprojektowania nowych terenów budowlanych w gminie, w tym o funkcji mieszkalnej, uzasadniając to chęcią stworzenia oferty zachęcającej nowych mieszkańców do zamieszkania w gminie. Dlatego też częste zastosowanie znajduje możliwość, przewidziana przez ustawodawcę, zwiększenia zapotrzebowania na nową zabudowę w stosunku do wyników analiz maksymalnie o 30%. Finalnie mimo przewidywanego spadku liczby mieszkańców w gminie oraz już

istniejących i przewidzianych w obowiązujących planach miejscowych terenów mieszkaniowych mogących przyjąć przewidywaną w perspektywie np. 20 lat liczbę ludności, projektuje się w gminie nowe tereny pod zabudowę mieszkaniową. Intencją nowelizacji w 2015 r. zakresu studium było ograniczenie nadmiernego przyrostu terenów budowlanych o funkcji mieszkalnej. Jednak przez mało precyzyjne przepisy i możliwość dokonania korekty wyników analiz studium w obecnym kształcie nie ma możliwości zahamowania tego negatywnego zjawiska.

### 2.1.3. Analiza możliwości finansowych i potrzeb inwestycyjnych gminy

Na końcu określa się z jednej strony możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, z drugiej strony potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy. Od razu narzuca się myśl, że w tej pierwszej części należałoby dokładnie określić wysokość środków finansowych, jakie gmina może swobodnie przeznaczyć na uzbrojenie terenu w sieć drogową i infrastrukturę techniczną oraz infrastrukturę społeczną w perspektywie okresu prognozowania (najczęściej na najbliższe 15-20 lat). Natomiast w tej drugiej części należałoby uznać za stosowne określenie kwoty niezbędnej na realizację uzbrojenia terenu i ewentualnej infrastruktury technicznej na potrzeby obsługi planowanej w studium nowej zabudowy. W praktyce jednak ww. części studium potraktowane są bardzo enigmatycznie. Co do zasady, aby określić możliwości finansowania przez gminę inwestycji z zakresu zadań własnych na potrzeby obsługi nowych terenów zabudowy, przedstawia się budżet gminy, strukturę wydatków i dochodów oraz przede wszystkim Wieloletnią Prognozę Finansową dostarczającą informacje o planowanych dochodach i wydatkach gminy w perspektywie najbliższych lat. Istotne w tym aspekcie są również wyniki prognoz skutków finansowych uchwalenia obowiązujących planów miejscowych. Jednak zestawienie ww. informacji nie jest wystarczające do dokładnego określenia kwoty, jaką gmina może swobodnie przeznaczyć na uzbrojenie terenu oraz realizację ewentualnej infrastruktury społecznej niezbędnej do obsługi nowej, planowanej w studium zabudowy w perspektywie 15-20 lat. W praktyce określenie potrzeb inwestycyjnych gminy związanych z koniecznością realizacji sieci drogowej, technicznej i infrastruktury społecznej wynikającej z lokalizacji nowej zabudowy zaprojektowanej w studium sprowadza się często jedynie do stwierdzenia, że obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej przeważnie zaopatrzone są w podstawowe media oraz zlokalizowane są w sąsiedztwie istniejących dróg publicznych, a ich niska chłonność nie przyczyni się do znacznego wzrostu liczby mieszkańców. W konsekwencji nie przewiduje się na tych obszarach konieczności realizacji

zadań własnych z zakresu uzbrojenia terenu i rozwoju infrastruktury społecznej. Odnośnie do terenów położonych poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, potrzeby te zostały przeanalizowane na etapie tworzenia prognoz skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych, w których wskazano koszt budowy infrastruktury komunikacyjnej oraz infrastruktury technicznej. W wyniku tak ogólnego toku postępowania zazwyczaj omylnie wnioskuje się w studium, że potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy przewidzianej w studium, nie przekraczają jej możliwości finansowych. Zwraca się przy tym zawsze uwagę na możliwość pozyskania, na tego typu inwestycje, środków zewnętrznych, głównie strukturalnych z Unii Europejskiej, oraz kredytów i pożyczek. Analizy skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych, zajmujących jedynie małe fragmenty gminy, jasno wskazują, że koszty realizacji infrastruktury stanowią główny czynnik budujący wydatki gminy i zazwyczaj przewyższają dochody (opłaty planistycznej, adiacenckiej<sup>9</sup>, wzrost wpływów z podatku od nieruchomości) z tytułu uchwalenia planu.

Według przepisów prawa określanie możliwości finansowych gminy powinno mieć miejsce zarówno na początku procedury wykonywania bilansu, tj. przy określeniu maksymalnego zapotrzebowania gminy na nową zabudowę, gdyż kondycja finansowa gminy decyduje w pewnym stopniu o rozwoju nowej zabudowy, której trzeba zapewnić dostęp do drogi, infrastruktury technicznej i społecznej, jak i na końcu procedury jako element korygujący wcześniej wykonany bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, ponieważ w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy, przekraczają możliwości ich finansowania, dokonuje się zmiany w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej. W praktyce określenie możliwości finansowych gminy przeprowadza się albo w ramach analiz ekonomicznych przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę, albo, co jest bardziej poprawne, po wykonaniu bilansów terenów jako element korygujący.

## 2.2. Określanie kierunków zagospodarowania terenu

Druga zasadnicza część studium ma charakter regulacyjny i określa kierunki polityki przestrzennej gminy, w tym m.in. przeznaczenie terenu. Podobnie jak w przypadku uwarunkowań, obowiązuje otwarty katalog zagadnień, które studium powinno określić w części poświęconej kierunkom zagospodarowania terenu. Nie uwzględnia on celów gospodarki przestrzennej, nie nawiązuje do potrzeb społecznych i ma przede wszystkim charakter strukturalny.

---

<sup>9</sup> Z założenia opłaty adiacenckie mają za zadanie partycypowanie właścicieli nieruchomości w ponoszonych przez gminy kosztach budowy sieci drogowej i infrastruktury technicznej. W rzeczywistości nie są one w stanie zapewnić refinansowania tych kosztów na odpowiednim poziomie.



Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium określa się w szczególności:

- 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;
  - a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego,
  - b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;
- 2) (uchylony)
- 3) obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk;
- 4) obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 6) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
- 7) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 8) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej;
- 9) 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;
- 10) kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;
- 11) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych;
- 12) obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny;
- 13) obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. z 2015 r. poz. 2120);
- 14) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji;
- 14a) obszary zdegradowane;
- 15) granice terenu zamkniętego i jego strefy ochronnej, w tym stref ochronnych wynikających z decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa;
- 16) (uchylony)

W kwestii stosowania w studium nazewnictwa i oznaczeń graficznych wydzieleni terenów funkcjonalnych nie została opracowana do tej pory metodologia w sposób jasny i powszechnie akceptowalny. Jedynie w § 6 ust. 2 pkt. 4 *Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* wspomniano, że barwne oznaczenia graficzne i literowe, a także symbole i nazewnictwo na rysunku projektu studium, należy stosować w sposób umożliwiający porównanie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z projektami planów miejscowych, czyli odniesiono się do barwnych oznaczeń graficznych i literowych określonych w *Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. W konsekwencji stosuje się w praktyce dwa rozwiązania tworzenia wydzieleni funkcjonalnych w studiach. Pierwszy dotyczy bezpośredniego importowania do studium oznaczeń przypisanych dla planów miejscowych. Takie rozwiązanie ma głównie zastosowanie przy określaniu przeznaczeń dla terenów niezainwestowanych oraz ogólnie w miastach, gdzie oczekiwany jest wysoki stopień szczegółowości ustaleń studium. Drugi sposób polega na tworzeniu własnych, bazujących na tych stosowanych w planach miejscowych, oznaczeń odpowiadających charakterowi i potrzebom gminy. Dotyczy to głównie studiów opracowanych dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Ponadto w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stosowane są piktogramy do oznaczenia lokalizacji terenów infrastruktury technicznej. Generalnie dla wybranych funkcji terenu, niewidocznych w skali mapy stosuje się oznaczenia punktowe, a dla terenów komunikacji kołowej oznaczenia liniowe. W konsekwencji braku powszechnych standardów tworzenia oznaczeń funkcji terenów w studiach uwarunkowań panuje duża różnorodność i dowolność w tym zakresie, zwłaszcza odnośnie do terenów zurbanizowanych. Na przykładzie zabudowy mieszkaniowej, można ją realizować w co najmniej kilkunastu wydzieleniach funkcjonalnych stosowanych w studiach uwarunkowań. Podobnie rzecz się ma w przypadku zabudowy usługowej. Mniejsze problemy stwarzają tereny zieleni, infrastruktury technicznej czy zabudowy produkcyjnej. Różne kryteria delimitacji funkcji terenu utrudniają standaryzację przeznaczeń terenu. Zdaniem P. Fogla [2012: 132] *konieczne jest podjęcie prac nad stworzeniem krótkiej, zamkniętej listy powszechnie stosowanych jednostek funkcjonalnych w studium uwarunkowań*, co ma swoje wady i zalety. Słabą stroną standaryzacji nazewnictwa i oznaczeń graficznych terenów funkcjonalnych stosowanych w studium jest brak możliwości dostosowania ich do charakteru i potrzeb gminy – w konsekwencji ograniczenie elastyczności ustaleń planistycznych. Mocną stroną jest stworzenie możliwości prowadzenia badań porównawczych określonych w studiach kierunków zagospodarowania terenu w większej skali niż pojedyncza gmina. Właściwą odpowiedzią na znaczną dowolność określania w obecnych studiach przeznaczenia jednostek przestrzennych jest projekt *Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z kwietnia 2022 r.*, który proponuje zamknięty katalog 12 stref planistycznych określanych na poziomie gminy w planie ogólnym:

- 1) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną,
- 2) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną,
- 3) strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową,
- 4) strefa usługowa,
- 5) strefa handlu wielkopowierzchniowego,
- 6) strefa gospodarcza,
- 7) strefa infrastrukturalna,
- 8) strefa zieleni i rekreacji,
- 9) strefa cmentarzy,
- 10) strefa górnictwa,
- 11) strefa otwarta,
- 12) strefa komunikacyjna.

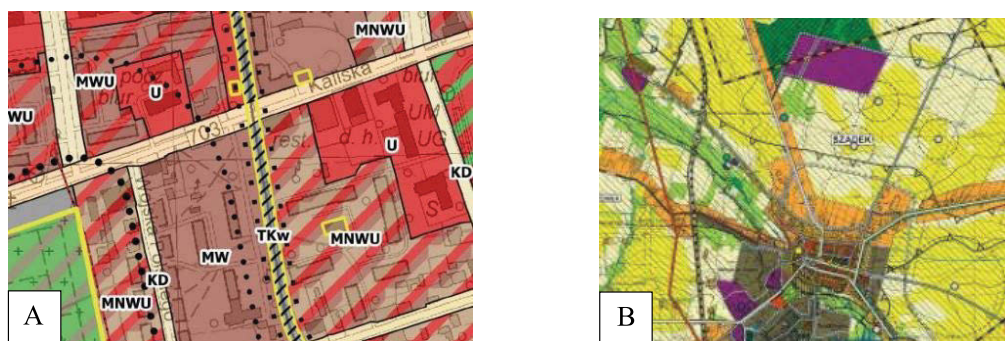
Studium opracowuje się na zbyt dużym poziomie uogólnienia. Zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* opracowanie to sporządza się na kopii mapy topograficznej w skali od 1:5000 do 1:25 000, w praktyce najczęściej w skali 1:10 000. Aktualność i stopień pokrycia opracowanych dla Polski map topograficznych są zróżnicowane (tab. 13). Żadna z nich jednak nie przedstawia aktualnego stanu zagospodarowania i użytkowania terenu. Co więcej, mapy te odzwierciedlają bardzo zgeneralizowany zasięg zabudowy – niedokładne położenie budynków wykluczając całkowicie bardzo małe obiekty budowlane – oraz w ogóle nie prezentują zasięgu działek ewidencyjnych, jakże istotnych dla planowania przestrzennego. Wszystko to utrudnia później przeniesienie treści studium, zwłaszcza zasięgu wydzielen funkcjonalnych, do projektów miejscowych placów zagospodarowania przestrzennego opracowywanych na mapach zasadniczych zazwyczaj w skali 1:1000. Jest to istotny problem w kontekście wymaganej „nienaruszalności” studium przez plan miejscowy. Od 2011 r. dopuszcza się w planach miejscowych pewną korektę określonej w studium granicy pomiędzy terenami otwartymi a przeznaczonymi do zabudowy i zainwestowania, a także linii rozgraniczających pomiędzy wyodrębnionymi kategoriami terenów, pod warunkiem realizacji zasad zrównoważonego rozwoju i kształtowania ładu przestrzennego. Nie rozwiązuje to jednak problemu wykonywania rysunków studium w zbyt dużym stopniu generalizacji. Zwłaszcza dotyczy to studiów starszych, opracowanych przed 2015 r., kiedy to Systemy Informacji Geograficznej (GIS) nie były jeszcze tak popularne w biurach urbanistycznych czy urzędach miast (ryc. 15).

Z biegiem czasu umniejszono rolę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako opracowania stanowiącego wyjściowy etap procesu planowania przestrzennego. Do 2010 r. obowiązywała bezwzględna zgodność planu miejscowego ze studium. Bowiem wówczas zgodnie z art. 20 ust. 1 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* „plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium”. Później zmieniono zapis na „plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium”. „Nienaruszanie” jest sformułowaniem łagodniejszym niż wymóg „zgodności”. Zgod-

Tabela 13. Mapy topograficzne dostępne w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym

Skala	Układ współrzędnych	Aktualność topograficzna	Pokrycie kraju (%)
1 : 10 000	1942	1988-1995	8,7
1 : 10 000	1992	1993-2007	24,7
1 : 10 000	1965	1956-1990	100
1 : 25 000	1965	1962-1989	100
1 : 50 000	1942, 1992	1988-2004	50,7
1 : 50 000	1965	1956-1979	100
1 : 50 000	WGS-84	2002-2006	31,2
1 : 100 000	GUGiK 80	1969-1978	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.



Ryc. 15. Fragmenty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego opracowanych w różnych okresach: (A) 2022 r., (B) 2012 r.

Źródło: [bip.leczyca.info.pl, szadek.biuletyn.net].

ność zachodzi w sytuacji, w której treść obydwu aktów jest tożsama, a naruszenie, gdy występuje sprzeczność pomiędzy nimi [Wszolek 2015]. W związku z tym dopóki plan miejscowy nie jest sprzeczny ze studium, nie narusza on postanowień studium. Prowadzi to do konkluzji, że w planie miejscowym w sposób „neutralny” wobec ogólnych postanowień studium może być uregulowana kwestia szczegółowo nieomówiona w studium. Na przykład w planie miejscowym może zostać doprecyzowane przeznaczenie terenu ogólnie określone w studium. W rezultacie niegdyś studia uwarunkowań zawierały szczegółowe wytyczne do sporządzania planów miejscowych, m.in. w zakresie wskaźników zagospodarowania i zabudowy terenu. Aktualnie w praktyce preferuje się „dla bezpieczeństwa” bardzo ogólne zapisy w studiach w celu uniknięcia ewentualnych sprzeczności treści projektów planów miejscowych ze studium. W obecnym stanie prawnym studium spełnia w większej mierze funkcje analityczne niż planistyczne, ponieważ postanowienia planu miejscowego nie muszą stanowić pełnego odzwierciedlenia postanowień studium. Relację między tymi opracowaniami uległy rozluźnieniu.

Najczęstszymi przyczynami zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są zmiana sytuacji politycznej lub gospodarczej w gminie, niestabilność polskiego prawa, jak również możliwość pozyskania funduszy na rozwój jednostki z Unii Europejskiej. W związku z tym zmiana studium wynika ze zmian uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy i powinna obejmować nie tylko część dotyczącą kierunków rozwoju, ale również samych uwarunkowań. W praktyce wszczęcie procedury zmiany studium najczęściej dotyczy wyłącznie fragmentu gminy i niestety jedynie dla tego wycinka przestrzeni aktualizowane są uwarunkowania. Przy określaniu kierunków zagospodarowania przestrzennego fragmentu gminy objętego zmianą studium nie bierze się często pod uwagę szeroko pojętego otoczenia w przestrzeni, co może skutkować naruszeniem zasady dobrego sąsiedztwa i generować konflikty przestrzenne. Innym błędem przy zmianie studium obejmującego tylko fragment gminy jest pominięcie nowych, przyjętych przez gminę dokumentów o charakterze strategicznym i operacyjnym, które do tej pory nie znalazły swojego odzwierciedlenia w studium, a mają wpływ na sposób zagospodarowania fragmentu gminy objętego zmianą. Dlatego też bez względu na zasięg przestrzenny zmiany studium analiza uwarunkowań powinna obejmować całą gminę w jej granicach administracyjnych.

Obecnie trwają prace nad nowelizacją systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym w Polsce. Projekt *Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z kwietnia 2022 r.* zakłada zastąpienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego planem ogólnym – dokumentem, który w końcu będzie miał charakter prawa miejscowego i będzie wiążący nie tylko dla planu miejscowego, ale także, co istotne, dla decyzji o warunkach zabudowy. Będą mogły być wydawane wyłącznie na obszarach wskazanych w planie ogólnym pod zabudowę. Przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy obowiązywać mają ramowe ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz funkcje terenu zapisane w planie ogólnym. Ma to przeciwdziałać niekontrolowanemu rozlewaniu się zabudowy. Plan ogólny nie będzie natomiast bezpośrednio wiążący dla pozwoleń na budowę czy zgłoszeń robót budowlanych.

## 2.3. Techniki zapisu planistycznego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

### 2.3.1. Wprowadzenie

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawę planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Jest aktem prawa miejscowego ustanawiającym przepisy powszechnie obowiązujące na danym terenie, na podstawie którego wydawane są decyzje administracyjne (pozwolenie na budowę). Głównym celem

planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w dalszej części będzie nazywany w skrócie „planem”.

Plany miejscowe są pewnego rodzaju uszczegółowieniem zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Plan nie może naruszać ustaleń studium, o czym już była mowa. Przesądza konkretne przeznaczenie terenu zasugerowane w studium. Jest sporządzane na wyższym poziomie szczegółowości – obejmuje mniejsze tereny. Planów miejscowych w praktyce nie sporządza się dla całego terytorium gminy, lecz jedynie dla konkretnego obszaru stanowiącego jej część. W przeciwieństwie do studium, planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu (np. tereny kolejowe). Podaje się w nim tylko ich granice.

Plany wykonuje się w zależności od potrzeb, niemniej jednak wyłącznie z inicjatywy rady gminy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Wyróżnić można jednak przypadki, w których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Obszary objęte takim obowiązkiem określa studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz przepisy odrębne. Zgodnie z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* obowiązkowe jest sporządzenie planu miejscowego dla obszarów, dla których przeprowadzone ma zostać scalenie lub podział nieruchomości oraz dla obszarów przestrzeni publicznej, wyznaczonych w studium. Konieczność uchwalenia planu miejscowego występuje również np. w przypadku, gdy zamierza się przeznaczyć pod działalność inwestycyjną obszary dotychczas rolne i leśne chronione *Ustawą z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (bowiem zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) oraz obszary położone w granicach parku kulturowego (*Ustawa z 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*) czy w granicach obszaru chronionego krajobrazu (*Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*). Ponadto lokalizacja obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup> może nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*).

Procedura sporządzania planu miejscowego jest szczegółowo uregulowana w przepisach *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Jest ona zbliżona do procedury sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Składają się na nią następujące etapy: (1) podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przedstawiającej granice obszaru objętego projektem planu oraz uzasadnienie, (2) ogłoszenie w prasie miejscowej i przez obwieszczenie o przyjęciu ww. uchwały określające termin (możliwości) składania wniosków do planu przez mieszkańców i podmioty, (3) sporządzenie projektu planu miejscowego rozpatrując

złożone wnioski, (4) uzyskanie opinii i uzgodnień projektu planu od właściwych organów i instytucji, (5) ewentualne wprowadzenie zmian w projekcie wynikające z uzyskanych opinii i uzgodnień, (6) ogłoszenie w prasie miejscowej i przez obwieszczenie o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu, określające miejsce i czas wyłożenia oraz możliwość składania uwag, (7) organizacja w czasie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu dyskusji publicznej, (8) ewentualne wprowadzenie zmian w projekcie wynikające z uwzględnienia wniesionych uwag i wniosków z przeprowadzonej dyskusji publicznej, przy czym istotne zmiany projektu wymagają ponownych opinii i uzgodnień, (9) uchwalenie planu miejscowego przez radę gminy. Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Przed publikacją uchwały w dzienniku urzędowym województwa wojewoda sprawdza zgodność planu z przepisami prawa. W tym celu dostarcza się wojewodzie plan miejscowy wraz z dokumentacją planistyczną przedstawiającą procedurę sporządzenia planu. Wojewoda może unieważnić uchwałę rady gminy w całości lub w części, ze względu na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Przepisy te dotyczą również studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że nadzór pełniony przez wojewodę nad sporządzaniem planów miejscowych (i studium) odbywa się dopiero po ich uchwaleniu i ma charakter jedynie formalny, nie wchodząc w merytoryczne rozstrzygnięcia planu, co nie jest do końca dobrym rozwiązaniem. Jedyną formą weryfikacji merytorycznej sporządzanego projektu planu miejscowego (i studium) i kontroli nad nim jest instytucja uzgodnień (etap 4).

Plan miejscowy składa się z dwóch zasadniczych części: tekstowej, stanowiącej uchwałę rady gminy, i graficznej – załącznika graficznego stanowiącego integralną część uchwały. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* określa zakres merytoryczny planu. Można wyróżnić treść obligatoryjną i fakultatywną planu.

*Zgodnie z art. 15 ust. 2 w planie miejscowym określa się **obowiązkowo**:*

- 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*
- 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;*
- 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;*
- 3a) zasady kształtowania krajobrazu;*
- 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;*
- 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;*

6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;

7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;

8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;

9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;

10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;

11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;

12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę planistyczną.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 w planie miejscowym określa się **w zależności od potrzeb:**

1) granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;

2) granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;

3) granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji;

3a) granice terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;

4) granice terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>;

4a) granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;



4b) granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu, przedsięwzięcia Euro 2012 lub decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa;

5) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;

6) granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady;

7) granice terenów zamkniętych<sup>10</sup>, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;

8) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;

9) (uchylony)

10) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Plan miejscowy może również przewidywać bądź zakazywać lokalizację mikroinstalacji odnawialnego źródła energii<sup>11</sup>.

Plany miejscowe publikowane są obowiązkowo w Dziennikach Urzędowych Województwa oraz fakultatywnie prezentowane na geoportalach (inaczej w ramach Systemów Informacji Przestrzennej (SIP)). Każdy ma prawo wglądu do studium lub planu miejscowego oraz otrzymania z nich wypisów (dot. części tekstowej – uchwały) i wyrysów (dot. rysunku planu). Niemniej jednak, aby otrzymać wypis i wyrys z planu, będący dokumentem urzędowym, trzeba złożyć wniosek do urzędu gminy i uiścić opłatę skarbową.

<sup>10</sup> Tereny zamknięte – rozumie się przez to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych (art. 2 pkt 9 Ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 2052)).

<sup>11</sup> Mikroinstalacja – instalacja odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW, przyłączona do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 150 kW, w której łączna moc zainstalowana elektryczna jest nie większa niż 50 kW (w rozumieniu art. 2 pkt 19 Ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii).










































### 2.3.2. Rysunek planu

*Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (kom. autora. zbył) ogólnie określa wytyczne dotyczące zapisu ustaleń tekstu i rysunku planu oraz dosyć szczegółowo skład i formę dokumentacji planistycznej przedstawiającej całą procedurę planistyczną. Zgodnie z wytycznymi określonymi w rozporządzeniu rysunek planu miejscowego powinien zawierać m.in.:

- nazwę planu miejscowego,
- wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego, ze względu na wymaganą niesprzeczność ustaleń planu ze studium,
- określenie skali projektu rysunku planu miejscowego w formie liczbowej i liniowej,
- granice obszaru objętego planem miejscowym,
- określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów,
- linie zabudowy w przypadku terenów przeznaczonych pod zabudowę,
- jeżeli występują:
  - granice administracyjne (jeżeli występują na obszarze objętym planem);
  - granice terenów zamkniętych oraz granice ich stref ochronnych;
  - granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych (np. terenów górniczych, narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych);
  - w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego (np. przebieg sieci infrastruktury technicznej, postulowana kontynuacja ciągów komunikacyjnych poza granicami obszaru objętego planem, postulowane krawędzie jezdni, orientacyjna lokalizacja szpalerów drzew, strefa oddziaływania napowietrznej linii energetycznej itp.).

W związku z powyższym w legendzie rysunku planu można wyróżnić oznaczenia obowiązujące, w tym przeznaczenie terenów i oznaczenia wynikające z przepisów odrębnych oraz oznaczenia informacyjne (ryc. 16).

Główną rolę na rysunku planu odgrywają linie rozgraniczające, które wyznaczają zasięg terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, barwne oznaczenia graficzne i literowe określające przeznaczenie terenów, linie zabudowy w przypadku terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz wymiarowanie przykładowo takich elementów, jak szerokość dróg, szerokość stref oddziaływania sieci infrastruktury technicznej, odsunięcie linii zabudowy od drogi (ryc. 17). Linie rozgraniczające nie rozdzielają wyłącznie terenu o różnych funkcjach, np. tereny mieszkaniowe od przemysłowych, tereny usługowe od terenów dróg, ale również tereny o tych

OZNACZENIA OBOWIĄZUJĄCE		OZNACZENIA INFORMACYJNE	
	Granice obszaru objętego planem		Napowietrzna linia elektroenergetyczna średniego napięcia 15 kV wraz ze strefą potencjalnego oddziaływania
	Granice terenów zamkniętych		Istniejące sieci gazowe średniego ciśnienia o średnicy Ø40 - Ø200
	Linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania		Istniejące sieci wodociągowe o średnicy Ø90 - Ø250
	Nieprzekraczalne linie zabudowy		Istniejące sieci kanalizacyjne o średnicy Ø200 - Ø800
	Strefa lokalizacji budynków mieszkalnych na terenach oznaczonych symbolem U, MN		Istniejące sieci kanalizacji sanitarnej i ogólnospławnej o średnicy Ø150 - Ø600
	<b>PRZEZNACZENIE TERENÓW</b>		Postulowane krawędzie jezdni
	MN Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej		Postulowana kontynuacja ciągów komunikacyjnych poza granicami obszaru objętego planem
	MW Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej		Numery działek stanowiących granice opracowania
	U Tereny usług		
	UA Tereny usług administracji		
	U, MN Tereny usług z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej		
	P Tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów		
	ZP Tereny zieleni urządzonej		
	KS, U Teren obsługi komunikacji z dopuszczeniem usług		
	KS Teren obsługi komunikacji		
	W Tereny infrastruktury technicznej - ujęcia wody		Granica Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu
	E Teren infrastruktury technicznej - elektroenergetyka		Strefa ochrony konserwatorskiej stanowiska archeologicznego
	KDL Tereny dróg publicznych klasy lokalnej		Strefy bezpieczeństwa gazociągów wysokiego ciśnienia
	KDD Tereny dróg publicznych klasy dojazdowej		
	KDW Tereny dróg wewnętrznych		
	KPJ Tereny dróg o funkcji ciągów pieszo-jezdnych		
			
			
			
			
			
			
			
			
			

Ryc. 16. Przykładowa legenda rysunku planu miejscowego

Źródło: Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Wieliszew (obręb PGR) gm. Wieliszew (Uchwała Nr XXXIII/342/2013 Rady Gminy Wieliszew z 27 czerwca 2013 r.)



Ryc. 17. Przykład fragmentu rysunku planu miejscowego

Źródło: Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Wieliszew (obręb PGR) gm. Wieliszew (Uchwała Nr XXXIII/342/2013 Rady Gminy Wieliszew z 27 czerwca 2013 r.)

samych funkcjach, jeżeli różnią się wartością wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, np. tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej o dozwolonych trzech do pięciu kondygnacjach.

Rysunek planu miejscowego sporządza się co do zasady na mapach zasadniczych, a w przypadku ich braku, co już praktycznie nie występuje, na mapach katastralnych w określonych skalach (tab. 14).



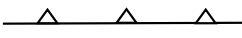

Tabela 14. Skale rysunku planu miejscowego

Skala	Rodzaj skali	Charakter terenu/inwestycji
1 : 500	dopuszczalna	Obszar intensywnej zabudowy Obszary przestrzeni publicznej
1 : 1000	zasadnicza	Brak wymagań
1 : 2000	dopuszczalna	Inwestycje liniowe Obszary o znacznej powierzchni
1 : 5000	dopuszczalna	Plany miejscowe, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* określa zakres merytoryczny planu i *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*.

Przy sporządzaniu projektu rysunku planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia graficzne i nazwy dotyczące linii, określone w załączniku nr 2 do *Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Pochodzą one z nieobowiązującej już Polskiej Normy PN-B-01027 z 11 lipca 2002 r. Rysunek budowlany. Oznaczenia graficzne stosowane w projektach zagospodarowania działki lub terenu (tab. 15). Uregulowana jest technika rysowania granicy obszaru objętego planem, linii rozgraniczającej oraz linii zabudowy.

Tabela 15. Granice i linie regulacyjne stosowane w planach miejscowych



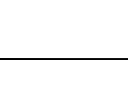



Granice i linie regulacyjne	Parametry	Przykład
Granica obszaru objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego	czarny, gr. 0,5 mm linie 6 mm, odstępny 2 mm	
Linia rozgraniczająca tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania	czarny, gr. 0,7 mm	
Obowiązująca linia zabudowy	czarny, gr. 0,35 mm trójkąt równob. 2 mm odstępny 12 mm	 2 · 8 · 2 · 8 · 2
Nieprzekraczalna linia zabudowy	czarny, gr. 0,35 mm trójkąt równob. 2 mm odstępny 12 mm	 2 · 8 · 2 · 8 · 2



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*.



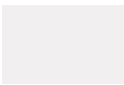

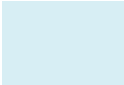

Na rysunku planu miejscowego powinno stosować się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku z tekstem planu miejscowego. Przeznaczenie terenu na rysunku planu określane jest w formie barwnej i literowej. W tekście planu dla każdego terenu ustala się szczegółowe zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Obowiązek numerowania oznaczeń literowych dotyczących przeznaczeń terenów na rysunku planu umożliwia czytelne odnoszenie się ustaleń tekstu planu do konkretnych terenów.

W przeciwieństwie do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w przypadku planu miejscowego obowiązuje katalog barwnych oznaczeń graficznych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów, określony na trzech poziomach (tab. 16). W celu ustalenia przeznaczenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej, komunikacji oraz rolnictwa stosuje się wyłącznie poziom drugi lub trzeci. Symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów na rysunku planu miejscowego zostały w pełni ujednolicone dopiero w 2021 r. w drodze nowego rozporządzenia (tab. 16). Wcześniej obowiązywał otwarty katalog oznaczeń barwnych

Tabela 16. Barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego







Poziom 1			Poziom 2		Poziom 3	
M	teren zabudowy mieszkaniowej		MN	teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej	MNW	teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej
					MNB	teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej
					MNS	teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej lub grupowej
			MW	teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej	MWK	teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej pierzejowej
					MW-W	teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wolnostojącej
			ML	teren zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej		



Poziom 1			Poziom 2		Poziom 3	
U	teren usług		UH	teren usług handlu	UHD	teren usług handlu detalicznego
					UHH	teren usług handlu hurtowego
			UW	teren usług handlu wielkopowierzchniowego		
			UL	teren usług rzemieślniczych		
			UT	teren usług turystyki		
			UG	teren usług gastronomii		
			UZ	teren usług zdrowia i pomocy społecznej		
			UN	teren usług nauki		
			UE	teren usług edukacji	UEP	teren usług edukacji – szkoła podstawowa
					UEO	teren usług edukacji – szkoła ponadpodstawowa
			US	teren usług sportu i rekreacji		
			UK	teren usług kultury i rozrywki		
			UR	teren usług kultury religijnej		
			UB	teren usług bezpieczeństwa i porządku publicznego		
			UA	teren usług biurowych i administracji	UAB	teren usług biurowych
UAA	teren usług administracji					
P	teren produkcji		PP	teren produkcji przemysłowej		
			PE	teren produkcji energii	PEW	teren elektrowni wiatrowej
					PEF	teren elektrowni słonecznej
PS	teren składów					

Poziom 1			Poziom 2		Poziom 3	
				i magazynów		
			PR	teren przemysłu portowego		
G	teren górnictwa i wydobywania					
K	teren komunikacji		KD	teren komunikacji drogowej publicznej	KDA	teren autostrady
					KDS	teren drogi ekspresowej
					KDR	teren drogi głównej ruchu przyspieszonego
					KDG	teren drogi głównej
					KDZ	teren drogi zbiorczej
					KDL	teren drogi lokalnej
					KDD	teren drogi dojazdowej
		KR	teren komunikacji drogowej wewnętrznej			
			KP	teren komunikacji pieszo-rowerowej	KPP	teren komunikacji pieszej
					KPR	teren komunikacji rowerowej
			KK	teren komunikacji kolejowej i szynowej	KKK	teren komunikacji kolejowej
					KKS	teren komunikacji szynowej
					KKL	teren komunikacji kolei linowej
	KW	Teren komunikacji wodnej	KWS	Teren komunikacji wodnej - śródlądowej		
			KWM	teren komunikacji wodnej – morskiej		
	KL	teren komunikacji lotniczej				
	KO	teren obsługi komunikacji	KW	teren komunikacji wodnej		

Poziom 1			Poziom 2		Poziom 3			
					KWS	teren komunikacji wodnej – źródłowej		
					KOG	teren garażu		
					KOP	teren parkingu		
					KOR	teren placu lub rynku		
I	teren infrastruktury technicznej		IE	teren elektroenergetyki				
			IT	teren telekomunikacji				
			IG	teren gazownictwa	IGT	teren tłoczni gazu		
					IGS	teren stacji gazowej		
					IGM	teren magazynu gazu		
			IN	teren obsługi produktów naftowych	INS	teren stacji paliw płynnych		
					INB	teren bazy paliw płynnych		
					ING	teren bazy gazu płynnego		
			IW	teren wodociągów	IWP	teren pompowni wody		
					IWU	teren ujęcia wód		
					IWO	teren obiektu uzdatniania wody		
			IK	teren kanalizacji	IKO	teren oczyszczalni ścieków		
					IKP	teren pompowni ścieków		
			IC	teren ciepłownictwa				
IO	teren gospodarowania odpadami	IOS	teren składowiska odpadów					
		IOU	teren zakładu unieszkodliwiania odpadów					
		IOO	teren spalarni odpadów					
		IOW	teren unieszkodliwiania odpadów wydobywczych					



Poziom 1			Poziom 2		Poziom 3	
					IOP	teren punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych
					IOI	teren instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych
R	teren rolnictwa		RN	teren rolnictwa z zakazem zabudowy	RNR	teren gruntów ornych oraz upraw
					RNL	teren łąk i pastwisk
			RZ	teren zabudowy związanej z rolnictwem	RZM	teren zabudowy zagrodowej
					RZP	teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych
					RZW	teren wielkotowarowej produkcji rolnej
			RA	teren akwakultury i obsługi rybactwa		
W	teren wód		WM	teren wód powierzchniowych morskich		
			WS	teren wód powierzchniowych śródlądowych		
L	teren lasu					
Z	teren zieleni		ZN	teren zieleni naturalnej		
			ZP	teren zieleni urządzonej	ZPW	teren zieleni urządzonej wysokiej
					ZPN	teren zieleni urządzonej niskiej
			ZD	teren ogrodów działkowych		
ZB	teren plaży					

Poziom 1			Poziom 2		Poziom 3	
C	teren cmentarza		CC	teren cmentarza czynnego		
			CZ	teren cmentarza zamkniętego		
N	teren niesklasyfikowany					

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika nr 1 do *Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*.

i symboli literowych opisujący bardzo ogólnie to zagadnienie w nieobowiązującym już *Rozporządzeniu z 2003 r.* Obecnie oprócz narzuconych odgórnie barw i symboli przeznaczeń, opisane są również dokładnie standardy ich stosowania. Dopuszcza się określenie przeznaczenia terenu z wykorzystaniem nie więcej niż trzech klas z dozwolonych poziomów określonych w tab. Tabela 9, przy czym w przypadku zastosowania trzech klas ściśle określone są zasady ich mieszania i opisywania. W praktyce w zależności od specyfiki terenu i ustaleń planistycznych stosuje się na rysunku planu zarówno jednobarwne, jak i mieszane oznaczenia przeznaczeń (linie równoległe o ustalonych barwach) w stosunku do tych określonych w przepisach. Tereny numeruje się kolejno, stosując liczby całkowite. Pomiędzy numerem a symbolem nie stosuje się żadnych znaków. Numerację terenów ustala się dla całego planu miejscowego w sposób ciągły w ramach danego przeznaczenia.

### 2.3.3. Uchwała

Cześć tekstowa miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi uchwałę, czyli przepis prawa, którego zasady redakcji są ściśle określone w *Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej*. Każda uchwała powinna składać się z poniższych elementów w następującej kolejności:

- 1) tytuł;
- 2) przepisy (merytoryczne ogólne i szczegółowe; zmieniające; przejściowe i dostosowujące);
- 3) przepisy końcowe:
  - uchylające,
  - wejścia aktu prawnego w życie,
  - wygaśnięcia mocy obowiązującej uchwały;
- 4) załączniki.

W uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W tytule uchwały w oddzielnych wierszach zamieszcza się:

- 1) nazwę organu wydającego uchwałę,
- 2) numer uchwały,
- 3) datę uchwały („z dnia” zapisanego cyframi arabskimi, nazwę miesiąca określoną słownie oraz wskazanie roku zapisanego cyframi arabskimi ze znakiem „r.”, jako skrótem wyrazu „rok”),
- 4) określenie przedmiotu uchwały (rozpoczyna się od wyrazów: „w sprawie ....”, powinno być sformułowane możliwie najzwięźle).

Tekst uchwały rozpoczyna się od przytoczenia przepisów upoważniających oraz przepisów określających sprawy należące do zadań lub kompetencji organu – jako podstawy prawnej przyjęcia uchwały. Podstawę prawną podjęcia uchwały wyraża się zwrotem: „Na podstawie art. ... ustawy ..... uchwała się, co następuje: .....”. Podstawę prawną uchwalania planów miejscowych stanowi art. 18 ust. 2 pkt 5 *Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* oraz art. 20 ust. 1 *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

*Art. 18. 2. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy:*

*5) uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;*

*Art. 20. 1. Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.*

**UCHWAŁA Nr XXXIII/342/2013**

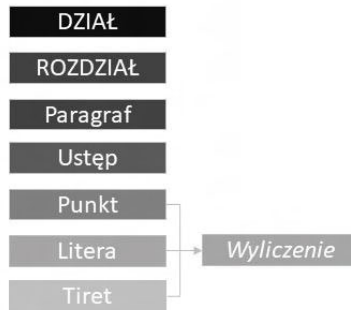
**RADY GMINY WIELISZEW**

z dnia 27 czerwca 2013 r.

**w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Wieliszew (obręb PGR) – teren przy Urzędzie Gminy Wieliszew gm. Wieliszew.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 poz. 594), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn zm.), w związku z uchwałą Nr XI/96/11 Rady Gminy Wieliszew z dnia 29 czerwca 2011 roku o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Wieliszew (obręb PGR) gm. Wieliszew oraz uchwałą Nr XXII/209/2012 Rady Gminy Wieliszew z dnia 29 czerwca 2012 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XI/96/11 Rady Gminy Wieliszew z dnia 29 czerwca 2011 roku, stwierdzając, że nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wieliszew, zatwierdzonego uchwałą nr 239/XVII/2000 Rady Gminy Wieliszew z dnia 7 listopada 2000 r., **Rada Gminy Wieliszew uchwała, co następuje:**

Można wyróżnić następujące jednostki reakcyjne uchwały: paragraf, ustęp, punkt, litera i tiret. Występują również jednostki systematyzacyjne wyższego rzędu: rozdziały grupujące paragrafy i działy grupujące rozdziały (ryc. 18).



Ryc. 18. Jednostki systematyzacyjne (redakcyjne) uchwały

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*.

Nazwa jednostki systematyzacyjnej wyższego stopnia składa się z pisanego dużą literą właściwego wyrazu „Dział” lub „Rozdział” bez kropki wraz z odpowiednią liczbą porządkową (rozdziały numeruje się cyframi arabskimi, a działy cyframi rzymskimi) również bez kropki oraz ze zwięzłego określenia treści lub zakresu regulowanych spraw (tytuł), rozpoczętego wielką literą, zapisanego od nowego wiersza, bez kropki. Oznaczenia jednostki systematyzacyjnej wyższego stopnia umieszcza się pośrodku wiersza tekstu uchwały.

### ***Dział I***

#### ***Przepisy ogólne***

#### ***Rozdział 1***

#### ***Ustalenia wprowadzające***

***§ 1. Ilekroć w dalszych przepisach jest mowa o:***

***(...)***

Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf, oznaczony grecką literą „§” i kolejną liczbą zapisaną cyfrą arabską (cyframi arabskimi) z kropką. Treść paragrafu powinna w miarę możliwości przyjąć formułę jednego zdania ujmującego samodzielną myśl w postaci normy prawnej. Paragraf pisze się od nowej linijki po akapicie. W obrębie tej samej uchwały zachowuje się ciągłość numeracji paragrafów, nawet w przypadku zastosowania w uchwale metody grupowania jednostek systematyzacyjnych wyższego stopnia, takich jak „dział” i „rozdział”. Przy powoływaniu przepisu oznaczonego paragrafem piszemy literę grecką „§” bez względu na liczbę i przypadek oraz właściwą liczbę zapisaną cyfrą arabską (cyframi arabskimi) bez kropki.

**§18.** *Wykonanie niniejszej uchwały powierza się Wójtowi Gminy Wieliszew. (...) w formie budynkowej, o których mowa w §15, oraz (...)*

Gdy paragraf składa się z wielu zdań wyrażających odrębne, lecz powiązane ze sobą myśli, lub jednej myśli nie da się wyrazić w jednym zdaniu, należy podzielić go na ustępy. Ustęp poprzedza się akapitem, a oznacza się liczbą zapisaną cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu. Przy powoływaniu przepisu zawartego w konkretnym ustępie używa się skrót – „ust.” bez względu na liczbę i przypadek oraz właściwą liczbę zapisaną cyfrą arabską bez kropki. Ustęp pierwszy lokuje się bezpośrednio po numerze paragrafu, Kolejne od początku linijki, z akapitem.

*§1. 1. Uchwala się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w obszarze miasta Tarnowa w rejonie ul. Tuchowskiej, linii kolejowej nr 96 Tarnów-Leluchów oraz drogi krajowej nr 94,*

*zwany dalej „planem”.*

*2) Granice obszaru objętego planem określa rysunek planu w skali 1:1000, stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały, a zarazem integralną część uchwały.*

*(...) na podstawie art. 18 ust. 2 (...)*

Dla poprawienia przejrzystości aktu prawnego oraz ułatwienia posługiwania się nim, konstruując jednostki systematyzacyjne, paragrafy i występujące w ramach paragrafów ustępy, można zastosować tzw. wyliczenie. Wyliczenie składa się z wprowadzenia do wyliczenia oraz punktów. Tak zbudowane wyliczenie można zakończyć częścią wspólną, odnoszącą się do wszystkich punktów. Wyliczenie może mieć charakter przykładowy lub enumeratywny. Jeżeli wyliczenie ma mieć charakter przykładowy (tzn. nie wyczerpuje pełnego katalogu spraw czy rzeczy), należy stosować odpowiednie sformułowania, np.: „w szczególności”, „przede wszystkim”, „między innymi”, „co najmniej”, „w tym”. Jeżeli nie zostanie umieszczone odpowiednie sformułowanie, uzyskuje się wyliczenie enumeratywne, tzn. zawierające pełen katalog spraw czy rzeczy niepodlegający rozszerzaniu.

Wprowadzenie do wyliczenia powinno zawierać jak największą część wspólną dla wszystkich wyliczonych elementów. W treści punktów nie powinno się powtarzać wyrazów, które da się zawrzeć we wprowadzeniu do wyliczenia. Z wprowadzenia do wyliczenia powinno jasno wynikać, czy wyliczenie ma charakter:

- łączny, tzn. dla spełnienia warunku muszą wystąpić jednocześnie wszystkie okoliczności wymienione w wyliczeniu (używając spójników „i”, „oraz”);
- rozłączny, tzn. dla spełnienia warunku wystarczy, gdy wystąpi co najmniej jedna z okoliczności wymieniona w wyliczeniu (bez spójników);

- alternatywny, tzn. spełnienie warunku następuje poprzez wystąpienie jednej z okoliczności wymienionej w poszczególnych pozycjach wyliczenia (używając spójników „albo”, „lub”).

Samo wyliczenie w ramach paragrafów czy ustępów powinno być skonstruowane z punktów. Punkt oznacza się liczbą zapisaną cyfrą arabską z nawiasem, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu albo ustępu. Punkty kończy się średnikiem, a ostatni kropką. Punkty wymienia się na wysokości, od której rozpoczyna się treść paragrafu czy ustępu. Przy powoływaniu punktu używa się skrótu – „pkt” bez względu na liczbę i przypadek oraz właściwą liczbę zapisaną cyfrą arabską bez nawiasu.

*§6. 1. Następujące oznaczenia graficzne, przedstawione na rysunku planu są ustaleniami obowiązującymi:*

- 1) granice obszaru objętego planem;*
- 2) granice terenów zamkniętych;*
- 3) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*
- 4) nieprzekraczalne linie zabudowy;*
- 5) przeznaczenie terenów;*
- 6) strefa lokalizacji budynków mieszkalnych na terenach oznaczonych symbolem U,MN.*

*(...) linii zabudowy oraz strefy lokalizacji budynków mieszkalnych na terenach oznaczonych symbolem U,MN, z zastrzeżeniem pkt 2, (...)*

Gdy pewna treść odnosi się do wszystkich wyliczonych elementów, umieszcza się ją pod wyliczeniem, na wysokości początku wyliczania (równy z cyframi) jako część wspólną wyliczenia. Ostatni punkt kończy się wtedy średnikiem, nie kropką.

*§22. 1. Amortyzacji podlegają, z zastrzeżeniem art. 22c, stanowiące własność lub współwłasność podatnika, nabyte lub wytworzone we własnym zakresie, kompletne i zdatne do użytku w dniu przyjęcia do używania:*

- 1) budowle, budynki oraz lokale będące odrębną własnością;*
- 2) maszyny, urządzenia i środki transportu;*
- 3) inne przedmioty;*

*o przewidywanym okresie używania dłuższym niż rok, wykorzystywane przez podatnika na potrzeby związane z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą (...)*

Gdy istnieje potrzeba dokonania wyliczenia w ramach punktu, stosuje się litery. Oznacza się je małymi literami polskiego alfabetu, bez liter typowo polskich (ą, ę, ó, ż itp.) z nawiasem okrągłym z prawej strony. Wysokość liter określa się podobnie, jak w przypadku punktów, z tym, że tym razem należy odnieść się do tekstu punktu,

który rozpoczyna wyliczenie (czyli na wysokości tekstu punktu). Literę kończy się przecinkami, poza ostatnią, którą można zakończyć: średnikiem – jeśli po niej będą jeszcze inne punkty, lub kropką – jeśli kończy ostatni punkt, a tym samym również ustęp lub artykuł. W przypadku, gdy do oznaczenia wyliczenia zabraknie liter alfabetu, należy wprowadzić oznaczenia dwuliterowe, a następnie wieloliterowe, dopisując do ostatniej litery kolejne litery alfabetu [a), b), c) ... z), za), zb), zc), ... zz) i dalej zza), zzb), zzc)... ]. Przy powoływaniu przepisu oznaczonego literą pisze się skrót – „lit.” bez względu na liczbę i przypadek oraz właściwą literę alfabetu bez nawiasu.

*§8. Ustala się następujące zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego:*

*1) dopuszcza się możliwość wydzielenia działki o powierzchni mniejszej niż ustalona planem w przypadku:*

*a) budowy infrastruktury technicznej,*

*b) budowy dróg,*

*c) podziału działki, którego celem jest powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonanie regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami, pod warunkiem spełnienia wymogów wynikających z przepisów odrębnych oraz ustaleń planu; (...)*

*(...) na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. c (...)*

Dalsze wyliczenie, w obrębie liter oznacza się wprowadzając tiret (myślnik) „-”. Słowo tiret nie odmienia się, jest rodzaju nijakiego (np. ostatnie tiret, w ostatnim tiret). Tiret kończy się z reguły przecinkiem. Ostatnie tiret ostatniej litery w ramach punktu kończy się średnikiem, ostatnie tiret ostatniej litery ostatniego punktu w ramach ustępu lub paragrafu kończy się kropką. Wysokość tiret określa się podobnie, jak w przypadku punktów i liter z tym, że tym razem odnosimy się do tekstu litery, która rozpoczyna wyliczenie (czyli na wysokości tekstu litery). Przy powoływaniu tiret używa się wyraz „tiret” oraz słownie numer porządkowy tego tiret. Wcześniej należy wskazać właściwą literę, punkt, ustęp i paragraf, w którym powoływane tiret jest zawarte.

**Tekst planu można podzielić na cztery zasadnicze części: przepisy wstępne, ogólne, szczegółowe i końcowe.** W ramach przepisów wstępnych należy podkreślić, że plan miejscowy uchwała się po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, określić granice obszaru objętego planem, wymienić wszystkie ponumerowane załączniki do uchwały, w tym rysunek planu będący integralną częścią uchwały, opracować słowniczek pojęć używanych w uchwale, wymienić wszystkie przeznaczenia terenów przewidziane w planie.

W słowniczku powinny być wyjaśnione wyłącznie pojęcia niezdefiniowane w innych przepisach prawa i polskich normach. Część pojęć używanych w tekście planów miejscowych została już w ten sposób zdefiniowana, np.: działka budowlana, powierzchnia użytkowa, powierzchnia zabudowy, kondygnacja, teren biologicznie czynny,

front działki, reklama, tablica reklamowa, urządzenie reklamowe, szyld (tab. 17). Wyjaśnienia w uchwale wymagają przede wszystkim takie pojęcia, jak: przeznaczenie dominujące (podstawowe), przeznaczenie uzupełniające (dopuszczalne), wskaźnik powierzchni zabudowy, wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnik intensywności zabudowy, obowiązująca i nieprzekraczalna linia zabudowy, w zależności od potrzeb dach płaski, dach stromy, zieleń wysoka, zieleń niska itp. (tab. 18). Typ przeznaczenia zazwyczaj definiuje się poprzez podanie udziału funkcji głównej w powierzchni użytkowej lub całkowitej budynku lub w powierzchni terenu. Jednak można też znaleźć tak lakoniczne definicje typów przeznaczeń, z których jasno nie wynika proporcja między funkcją główną a poboczną. Często doprecyzowania wymaga również

Tabela 17. Pojęcia wyjaśnione w przepisach prawa lub polskich normach

<b>Pojęcia</b>
<p><b>Działka budowlana</b> – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego  <i>(Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)</i></p>
<p><b>Powierzchnia użytkowa</b> – powierzchnia posadzki domu, mierzona w świetle przegród ograniczających w stanie całkowicie wykończonym, do której zalicza się w zależności od wysokości pomieszczeń: 100% w przypadku (części) pomieszczeń o wysokości powyżej 2,20 m, 50% w przypadku (części) pomieszczeń o wysokości powyżej 1,40 do 2,20 m, pomija się całkowicie w przypadku (części) pomieszczeń o wysokości mniejszej niż 1,40 m.  <i>(Polska Norma PN-ISO 9836:1997)</i></p>
<p><b>Powierzchnia zabudowy</b> – powierzchnia terenu zajęta przez budynek w stanie wykończonym, wyznaczona przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchnię terenu, do której nie wlicza się: powierzchni obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu, powierzchni elementów drugorzędnych, np. schodów zewnętrznych, ramp zewnętrznych, daszków, markiz, występów dachowych, oświetlenia zewnętrznego, powierzchni zajmowanej przez wydzielone obiekty pomocnicze (np. szklarnie, altany, szopy), „elementów nieobudowanych”, takich jak np. balkon czy loggia, podziemnych części budynku (piwnice, garaże podziemne).  <i>(Polska Norma PN-ISO 9836:1997)</i></p>
<p><b>Kondygnacja</b> – należy przez to rozumieć poziomą część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie lub warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, centrala klimatyzacyjna, obudowa wyjścia z klatki schodowej, kotłownia lub inne pomieszczenia techniczne  <i>(Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie)</i></p>



<b>Pojęcia</b>
<p><b>Teren biologicznie czynny</b> – teren z nawierzchnią ziemną urządzoną w sposób zapewniający naturalną wegetację, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m<sup>2</sup>, oraz wodę powierzchniową na tym terenie  <i>(Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, i jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie)</i></p>
<p><b>Front działki</b> – należy przez to rozumieć część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę  <i>(Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego)</i></p>
<p>Przez <b>budowę urządzeń infrastruktury technicznej</b> rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych  <i>(Ustawa o gospodarce nieruchomościami)</i></p>
<p><b>Reklama</b> – upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne.  <i>(Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)</i></p>
<p><b>Tablica reklamowa</b> – przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem  <i>(Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)</i></p>
<p><b>Urządzenie reklamowe</b> – przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem  <i>(Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)</i></p>
<p><b>Szyld</b> – tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe, informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują  <i>(Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)</i></p>

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 18. Przykłady definiowania pojęć wyjaśnianych w tekście planu

<b>Przeznaczenie</b>
<p><b>Przeznaczenie podstawowe</b> – rodzaj przeznaczenia terenu, który w wyniku realizacji ustaleń planu dominuje w terenie wydzielonym liniami rozgraniczającymi oraz któremu powinny być podporządkowane inne sposoby użytkowania terenu.</p>
<p><b>Przeznaczenie podstawowe</b> – sposób użytkowania lub zagospodarowania, który został ustalony planem jako jedyny lub przeważający na określonym terenie, a na działkach budowlanych, dla których dopuszczono lokalizację budynków, dodatkowo stanowi nie mniej niż 55% powierzchni użytkowej budynków, jeśli w ustaleniach szczegółowych nie określono inaczej.</p>

<b>Przeznaczenie</b>
<b>Przeznaczenie dopuszczalne</b> – rodzaj przeznaczenia terenu, który uzupełnia lub wzbogaca przeznaczenie podstawowe.
<b>Przeznaczenie uzupełniające</b> – sposób użytkowania lub zagospodarowania inny niż podstawowy, który został dopuszczony planem jako uzupełnienie przeznaczenia podstawowego na określonym terenie, a na działkach budowlanych, dla których dopuszczono lokalizację budynków dodatkowo nie stanowi więcej niż 45% powierzchni użytkowej budynków, jeśli w ustaleniach szczegółowych nie określono inaczej; przeznaczenie uzupełniające jest możliwe do realizacji jedynie po wcześniejszym lub przy równoczesnej realizacji przeznaczenia podstawowego (nie dotyczy infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych, ciągów pieszo-jezdnych oraz dojazdów i dojazdów, których realizacja może nastąpić przed realizacją przeznaczenia podstawowego), jeśli w ustaleniach szczegółowych nie określono inaczej.
<b>Linia zabudowy</b>
<b>Nieprzekraczalna linia zabudowy</b> – linia definiująca minimalną odległość, w jakiej dopuszcza się sytuowanie budynków od terenów o innych funkcjach, wyznaczoną na rysunku planu.
<b>Nieprzekraczalna linia zabudowy</b> – linia na rysunku planu, poza którą nie można sytuować budynków od strony linii rozgraniczającej budynków i budowli przykrytych dachem; dopuszcza się przekroczenie tych linii maksymalnie o 1,5 m najdalej wysuniętą częścią dachu, okapu, rynny, rury spustowej, gzymsu, parapetu, balkonu, schodów, rampy oraz innych podobnych elementów architektonicznych; nieprzekraczalna linia zabudowy nie dotyczy obiektów infrastruktury technicznej realizowanych w formie budynkowej.
<b>Nieprzekraczalna linia zabudowy</b> – linia określająca najmniejszą, dopuszczalną odległość zewnętrznej ściany budynku od linii rozgraniczającej dróg lub innych obiektów, zgodnie z rysunkiem planu.
<b>Obowiązująca linia zabudowy</b> – linia definiująca obowiązującą odległość, w jakiej nakazuje się sytuowanie budynków od terenów o innych funkcjach, wyznaczoną na rysunku planu, przy czym odpowiednio do długości obowiązującej linii zabudowy musi być na niej zlokalizowane co najmniej 60% lica budynku lub budynków odpowiadającej tej linii, z wyłączeniem balkonów, wykuszy.
<b>Teren</b>
<b>Teren</b> – fragment obszaru o określonym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczony symbolem.
<b>Przepisy odrębne</b>
<b>Przepisy odrębne</b> – inne obowiązujące przepisy prawa poza niniejszą uchwałą, w szczególności przepisy ustaw wraz z aktami wykonawczymi.
<b>Usługi</b>
<b>Usługi</b> – działalność służąca zaspokajaniu potrzeb ludności, niezwiązaną z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi, z wykluczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży większej niż 2000 m <sup>2</sup> .
<b>Usługi nieuciążliwe</b> – działalność usługowa nie powodująca hałasu, drgań i zanieczyszczeń powietrza przekraczających obowiązujące normy dla terenów mieszkaniowych, a także niegenerująca uciążliwych zapachów, które pogarszałyby standard zamieszkania poza terenem, do którego inwestor posiada tytuł prawny.

<b>Przeznaczenie</b>
<b>Wskaźniki kształtowania zabudowy</b>
<b>Wskaźnik powierzchni zabudowy</b> – udział powierzchni zabudowy w powierzchni działki/terenu.
<b>Wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej</b> – procentowy udział powierzchni terenu biologicznie czynnego, w powierzchni działki budowlanej.
<b>Wskaźnik intensywności zabudowy</b> – stosunek powierzchni całkowitej budynku (stanowiący sumę powierzchni wszystkich kondygnacji nadziemnych mierzonych na poziomie posadzki po obrysie zewnętrznym budynku z uwzględnieniem tynków, okładzin i balustrad) do powierzchni działki/terenu.

Źródło: opracowanie własne.

pojęcie usług i wyróżnienia ich rodzajów, w tym usług nieuciążliwych. Bardzo ważne jest także wyjaśnienie pojęcia obowiązującej i nieprzekraczalnej linii zabudowy, jeżeli występują one w ustaleniach planu. W definicji linii zabudowy powinno być określone, czy mogą być lokalizowane przed nią wystające elementy budynku, np. takie, jak balkon, wykusz, ganek, schody, rampy i na jaką odległość. Może być też podany minimalny udział lica budynku, który musi być zgodny z linią zabudowy. Ciekawym rozwiązaniem jest podanie funkcji budynków, dla których wyznaczona linia zabudowy nie obowiązuje. W tekście planu często używane jest pojęcie terenu i przepisów odrębnych, które również należy wyjaśnić w słowniku uchwały.

W tekście planu ustalenia mają charakter nakazów, zakazów i ograniczeń. W ramach przepisów ogólnych określa się:

- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
- zasady kształtowania krajobrazu;
- zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
- wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów;
- szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- szczególne warunki 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.

oraz w zależności od potrzeb kwestie należące do fakultatywnej treści planu miejscowego. Brak na obszarze planu elementów wymienionych w powyższych punktach

obowiązkowych, takich, jak np. zabytki, przestrzenie publiczne lub tereny czy obiekty podlegające ochronie, nie zwalnia z obowiązku ustosunkowania się do nich w tekście planu. Można wówczas napisać, że ze względu na brak tych elementów w przestrzeni planu, nie wprowadza się ustaleń w tym zakresie.

Ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego regulują kwestie: lokalizacji projektowanej zabudowy zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, przeprowadzania robót budowlanych w budynkach znajdujących się w całości lub częściowo między linią rozgraniczającą drogi a linią zabudowy, wydzielenia działki o mniejszej powierzchni niż ustalona planem (np. w przypadku budowy dróg, infrastruktury technicznej, podziału działki na cele powiększenia sąsiedniej nieruchomości albo regulacji granic działek), stosowania reklam (zakaz ich rozmieszczania w określonych miejscach lub dopuszczenie w określonych lokalizacjach o określonych maksymalnych wymiarach). Można w ramach określania zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego uregulować również kwestię kolorystyki i formy elewacji budynków oraz zasady lokalizacji, formę i gabaryty ogrodzeń. Podczas gdy drugie zagadnienie często można znaleźć w przepisach ogólnych planu, to tę pierwszą kwestię raczej porusza się w przepisach szczegółowych omawiając poszczególne tereny o określonym przeznaczeniu.

Określając zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu należy odnieść się do możliwości lokalizowania na obszarze planu lub jego fragmencie przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie istotnie oddziaływać na środowisko, których katalog można znaleźć w *Rozporządzeniu Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*. Zazwyczaj wprowadza się ogólny zakaz lokalizowania takich przedsięwzięć z wyjątkiem inwestycji celu publicznego, w szczególności inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, w tym komunikacji drogowej, i dopuszczając realizację przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie istotnie oddziaływać na środowisko jedynie na terenach o charakterze przemysłowo-usługowym. W tej części tekstu planu koniecznie trzeba ustosunkować się do możliwości lokalizowania zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku poważnych awarii. Katalog znajdujących się zakładzie substancji niebezpiecznych decydujący o zaliczeniu go do jednej z ww. grup zakładów jest wymieniony w *Rozporządzeniu Ministra Rozwoju z 29 stycznia 2016 r. w sprawie rodzajów i ilości znajdujących się w zakładzie substancji niebezpiecznych, decydujących o zaliczeniu zakładu do zakładu o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej*. Co do zasady, wprowadza się zakaz lokalizacji takich zakładów, jedynie w uzasadnionych przypadkach wynikających z uwarunkowań lokalnych można dopuścić taką ewentualność. Opisując zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu należy zwrócić uwagę na obowiązek ochrony gleby i wód podziemnych, ochrony ludzi przed promieniowaniem elektromagnetycznym oraz ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami na obszarze objętym planem. Przy określaniu zasad ochrony ww. elementów projektanci często przywołują *stricte* fragmenty treści przepisów odrębnych regulujących te zagadnienia (np. przepisy *Prawa Ochrony Środowiska*), co nie jest do końca

poprawne. Należałoby w tym miejscu jedynie odwołać się w sposób ogólny do przepisów odrębnych, a nie je bezpośrednio przytaczać. Ochrona akustyczna również należy do zagadnień, które trzeba omówić w części tekstu planu poświęconej zasadom ochrony środowiska. Reguluje się ją poprzez zakwalifikowanie wyznaczonych w planie terenów o określonej funkcji do sześciu z wymienionych w *Rozporządzeniu Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, grup terenów o określonym przeznaczeniu (pod zabudowę mieszkaniową, pod szpitale i domy opieki społecznej, pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, na cele uzdrowiskowe rekreacyjno-wypoczynkowe, mieszkaniowo-usługowe), dla których obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu w porze dnia i nocy.*

W zakresie określania zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w przypadku występowania na obszarze planu zabytków w formie obiektowej lub obszarowej (także archeologicznych) ustala się obowiązek ich ochrony jednocześnie powołując się pośrednio na przepisy szczegółowe (n.in. przepisy *Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*) regulujące ograniczenia w zagospodarowaniu terenu w obrębie zabytków lub ich otoczeniu. Bezwzględnie należy wymienić zabytki znajdujące się na obszarze planu w tekście planu.

W części tekstu planu poświęconej wymaganiom wynikającym z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, należy na początku zakwalifikować wybrane, wyznaczone w planie tereny o określonym przeznaczeniu do przestrzeni publicznych. Są to z reguły tereny dróg publicznych i tereny zieleni. Następnie ustala się określone nakazy, zakazy w zagospodarowaniu tych przestrzeni publicznych, np. nakaz kształtowania nawierzchni dróg i chodników w sposób umożliwiający korzystanie z nich osobom z niepełnosprawnością. W tym miejscu można też powołać się na przepisy szczegółowe planu opisujące sposób zagospodarowania określonego rodzaju terenu. Według *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* powinno się również określać zasady umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni. W praktyce politykę reklamową określa się w tekście planu przy określaniu zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego.

Jeżeli występują na obszarze planu tereny lub obiekty podlegające ochronie na podstawie odrębnych przepisów, np. takie, jak tereny górnicze, obszary szczególnego zagrożenia powodzią, obszary osuwania się mas ziemnych, tereny cenne przyrodniczo (m.in. parki narodowe, rezerваты przyrody itp.), należy w części tekstu planu poświęconej właśnie tego typu obiektom i terenom w sposób pośredni odnieść się do przepisów odrębnych regulujących zasady zagospodarowania takich terenów (np. *prawo wodne, ustawa o ochronie przyrody*) wprowadzając obowiązek ich ochrony i ograniczenia w ich zagospodarowaniu. Należy bezwzględnie w tym miejscu wymienić wszystkie występujące na obszarze planu tereny lub obiekty podlegające ochronie na podstawie odrębnych przepisów.

Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości określa się w planie miejscowym w przypadku ustalenia w nim obszarów wymagających przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości. Obowiązkiem scalenia i podziału nieruchomości obejmuje się obszary o niekorzystnym ukształtowaniu nieruchomości, tzn. dużym rozdrobnieniu działek o niekorzystnym kształcie, w celu umożliwienia ich wykorzystania i zainwestowania zgodnie z przeznaczeniem określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jak sama nazwa wskazuje, procedura ta polega na scaleniu zespołu działek i ich ponownym podziale według wytycznych w planie miejscowym, wraz z obowiązkiem realizacji przez gminę dróg publicznych i uzbrojenia terenu w infrastrukturę techniczną. Każdy uczestnik postępowania (właściciel nieruchomości, użytkownik wieczysty) otrzymuje w zamian za nieruchomości posiadane przed scaleniem inne nieruchomości o równoważnej wartości rynkowej. Ze względu na wysoki stopień skomplikowania i wysokie koszty postępowania scalenia i podziału nieruchomości bardzo rzadko w planach miejscowych ustanawiane są obszary objęte obowiązkiem przeprowadzenia takiej procedury. Zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, że w przypadku wyznaczenia na obszarze planu obszarów wymagających przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości, w tekście planu określa się minimalną powierzchnię działki, minimalną szerokość frontu działki oraz kąt położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego.

Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu wynikają z występowania na obszarze planu obiektów czy obszarów, w przypadku których obowiązują ograniczenia lokalizacji obiektów budowlanych wynikające z przepisów odrębnych. Należą do nich m.in. gazociągi wysokiego ciśnienia, wydłuż których obowiązują strefy kontrolowane z zakazem zabudowy<sup>12</sup>, czynne odwierty gazowe, wokół których obowiązują ograniczenia w zabudowie, obszary szczególnego zagrożenia powodzią ze znacznym ograniczeniem zabudowy, napowietrzne linie energetyczne średniego i wysokiego napięcia, wzdłuż których obowiązuje pas oddziaływania (technologiczny) z ograniczeniami w zagospodarowaniu terenu oraz stacje paliw, w przypadku których istnieje obowiązek zachowania pasa terenu ochronnego od budynków mieszkalnych zlokalizowanych w sąsiedztwie zbiorników z paliwem, zgodnie z przepisami odrębnymi. Można w tej części planu wprowadzić również np. zakaz zabudowy na terenach zieleni czy w ogóle na terenie planu zakaz budowy elektrowni wiatrowych.

W części uchwały poświęconej zasadom modernizacji, rozbudowy i budowy **infrastruktury technicznej** na początku wymienia się rodzaje sieci uzbrojenia terenu, jakie przewiduje się realizować na terenie objętym planem, wskazuje się ich zasadniczą i dopuszczalną lokalizację np. względem linii rozgraniczających drogi z zachowaniem istniejących urządzeń infrastruktury technicznej. Należy też podkreślić, że przebudowę,

---

<sup>12</sup> *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie.*

rozbudowę i budowę określonych rodzajów sieci uzbrojenia terenu ustala się zgodnie z przepisami odrębnymi i wprowadza się obowiązek zapewnienia dostępu właściwym służbom do wszystkich urządzeń i sieci w celu wykonania bieżących konserwacji, napraw i remontów. Następnie określa się szczegółowe zasady: zaopatrzenia w wodę na cele bytowe, gospodarcze i przeciwpożarowe (np. czy są dopuszczalne indywidualne ujęcia wody – studnie – na działkach budowlanych), odprowadzania ścieków bytowych, komunalnych i przemysłowych (np. czy są dopuszczalne szczelne zbiorniki bezodpływowe na nieczystości ciekłe – szambo – do czasu realizacji sieci kanalizacji sanitarnej), odprowadzania wód opadowych i roztopowych (np. czy można odprowadzać wodę do rowów czy tylko wyłącznie do sieci kanalizacji deszczowej), zasilania w energię elektryczną (np. gdzie można lokalizować stacje transformatorowe SN/nn), zaopatrzenia w ciepło (np., jakie można stosować źródła ciepła, w tym odnawialne źródła energii, czy można stosować paliwa stałe), zaopatrzenie w gaz, sieć teletechniczną oraz gospodarki odpadami (przestrzeganie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie).

W zakresie ustalania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy **systemów komunikacji** określa się sposób powiązania układu drogowego obszaru objętego planem z układem zewnętrznym, charakteryzuje się projektowany system drogowy poprzez wyszczególnienie klas technicznych projektowanych dróg oraz w przypadku niezwymlarowania szerokości dróg na rysunku planu, podaje się ich szerokości w tekście planu. W sytuacji pełnego zwymiarowania układu drogowego na rysunku planu w tekście planu należy wówczas tylko zaznaczyć, że ustala się szerokości dróg zgodnie z rysunkiem planu.

W planie miejscowym klasyfikujemy drogi według klas technicznych, określonych w *Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*. Klasy dróg wprowadzono w celu określenia ich warunków technicznych i użytkowych. Mają charakter hierarchiczny. Zalicza się do nich:

- autostrady, oznaczone symbolem „A”,
- ekspresowe, oznaczone symbolem „S”,
- główne ruchu przyspieszonego, oznaczone symbolem „GP”,
- główne, oznaczone symbolem „G”,
- zbiorcze, oznaczone symbolem „Z”,
- lokalne, oznaczone symbolem „L”,
- dojazdowe, oznaczone symbolem „D”.

Z kolei kategorie dróg publicznych, wskazujące ich funkcje w sieci drogowej i formę własności, określa *Ustawa o drogach publicznych* i zalicza do nich:

- drogi krajowe;
- drogi wojewódzkie;
- drogi powiatowe;
- drogi gminne.

Ważne jest zachowanie w planie ustalonych w *Ustawie o drogach publicznych* relacji między kategorią a klasą techniczną drogi. Droga zaliczona do jednej z kategorii

powinna spełniać wymagania techniczne i użytkowe określone dla danej klasy technicznej (tab. 19). Przy przebudowie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych dopuszcza się przyjęcie klasy o jeden poziom niższe.

Tabela 19. Relacje między kategorią a klasą techniczną drogi

Kategoria drogi	Klasa techniczna drogi
Krajowa	A, S lub GP
Wojewódzka	GP lub G
Powiatowa	GP, G lub Z
Gminna	GP, G, Z, L lub D

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ustawy o drogach publicznych*.

W praktyce planistycznej ustalając szerokość dróg wyznaczonych w planie na terenach zurbanizowanych projektanci kierują się przepisami *Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* (tab. 20). Są w niej określone minimalne szerokości ulicy, która w rozumieniu *Ustawy o drogach* stanowi drogę na terenie zabudowy<sup>13</sup> lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Poza terenem zabudowy i nieprzeznaczonym pod zabudowę obowiązują nieco szersze minimalne szerokości dróg (tab. 21).

W planie miejscowym linie rozgraniczające drogę stanowią granice terenów przeznaczonych na pas drogowy rozumiany jako wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Pas drogowy obejmuje jezdnie, pobocza, skarpy o wysokości 0,75 m, rowy drogowe oraz pasy terenu za rowami.

W planie miejscowym projektując układ drogowy należy również przestrzegać przepisów o minimalnych dozwolonych odległościach między węzłami lub skrzyżowaniami dróg o określonej klasie technicznej (par. 9) oraz minimalnych trójkątach widoczności (narożne ścięcia linii rozgraniczających dróg) stosowanych na skrzyżowaniach dróg na terenach zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy i poza nimi (tab. 22).

<sup>13</sup> Teren zabudowy – teren leżący w otoczeniu drogi, na którym dominują obszary o miejskich zasadach zagospodarowania, wymagające urządzeń infrastruktury technicznej lub obszary przeznaczone pod takie zagospodarowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (*Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*).



Tabela 20. Minimalna szerokość dróg w planach miejscowych według klasy technicznej i liczby jezdni na terenach zabudowy lub przeznaczonych do zabudowy

Klasa ulicy	Najmniejsza szerokość ulicy w liniach rozgraniczających ulicy o przekroju		
	jednojezdniowym (m)	dwujezdniowym (m)	
	1 x 2	2 x 2	2 x 3
S	-	40	50
GP	30	40	50
G	25	35	45
S	20	30	-
L	12	-	-
D	10	-	-

Źródło: Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Tabela 21. Minimalna szerokość dróg w planach miejscowych według klasy technicznej i liczby jezdni poza terenem zabudowy i nieprzeznaczonym pod zabudowę

Klasa drogi	Najmniejsza szerokość ulicy w liniach rozgraniczających drogi o przekroju		
	jednojezdniowym (m)	dwujezdniowym (m)	
	1 x 2	2 x 2	2 x 3
A	-	60	70
S	30	40	50
GP	25	35	45
G	25	35	-
S	20	30	-
L	15	-	-
D	15	-	-

Źródło: Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Tabela 22. Minimalne narożne ścięcia linii rozgraniczających dróg na skrzyżowaniach

Skrzyżowanie dróg o klasie technicznej	Teren zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy	Poza terenem zabudowy i nieprzeznaczonym pod zabudowę
L lub D z L lub D	5 m × 5 m	5 m × 5 m
Z z L lub D	5 m × 5 m	10 m × 10 m

Źródło: Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, ważne jest również ustalenie wysokości wskaźników realizacji miejsc postojowych dla samochodów na działkach budowlanych, najczęściej z podziałem na funkcje terenów lub funkcje budynków. Wskaźniki te określają minimalną liczbę miejsc postojowych w przeliczeniu na lokal mieszkalny, budynek mieszkalny, określoną powierzchnię użytkową lokalu użytkowego czy pracownika zatrudnionego na zmianie, w zależności od funkcji zabudowy. Można też określić minimalną liczbę miejsc postojowych dla rowerów. Obowiązek określania w planie liczby miejsc postojowych w stosunku do liczby mieszkań lub liczby zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych nakłada *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Z kolei *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* mówi o obowiązku określania w planie minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Nie można więc od 2014 r. zapomnieć o określeniu w planach minimalnej liczby miejsc do parkowania dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (m.in. dla osób z niepełnosprawnością), które nie mogą naruszać przepisów odrębnych regulujących tę kwestię (*Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*). W praktyce najczęściej niestety przenosi się do tekstu planu bezpośrednio przepisy art. 12a *Ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*, co nie jest prawidłowym rozwiązaniem. Powinno się ustalić wskaźniki pozwalające obliczyć minimalną liczbę miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, zróżnicowane w zależności od przeznaczenia obiektów, przy których miejsca te mają się znaleźć.

*Art. 12a. 2. Stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, w miejscu przeznaczonym na postój pojazdów wyznacza się w liczbie nie mniejszej niż:*

- 1) stanowisko – jeżeli liczba stanowisk wynosi 6-15;*
- 2) stanowiska – jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40;*
- 3) stanowiska – jeżeli liczba stanowisk wynosi 41-100;*
- 4) 4% ogólnej liczby stanowisk, jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100.*

W ramach sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów objętych planem zazwyczaj ustala się, do czasu zagospodarowania terenów zgodnie z ustaleniami planu, możliwość ich użytkowania w sposób dotychczasowy. Przykładowo teren, który był użytkowany rolniczo przed uchwaleniem planu, po jego uchwaleniu może być nadal użytkowany na cele rolne, mimo przeznaczenia tego terenu w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową. Dopiero w przypadku dokonania jakiegokolwiek zamierzenia budowlanego na tym terenie należy bezwzględnie trzymać się ustaleń planu, w tym nowego przeznaczenia terenu.

Przepisy szczegółowe dotyczą *stricte* zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu określanych odrębnie dla każdego rodzaju terenów o danym przeznaczeniu (lub ich grup) poprzez podanie przeznaczenia podstawowego (dominującego) i dopuszczalnego (uzupełniającego) oraz następujących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy wyrażonej w metrach lub w liczbie kondygnacji nadziemnych, odległości linii zabudowy od drogi (z reguły przez jej zwymiarowanie na rysunku planu i powołanie się w tekście na ustalenia rysunku) i określenie gabarytów obiektów (w tym geometrię dachów, fakultatywnie kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów). W praktyce utarło się również podawanie dla każdego z klasy terenów o określonej funkcji minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych z uwzględnieniem formy zabudowy, zwłaszcza w sytuacji niewyznaczenia w planie obszarów objętych obowiązkiem przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości. Niestety rzadko spotyka się już w planach ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości.

*§18.1. Dla terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem 4MN, ustala się:*

*1) przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna szeregowa lub wolno stojąca;*

*2) przeznaczenie dopuszczalne:*

*a) usługi nieuciążliwe usytuowane w budynku mieszkalnym,*

*b) garaże i budynki gospodarcze wolno stojące lub jako pomieszczenia wbudowane w budynek mieszkalny,*

*c) obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej dla potrzeb lokalnych,*

*d) miejsca postojowe,*

*e) obiekty małej architektury i altany ogrodowe;*

*3) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu:*

*a) minimalna powierzchnia nowo wydzielonej działki budowlanej:*

*– dla zabudowy szeregowej: 230 m<sup>2</sup>,*

*– dla zabudowy wolno stojącej: 700 m<sup>2</sup>,*

*b) maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy działki budowlanej:*

*– dla zabudowy szeregowej: 40%,*

*– dla zabudowy wolno stojącej: 30%,*

*c) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy działki budowlanej:*

*– dla zabudowy szeregowej: 1,2,*

*– dla zabudowy wolno stojącej: 0,9,*

- d) *minimalny wskaźnik intensywności zabudowy działki budowlanej:*
- dla zabudowy szeregowej: 0,6,
  - dla zabudowy wolno stojącej: 0,4,
- e) *minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej działki budowlanej:*
- dla zabudowy szeregowej: 35%,
  - dla zabudowy wolno stojącej: 50%,
- f) *maksymalna wysokość zabudowy:*
- dla budynków mieszkalnych – do 10 m – do dwóch kondygnacji nadziemnych, łącznie z poddaszem użytkowym,
  - dla garaży i budynków gospodarczych wolno stojących – do 6,0 m – jedna kondygnacja nadziemna,
  - dla istniejących budynków wyższych lub posiadających większą liczbę kondygnacji nadziemnych ustala się zakaz nadbudowy,
- g) *geometria dachów:*
- dla budynków mieszkalnych dachy dwuspadowe lub wielospadowe o nachyleniu połaci dachowych od 25° do 45°,
  - dla garaży i budynków gospodarczych wolno stojących: dachy jedno- i dwuspadowe, wielospadowe o nachyleniu połaci dachowych od 15° do 45° lub płaskie,
  - w istniejących budynkach w przypadku konieczności remontu lub wymiany dachu dopuszcza się zastosowanie pierwotnego kąta nachylenia połaci,
- h) *materiały i kolorystyka pokryć dachowych:*
- materiały: dachówka ceramiczna, dachówka cementowa, blachodachówka, blacha w arkuszach, pokrycia bitumiczne,
  - kolorystyka: naturalne barwy dachówki ceramicznej, odcienie koloru czerwonego, brązowego, grafitowego.

Jak wspomniano w rozdziale 1 *Standardy urbanistyczne*, obecnie nie występują w Polsce żadne powszechnie obowiązujące obligatoryjne standardy urbanistyczne mogące stanowić punkt odniesienia do określania w planach parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Uregulowany jest jedynie formalnie minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na działkach budowlanych, przeznaczonych pod zabudowę wielorodzinną, budynki opieki zdrowotnej (z wyjątkiem przychodni) oraz oświaty i wychowania wynoszący według *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* co najmniej 25% powierzchni działki, jeżeli inny procent nie wynika z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W przypadku, gdy projekt planu zmienia ustalenia obowiązującego już na tym terenie innego planu miejscowego, należy w ramach przepisów końcowych zaznaczyć, że w wyniku uchwalenia nowego planu tracą moc ustalenia planu poprzedniego. Innym ważnym

zagadnieniem jest określenie wysokości stawki procentowej służącej naliczaniu jednorazowej opłaty od wzrostu wartości nieruchomości związanego z uchwaleniem planu. Czynnikiem różnicującym stawki renty planistycznej powinno być przeznaczenie nieruchomości. Dla nieruchomości o różnym przeznaczeniu można stosować różne stawki. Zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* stawki procentowe powinny zawierać się w przedziale od 0% do 30% i dotyczyć wszystkich terenów, określonych w projekcie planu miejscowego. W praktyce obowiązują dwie linie postępowania przy określaniu wysokości stawek opłat planistycznych wynikające z rozbieżnego orzecznictwa sądów. W starszym orzecznictwie wskazano, że nie jest możliwe ustalenie stawki renty planistycznej na poziomie 0% albo w ogóle zrezygnować z jej ustalania, ponieważ organ (rada gminy) na etapie sporządzania planu nie może przesądzić, że wartość dla wskazanych obszarów nie wzrośnie – nie ma kompetencji w zakresie jednoznacznego przesądzania o podwyższeniu wartości nieruchomości (np. *wyrok NSA z 5.12.2012 r.* sygn. II OSK 2274/12, postanowienie WSA w Krakowie z 4.2.2013 r. sygn. II SA/Kr 1599/12). W nowszych orzeczeniach przewiduje się ewentualność ustalenia stawki procentowej na poziomie 0% lub dopuszczenia się braku orzekania w tym przedmiocie w sytuacji, gdy można bezspornie ustalić, że w stosunku do pewnych nieruchomości nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru tej opłaty, np., gdy nieruchomości nie mogą być zbywane, lub gdy plan nie zmienił przeznaczenia konkretnych gruntów (*wyrok WSA w Olsztynie z 5.7.2013 r.* sygn. II SA/OI 421/13) lub gdy z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można stwierdzić, że plan nie spowoduje zmiany wartości nieruchomości (*wyrok WSA w Olsztynie z 10.2.2015 r.* sygn. II SA/OI 1203/14) [Nowak 2017]. Na końcu tekstu planu należy zaznaczyć, że wykonanie niniejszej uchwały powierza się organowi wykonawczemu gminy (wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta), uchwała podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa właściwym ze względu na położenie obszaru objętego planem, uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w ww. dzienniku.

Do uchwały załączone są co do zasady trzy załączniki. Pierwszy stanowi rysunek będący integralną częścią planu, drugi – rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag do projektu planu, trzeci – rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy. Załącznik drugi stanowi wykaz nieuwzględnionych uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego wzór przedstawia załącznik nr 6 do *Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Wykaz taki ma na celu przede wszystkim przedstawić uzasadnienie do nieuwzględnionych uwag mieszkańców złożonych do projektu planu w czasie publicznego wyłożenia projektu do publicznego wglądu. W trzecim załączniku wskazuje się na zakres zadań własnych gminy, które będą wynikać z uchwalenia planu miejscowego. Najczęściej należą do nich: budowa sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, budowa dróg gminnych (jeżeli są przewidziane w planie) oraz za-

pewnienie im oświetlenia i innym miejscom publicznym. Opisuje się też po krótku sposób realizacji tych zadań wskazując na konieczność ich etapowania w zależności od przyjętych planów budżetowych gminy oraz konieczność przestrzegania Prawa zamówień publicznych. Wymienia się również potencjalne źródła finansowania realizacji tych zadań, takie jak np.: wydatki z budżetu gminy zgodnie z uchwałą budżetową, współfinansowanie środkami zewnętrznymi (np. dotacje unijne, dotacje z funduszy krajowych, środki inwestorów zewnętrznych na podstawie partnerstwa publiczno-prywatnego).

Oprócz załączników, od 2015 r. do uchwały obowiązkowo dołącza się także uzasadnienie uchwalenia planu miejscowego opisujące sposób realizacji w planie wymogów planowania przestrzennego (inaczej przestrzegania podstawowych zasad planowania przestrzennego) określonych w ustawie, zgodność projektu planu z wynikami analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy wpływającymi na aktualność obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wpływ ustaleń planu na finanse publiczne, w tym budżet gminy.

Koszty sporządzenia planu miejscowego z reguły obciążają budżet gminy, w wyjątkowych przypadkach budżet władzy samorządowej wyższego szczebla. Co istotne, kosztami sporządzenia planu miejscowego można obciążyć także inwestora realizującego inwestycję celu publicznego – w części, w jakiej koszt ten jest bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji.

W praktyce w Polsce uchwała się plany miejscowe bez gwarancji zapewnienia środków finansowych na realizację uzbrojenia terenów. Określa się w planach (w jednym z załączników do uchwały) jedynie sposób realizacji uzbrojenia terenu oraz zasady jego finansowania, a opracowana prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, określająca koszty realizacji przez gminę sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, oświetlenia, dróg gminnych, nie jest wiążąca dla budżetu gminy i wieloletniego planu finansowego. Pokazuje jedynie szacunki. Mechanizm refinansowania wydatków gminy na koszty realizacji infrastruktury publicznej przez opłatę planistyczną<sup>14</sup> i adiacencką<sup>15</sup> okazał się nieefektywny. Finalnie tereny przeznaczone pod zabudowę w planach miejscowych nie są przygotowane technicznie pod planowane inwestycje, a podmiotom prywatnym często zależy na szybkiej realizacji infrastruktury, która jest niezbędna do wykonania zamierzenia budowlanego. Rozwiązaniem tej sytuacji jest coraz powszechniej stosowana w praktyce współpraca samorządów lokalnych z inwestorami prywatnymi na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>16</sup>. Jej celem jest

<sup>14</sup> Jednorazowa opłata na rzecz budżetu gminy, którą ponosi właściciel albo użytkownik wieczysty w momencie zbycia nieruchomości, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub też jego zmianą, wartość jego nieruchomości wzrosła (*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*).

<sup>15</sup> Jednorazowa opłata za wzrost wartości nieruchomości wynikający z podziału nieruchomości, scalenia i podziału nieruchomości lub budowy urządzeń infrastruktury technicznej (drogi, sieci uzbrojenia terenu) z udziałem środków Skarbu Państwa, środków unijnych, jednostek samorządu terytorialnego albo źródeł zagranicznych (*Ustawa o gospodarce nieruchomościami*).

<sup>16</sup> Wszelkie umowy cywilne według Kodeksu Cywilnego, umowa urbanistyczna z art. 37 i *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, art. 16 *Ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach*

racjonalny podział kosztów i korzyści rozwoju przestrzennego między samorząd a podmiot prywatny. Polega na uzgadnianiu i zabezpieczeniu warunków finansowych realizacji planu miejscowego, zwłaszcza w zakresie infrastruktury technicznej, we współpracy podmiotów publicznych z prywatnymi. Jest jednym z miękkich instrumentów planowania, mieszczących się w szerszym pojęciu urbanistyki operacyjnej, często stosowanych w obliczu słabości ustawowego systemu planowania przestrzennego w Polsce [Lorens *et al.* 2021].

Jedynie w 1/3 powierzchnia kraju (31,4%) pokryta jest obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, według danych Głównego Urzędu Statystycznego na 2020 r. Jest to niski wynik wskazujący na deficyt dostatecznej liczby planów miejscowych, który stanowi główną barierę w rozwoju gmin, zwłaszcza w kontekście rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Niejednokrotnie aktualność obowiązujących planów miejscowych jest kontestowana przez lokalne społeczności czy innych interesariuszy przekształceń [Lorens *et al.* 2021]. W odpowiedzi na zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze należałoby dokonać zmiany obowiązujących aktów prawa miejscowego i dostosować je do obecnych potrzeb.

## 2.4. Dylematy sporządzania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Decyzję o warunkach zabudowy wprowadzono w 2003 r. *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jako rozwiązanie uzupełniające w stosunku do planów miejscowych. Ze względu na to, że ustawa ta ostatecznie unieważniła miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r., nagle w 2003 r. ok. 75% powierzchni kraju zostało pozbawione możliwości zmiany sposobu zagospodarowania terenu, w tym rozwijania nowej zabudowy. W celu całkowitego nieograniczenia możliwości inwestowania na terenach pozbawionych planów miejscowych dopuszczono do inwestowania na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, dalej nazywanej w skrócie „decyzją wz”.

Decyzja o warunkach zabudowy ustala następujące wymagania dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu:

- 1) linię zabudowy określającą odległość obiektu od drogi,
- 2) wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu,
- 3) szerokość elewacji frontowej budynku,
- 4) wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki,
- 5) geometrię dachu budynku (kąt nachylenia, wysokość kalenicy i układ połączeń dachowych).

---

publicznych, art. 22 *Ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*.

Decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją administracyjną wydawaną na poziomie gminy przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na wniosek inwestora po uzgodnieniu i opiniowaniu z wieloma organami i instytucjami. W praktyce w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich wydawaniem decyzji zajmują się podmioty zewnętrzne (urbaniści, architekci). W dużych miastach zajmują się tym urzędnicy z wydziału urbanistyki i architektury zatrudnieni w urzędzie miasta. Decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i dotyczy zmiany sposobu zagospodarowania terenu polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych niezmiennających jego formy architektonicznej, a także zmiany sposobu użytkowania istniejącego już obiektu budowlanego lub jego części. Decyzja taka wymagana jest w przypadku robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę. Taka decyzja jest również wymagana dla zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku. Nie wymagają wydania decyzji o warunkach zabudowy roboty budowlane polegające na remoncie, montażu lub przebudowie obiektu budowlanego, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę. Przepisy *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* przewidują jednak wyjątki w tym zakresie i wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji niewymagających pozwolenia na budowę wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 1, 1a i pkt 16 lit. b *Ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane*. Najczęściej spotykanym wyjątkiem jest budowa wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, oraz budowa wolno stojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej rozumianych jako budynki przeznaczone do okresowego wypoczynku, o powierzchni zabudowy powyżej 35 m<sup>2</sup>, która wymaga zgłoszenia robót budowlanych. Decyzja o warunkach zabudowy może dotyczyć więc zmiany użytkowania terenu, przykładowo wprowadzenia nowej zabudowy, jak również zmiany zasad użytkowania terenu już zabudowanego.

Co ciekawe, w odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy i może dotyczyć różnego rodzaju przedsięwzięć. Ustalenia zawarte w decyzji o warunkach zabudowy wiążą starostę wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę. Zgłoszenie robót budowlanych również musi być zgodne z wydaną decyzją o warunkach zabudowy. O wydanie decyzji o warunkach zabudowy może wystąpić każdy – nie trzeba być właścicielem nieruchomości czy też posiadać do niej prawa do dysponowania na cele budowlane. W konsekwencji decyzja o warunkach zabudowy może spełniać funkcję informacyjną – informuje o różnych, dopuszczalnych możliwościach zagospodarowania terenu. Przykładowo, dla tej samej działki mogą być wydane trzy różne decyzje o warunkach zabudowy wskazujące na możliwość budowy: (1) budynku mieszkalnego jednorodzinnego, (2) budynku usługowego, (3) budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Dopuszczalny sposób zagospo-



darowania terenu wynika w dużej mierze z charakteru istniejącej w szeroko rozumianym „sąsiedztwie” zabudowy. W przeciwieństwie do planu miejscowego decyzja „wz” nie przesądza o przeznaczeniu terenu – teren może być przeznaczany na różne cele, w zależności od inwencji inwestora.

Decyzja o warunkach zabudowy, obok swoich walorów informacyjnych, stała się także narzędziem spekulacji cenami gruntów, ponieważ pozwala na przekształcenie działki dotychczas wyłączonej z prawa zabudowy na cele budowlane, co znacznie podnosi wartość nieruchomości. Zdarza się, że wyłącznie w celu sprzedaży gruntu po wyższej cenie, właściciele nieruchomości ubiegają się o decyzję ustalającą warunki nowej zabudowy, np. mieszkalnej jednorodzinnej.

Decyzja o warunkach zabudowy może być wydana wielu wnioskodawcom, ponieważ nie rodzi praw do terenu. Dodatkowo decyzja ta nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Decyzja „wz” jest ważna bezterminowo i wygasa, jeżeli inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę (potocznie mówi się wówczas o „skonsumowaniu decyzji „wz”) lub gdy dla danego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji – a nie wydano jeszcze pozwolenia na budowę.

Decyzję o warunkach zabudowy wydają władze gminy w przypadku łącznego spełnienia przez inwestora pięciu podstawowych warunków:

1) 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;

2) teren ma dostęp do drogi publicznej;

3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;

4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;

5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Oznacza to, że niespełnienie chociażby jednego z ww. warunków skutkuje odmową ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji.

Warunek pierwszy odnosi się do tzw. dobrego sąsiedztwa. W celu jego weryfikacji w ramach analizy urbanistycznej wyznacza się wokół terenu planowanej inwestycji obszar analizowany w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 m, i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu. Obszar analizowany powinien obejmować działki zabudowane wzdłuż drogi publicznej, z której planowane jest zapewnienie dostępności komunikacyjnej terenu objętego inwestycją. Działki zabudowane są to działki z istniejącą zabudową, a nie jedynie objęte zamierzeniem budowlanym, które nie stanowią samowoli budowlanej stwierdzonej ostatecznie w postępowaniu administracyjnym. Analiza zabudowy w obszarze analizowanym ma na celu umożliwić 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.

Kontynuacja funkcji odnosi się do potrzeby przeanalizowania, czy wnioskowane przedsięwzięcie nie będzie kolidować z funkcją już istniejącej zabudowy. Nowa zabudowa zdaniem Niewiadomskiego [2009] nie może godzić w zastany sposób zagospodarowania terenu i jest dopuszczalna w przypadku, gdy można ją pogodzić z już istniejącą funkcją. Funkcja dopuszczalna to taka, która bezkolizyjnie towarzyszy funkcji głównej, np. sklep spożywczy, przychodnia lekarska czy urządzenia rekreacyjne wśród zabudowy mieszkaniowej. Przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy może być planowanie inwestycji sprzecznej z dotychczasową funkcją terenu, np. zakładu produkcyjnego czy obiektu handlowego wielkopowierzchniowego wśród zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Należy podkreślić, że definicja obszaru analizowanego nie jest tożsama z pojęciem sąsiedztwa. Zgodnie z wyrokiem WSA w Białymstoku z 14 stycznia 2010 r. (II SA/Bk 637/09) *obszar analizowany służyć ma do wskazania działek sąsiednich, spełniających warunki tzw. dobrego sąsiedztwa. Jak wskazuje M. Szewczyk [2008: 8] każda działka sąsiednia jest działką położoną w granicach obszaru analizowanego, ale nie odwrotnie: nie każda działka położona w granicach obszaru analizowanego jest działką sąsiednią.*

Jak trafnie zauważyła A. Fogel [2010: 83] *instytucja prawna tzw. dobrego sąsiedztwa nie jest skonstruowana w sposób precyzyjny i dopuszcza pewien luz decyzyjny organu administracji.* Przepis dotyczący sposobu wyznaczania obszaru analizowanego określa jedynie minimalny jego zasięg i dopuszcza ustalenie obszaru analizowanego o promieniu większym. Utrwalony jest w orzecznictwie pogląd, że sąsiedztwo nie może być sprowadzane do sąsiedztwa bezpośredniego, lecz tworzy ono pewną urbanistyczną całość. Według wyroku WSA w Warszawie z 21 lipca 2009 r. (IV SA/Wa 2102/08 LEX nr 553466) *pojęcia działka sąsiednia nie można sprowadzać do pojęcia działki bezpośrednio graniczącej z terenem inwestycji, powinno być ono utożsamiane z najbliższym sąsiedztwem, sąsiedztwem urbanistycznym.* Zgodnie z wyrokiem WSA w Olsztynie z 10 listopada 2009 r. (II SA/Ol 869/09) *przez pojęcie działki sąsiedniej nie można rozumieć wyłącznie działki graniczącej bezpośrednio z terenem inwestycji, ale należy pojęcie to odnieść do terenów położonych w okolicy, tworzącej pewną urbanistyczną całość.* Sąsiedztwo w ramach warunku tzw. dobrego sąsiedztwa oznacza więc sąsiedztwo urbanistyczne (tworzące spójną całość urbanistyczną) uwzględniające wzajemne położenie działek zabudowanych w szerszym kontekście, np. w kontekście tworzenia pewnych struktur osadniczych, jak również uwarunkowań środowiskowych, np. układu hydrograficznego czy rzeźby terenu.

Według A. Fogel [2010] organ prowadzący sprawę zobowiązany jest zastosować zasady ładu przestrzennego przy ustalaniu dobrego sąsiedztwa. Uwzględnianie ładu przestrzennego stanowi *ratio legis* przepisu o warunku dobrego sąsiedztwa. Stanowisko

takie podziela również K. Małyś-Sulińska [2009: 6], zdaniem której *przez dobre sąsiedztwo należy (...) rozumieć takie zagospodarowanie danego terenu, którego funkcje, a także parametry i cechy istniejącej zabudowy mogą tworzyć harmonijną całość z planowaną inwestycją, której realizacja wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w formie decyzji wz. Innymi słowy – można powiedzieć, że realizacja inwestycji objętej decyzją wz nie może zburzyć istniejącego w danym terenie ładu przestrzennego*. Co ciekawe, zgodnie z przepisami *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* samo powoływanie się na naruszenie ładu przestrzennego czy też innych wartości wysoko cenionych w planowaniu przestrzennym, wskazanych w tej ustawie, nie może stanowić podstawy odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Jak trafnie zauważyła A. Fogel [2010] zapewnienie ładu przestrzennego przy ustalaniu działek sąsiednich powinno być dokonywane przez pryzmat studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Poszukiwanie w dalszej odległości działek sąsiednich może być dozwolone w sytuacji, jeżeli w studium teren ten jest przeznaczony pod zabudowę i znajduje się pomiędzy większymi strukturami urbanistycznymi. Natomiast naruszeniem wymogów określania dobrego sąsiedztwa jest zaakceptowanie całkowicie rozproszonej zabudowy jako sąsiedztwo urbanistyczne w sytuacji, gdy w studium uwarunkowań dla tego terenu został ustalony zakaz zabudowy [Fogel 2010].

Ze względu na to, że w przepisach prawa określono wyłącznie minimalną wielkość obszaru analizowanego, a nie maksymalną, powoduje to zbyt dużą swobodę w zakresie określania zasięgu terenu objętego analizą na potrzeby ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji. W praktyce prowadzi to do kuriozalnych sytuacji, w których obszar analizy parametrów zabudowy na potrzeby wydania decyzji o warunkach zabudowy zostaje rozszerzany czasami nawet do pół kilometra, jedynie w celu „wchłonięcia” terenów zabudowanych pozwalających określić odpowiednie warunki zabudowy dla wnioskowanego przedsięwzięcia.

W konsekwencji decyzja o warunkach zabudowy może pozwolić na wzniesienie obiektu wśród terenów niezabudowanych (np. rolnych, leśnych), co prowadzi do niekorzystnego procesu rozpraszania zabudowy. Jest to samonapędzający się mechanizm, ponieważ chociażby jeden „precedens” budowy budynku wśród terenów niezabudowanych ułatwia powstawanie kolejnych obiektów w jego sąsiedztwie. W praktyce doszło więc do kompletnego wypaczenia korzystania z zasady dobrego sąsiedztwa w decyzjach o warunkach zabudowy. Przyczyniła się do tego m.in. opatrzna interpretacja warunków dobrego sąsiedztwa przez sądy administracyjne.

Często jedyną barierą ograniczającą maksymalny zasięg obszaru analizowanego jest przebieg (zasięg) drogi publicznej, z której planowana jest obsługa komunikacyjna wnioskowanej inwestycji. „Tą samą drogą publiczną” wspomnianą w instytucji dobrego sąsiedztwa powinna być bowiem droga publiczna tej samej klasy technicznej (dojazdowa, lokalna, zbiorcza, główna, główna ruchu przyspieszonego, ekspresowa, autostrada) i kategorii (gminna, powiatowa, wojewódzka, krajowa) biegnąca w linii

prostej lub nieznacznie zakrzywiona. Rażącem naruszeniem jest uznanie, że „tą samą drogą publiczną” są wszelkie sąsiadujące ze sobą drogi o odmiennych nazwach, które się ze sobą krzyżują lub tworzą sieć dróg pod kątem. Bowiem pojęcie „tej samej drogi publicznej” powinno być tożsame z kategorią, klasą, nazwą oraz przebiegiem (układem liniowym) drogi [Fogel 2010].

Dostęp działki do drogi publicznej może być zapewniony w sposób bezpośredni lub pośredni (dostęp do drogi publicznej następuje przez inną działkę). Położenie nieruchomości bezpośrednio przy drodze publicznej nie oznacza automatycznie, że działka ta ma do niej dostęp. Dostęp do drogi oznacza możliwość ustanowienia faktycznego dojazdu do działki, ustanowienia zjazdu z tej działki na drogę (włączenie się do ruchu). Brak dostępu działki do drogi może być uwarunkowany prawnie (np. ze względu na klasę drogi) oraz fizjograficznie (np. skarpa uniemożliwiająca przejazd). Pośredni dostęp do drogi publicznej dotyczy sytuacji, gdy przedmiotowa działka ma dostęp do drogi publicznej przez inną, obok ległą działkę, która ma bezpośredni dostęp do drogi publicznej. W takim przypadku dostęp do drogi może być zapewniony poprzez ustanowienie służebności gruntowej zapewniającej prawo przejazdu i dojścia do działki inwestora przez inną nieruchomość lub nabycie udziału we własności działki stanowiącej drogę wewnętrzną, inaczej współwłasność drogi wewnętrznej prowadzącej do drogi publicznej. To drugie rozwiązanie jest powszechnie stosowane w Polsce. W drodze warunków zabudowy powstają wzdłuż nowo wytyczonych dróg wewnętrznych osiedla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej

Poprzez uzbrojenie terenu należy rozumieć drogi, obiekty budowlane, przewody lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne. Warunek dotyczący uzbrojenia terenu uznaje się za spełniony, jeżeli jego wykonanie zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem. Zatem nie jest wymagane istniejące uzbrojenie terenu, lecz tylko promesa od gestora sieci – zaświadczenie o możliwości dostarczenia wody, prądu, gazu czy też odprowadzenia ścieków. Prowadzi to do sytuacji, w której prawo do zabudowy można wydać dla terenu fizycznie pozbawionego sieci infrastruktury technicznej, co powoduje wzrost kosztów uzbrojenia terenów budowlanych.

Odnosnie do warunku czwartego należy pamiętać, że wszystkie tereny leśne (państwowe i prywatne) wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, zgodnie z *Ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych*. W związku z tym na terenach leśnych nie jest możliwe uzyskanie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy. Chronionymi ww. ustawą gruntami rolnymi wymagającymi zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze są grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III z jednym wyjątkiem. Nie wymagają uzyskania zgody użytki rolne klas I-III, jeżeli zostają spełnione łącznie następujące warunki: (1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy, rozumianej jako obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki,

jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m, (2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej, (3) położone są w odległości nie większej niż 50 m od drogi publicznej, (4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części. Powyższe warunki spełniają praktycznie wszystkie grunty rolne położone w promieniu 50 m od drogi publicznej na terenach wiejskich, zwłaszcza wśród rozproszonej zabudowy zagrodowej. W konsekwencji takich zapisów tereny wzdłuż dróg na terenach wiejskich nie są chronione prawnie i pretendują do uzyskania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy. Sprzyja to niekorzystnemu procesowi rozlewania się zabudowy. Co istotne, od 2014 r. grunty rolne w miastach (użytki rolne klas I-III) nie są chronione, tzn. nie wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze. Zniesienie takiej ochrony nazwano potocznie automatycznym, masowym „odrolnieniem” gruntów w miastach. Tak więc warunek czwarty nie stanowi żadnej bariery dla rozwoju nowej zabudowy na gruntach ornych na obszarach miejskich.

Planowana inwestycja musi być zgodna z przepisami prawa. Przepisy odrębne obejmują ustawy wraz z aktami wykonawczymi (rozporządzeniami). W rozdziale 5. wymieniono najważniejsze akty prawne, które regulują sposób zagospodarowania i zabudowy terenu. Wiele z nich ogranicza rozwój zabudowy, np. na terenach szczególnego zagrożenia powodzią (*Prawo Wodne*) czy w otulinie parku narodowego (*Ustawa o ochronie przyrody*).

Co do zasady rozmieszczenie inwestycji celu publicznego powinno następować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak w przypadku braku planu miejscowego ich lokalizacja może zostać ustalona w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego (ICP) jest odmianą decyzji o warunkach zabudowy odnoszącą się do inwestycji celu publicznego. Należą do nich działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów publicznych, które wymienione są w *Ustawie o gospodarce nieruchomościami*. Są to przede wszystkim przedsięwzięcia mające zapewnić albo poprawić dostęp do usług publicznych i najczęściej dotyczą budowy lub rozbudowy obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej (sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, energetycznej, rurociągów, ropociągów, gazociągów itp.), infrastruktury społecznej (szkoły publiczne, domy pomocy społecznej, szpitale itp.) oraz bezpieczeństwa publicznego, w tym ochrony przeciwpowodziowej (zbiorniki retencyjne, wały przeciwpowodziowe), niezaliczanych do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Charakter publiczny tych działań nie wynika z charakteru podmiotu realizującego, lecz przedmiotu przedsięwzięcia. Inwestycje celu publicznego mogą być realizowane zarówno przez władze publiczne, jak i podmioty prywatne. Decyzja ta wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydają władze gminy po uzgodnieniu z właściwymi organami, przy czym w odniesieniu do inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódz-

kim w uzgodnieniu z marszałkiem województwa. Na terenach zamkniętych decyzję wydaje wojewoda. Wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego jest możliwe w przypadku spełnienia dwóch warunków: (1) nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi, (2) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Decyzje o warunkach zabudowy i o lokalizacji inwestycji celu publicznego są narzędziami planistycznymi wyłączonymi z procesu partycypacji społecznej. Ustalanie warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnej następuje na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. O wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie zawiadamia się wyłącznie strony, tj. inwestora i sąsiadów. Uczestniczenie w postępowaniu możliwe jest tylko w charakterze strony. Niestety przepisy nie zobowiązują organów gminy do wyłożenia do publicznego wglądu projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustalanie warunków zabudowy dla indywidualnego inwestora jest poza kontrolą społeczną, co uniemożliwia wyważenie różnych interesów uczestników „gry o przestrzeń” i prowadzi do powstawania konfliktów społecznych.

W przeciwieństwie do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów miejscowych decyzje o warunkach zabudowy nie podlegają weryfikacji i kontroli nadzorczej wojewody. Inwestor oraz sąsiedzi, stanowiący strony postępowania, mogą jedynie odwołać się od wydanej decyzji o warunkach zabudowy do samorządowego kolegium odwoławczego (SKO), i w dalszym etapie, w razie potrzeby, decyzję SKO mogą zaskarżyć do sądu administracyjnego, w związku z naruszeniem ich interesów prawnych.

Decyzja o warunkach zabudowy doprowadziła do dysfunkcjonalności systemu planowania przestrzennego. Narusza zasadę spójności polityki przestrzennej, wzajemnej spójności aktów planowania przestrzennego, przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Nie musi być ona bowiem zgodna z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium nie jest aktem prawa i nie może stanowić podstawy do wydania decyzji administracyjnych (*wyrok WSA w Krakowie z 12 maja 2009 r. sygn. II SA/Kr 348/09, wyrok NSA w Warszawie z 31 marca 2008 r. sygn. II OSK 317/07*). Brak zależności między tym dokumentem planistycznym a decyzją prowadzi do kuriozalnych sytuacji, w których na terenach wyłączonych z zabudowy określonych w studium w drodze decyzji o warunkach zabudowy ustala się możliwość realizacji zabudowy, naruszając tym samym np. ciągłość korytarzy ekologicznych i systemu przewietrzania miasta. Inwestor „konsumuje” wydaną pozytywną decyzję o warunkach zabudowy uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, na podstawie której zaczyna realizować (realizuje) zamierzenie budowlane. Następnie gmina przystępuje na tym terenie do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które w myśl przepisów prawa nie może naruszać ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Realizacja zabu-

dowy w drodze wcześniej wydanej decyzji o warunkach zabudowy w analizowanym przypadku koliduje z ustaleniami studium. Jak w takiej sytuacji mają wyglądać ustalenia planu miejscowego? Jak nie naruszać ustaleń studium (tereny rolne, zieleni nieurządzonej), gdy na przedmiotowym terenie istnieje już zabudowa? W takim przypadku należy sporządzić plan miejscowy nie naruszając ustaleń studium z wyjątkiem przedmiotowej działki, dla której wydano ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę. Projekt planu powinien bowiem uwzględnić wydaną ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę i przewidzieć na tej działce przeznaczenie zgodne z zamierzeniem budowlanym. Zatem wydanie decyzji o warunkach zabudowy może zakłócić realizację określonych w studium kierunków polityki przestrzennej gminy i skutkować niezgodnością planu miejscowego ze studium. Wydanie decyzji sprzecznej ze studium jest naruszeniem zasady ładu przestrzennego, na co zwraca uwagę również W. Sz wajdler [2010].

Linia orzecznicza w zakresie zgodności decyzji o warunkach zabudowy z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest bardzo wyraźna. Wyroki sądów wskazują, że *nie jest dopuszczalnym uzgadnianie (tak pozytywne, jak i brak uzgodnienia) projektu decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ten bowiem akt nie ma charakteru powszechnie obowiązującego i nie może być podstawą nakładania obowiązków lub uprawnień (wyrok WSA w Krakowie z 12 maja 2009 r. sygn. II SA/Kr 348/09), do czasu, kiedy ustalenia studium nie znajdą się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie wiążą powszechnie i nie mogą tworzyć materialnoprawnej podstawy do wydawania rozstrzygnięć administracyjnych (wyrok NSA w Warszawie z 31 marca 2008 r. sygn. II OSK 317/07)*. Pojawiają się jednak wyroki, w których sądy zauważają problem kolizji decyzji o warunkach zabudowy ze studium uwarunkowań. Na przykład NSA w Warszawie w wyroku z 6 sierpnia 2009 r. (II OSK 1250/08) nadmienił (w trybie przypuszczającym), że wydanie decyzji o warunkach zabudowy sprzecznej z ustaleniami studium byłoby *nie do pogodzenia z zasadami prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce i niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym*.

W pierwotnym zamyśle decyzje o warunkach zabudowy miały być stosowane głównie na obszarach już zainwestowanych i służyć w warunkach tzw. dobrego sąsiedztwa uzupełnianiu luk w istniejącej zabudowie. Bowiem warunek dobrego sąsiedztwa miał zapewniać lokalizację nowej inwestycji w sąsiedztwie terenów już zabudowanych. Decyzja miała ustalać jako rozwiązanie uzupełniające warunki zabudowy dla niewielkich terenów niezabudowanych (pojedynczych działek) nieobjętych planem miejscowym położonych na obszarach co najmniej częściowo zurbanizowanych. Decyzje o warunkach zabudowy stały się tymczasem dominującą procedurą lokalizacji nowej zabudowy w Polsce. Jak trafnie zauważyli H. Izdebski *et al.* [2007], zamiast być substytutem planu miejscowego stała się instytucją dezintegrującą zagospodarowanie przestrzeni.

Niski odsetek decyzji odmownych jasno wskazuje, że uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy jest jedynie formalnością w procedurze inwestycyjnej, zamiast być

narzędziem selekcji niewłaściwych pomysłów [MTiB 2004]. Bowiem jak wskazują Izdebski *et al.* [2007], wprowadzenie decyzji o warunkach zabudowy poskutkowało wprowadzeniem domniemania roszczenia o określenie warunków zabudowy w przypadku braku planu miejscowego. W polskim systemie prawnym bowiem każdy ma prawo, w granicach określonych prawem, do zagospodarowywania terenu, do którego posiada tytuł prawny (właściciel), w tym prawa do zabudowy, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem P. Lorensa *et al.* [2021: 3], że *prawo do szerokiej, swobodnej zabudowy nieruchomości w zbyt szerokim stopniu rozumiane jest jako atrybut właścicieli nieruchomości*.

Decyzja o warunkach zabudowy, w gminach o dużej liczbie wniosków, stała się narzędziem kształtowania przestrzeni oddolnie, przez inwestorów indywidualnych. Jest to niekorzystne zjawisko, ponieważ zamiast realizacji całościowej wizji przestrzennej gminy określonej w studium, punktem odniesienia jest zbiór indywidualnych, subiektywnych koncepcji [Lorens *et al.* 2021].



## ZAKOŃCZENIE

Planowanie przestrzenne odgrywa ważną rolę społeczną, ekonomiczną i środowiskową. Kształtując przestrzeń należy kierować się potrzebami społeczności lokalnej, stwarzać sprzyjające warunki do prowadzenia działalności gospodarczej oraz chronić walory środowiska przyrodniczego. W dobie coraz częściej pojawiających się perturbacji zakłócających prawidłowe funkcjonowanie miast (anomalie pogodowe, klęski żywiołowe, pandemie itp.) planowanie przestrzenne stanowi podwalinę budowania odporności (rezyliencji) terenów zurbanizowanych, ze względu na swój integracyjny charakter. Planowanie przestrzenne można rozpatrywać w wymiarze teoretycznym – jako racjonalne kreowanie przestrzeni – oraz praktycznym – jako działalność polegająca na rozmieszczeniu funkcji zagospodarowania terenu w przestrzeni.

W tym kontekście planowanie przestrzenne powinno być instrumentem racjonalizacji decyzji przestrzennych. Ważna funkcja regulacyjna planowania przestrzennego, polegająca na minimalizowaniu i zapobieganiu konfliktów przestrzennych, nie jest w pełni realizowana. Można zauważyć pewnego rodzaju niespójność efektów planowania przestrzennego z rzeczywistymi potrzebami. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, wbrew założeniom, nie w pełni determinują realną politykę gmin. Aktualnie zagospodarowanie przestrzeni w Polsce w większej mierze kształtowane jest przez decyzje o warunkach zabudowy niż planową działalność władz lokalnych (plany miejscowe). Chaos przestrzenny wynika z braku zależności między decyzją o warunkach zabudowy a określoną w studium lokalną polityką przestrzenną. Decyzje „wz” znacznie ograniczają władztwo planistyczne gminy. Towarzyszy temu również mocno rozbudowany system ustaw specjalnych, które służą realizacji działań podejmowanych *ad hoc*. Specustawy osłabiają koordynacyjne funkcje planów zagospodarowania przestrzennego [Markowski 2008a].

Przeprowadzone dotychczas reformy planowania przestrzennego mają raczej na celu ułatwienie procesów inwestycyjnych niż racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Jak zauważył Markowski [2008a: 56] *nadal poszukujemy poprawy stanu zagospodarowania i przyspieszenia inwestycyjnego w protezach prawnych a nie rozwiązaniach systemowych*. Wciąż nie wprowadzono obligatoryjnych standardów urbanistycznych, które zapobiegałyby procesowi rozlewania zabudowy, jakże kosztownego z punktu

widzenia budżetu gminy. Wprowadzenie podatku gruntowego *ad valorem* jest kolejnym proponowanym rozwiązaniem systemowym pozwalającym na wyprzedzające sterowanie procesami zabudowy.

Zaproponowane w kwietniu 2022 r. zmiany w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidują bardzo potrzebne i długo oczekiwane wzmocnienie roli studium (zmiana nazwy na plan ogólny) do rangi dokumentu wiążącego dla wydawanych decyzji o warunkach zabudowy oraz ustanowienie katalogu powszechnie obowiązujących standardów urbanistycznych na poziomie lokalnym i krajowym. Obecnie sformułowane zasady planowania przestrzennego są zbyt ogólne, aby zapewnić ład przestrzenny na poziomie lokalnym. Brakuje jednoznacznej reguły, która narzucałaby pierwszeństwo rewitalizacji terenów już zabudowanych czy zagospodarowanych przed zabudowywaniem czy zagospodarowywaniem obszarów wolnych.

Konieczna wydaje się integracja planowania miejscowego z planowaniem inwestycyjnym. Studium (czy plan ogólny) powinno przewidywać etapowe uwalnianie gruntów pod zabudowę w zależności od możliwości finansowych gminy, a samo uchwalanie miejscowego planu powinno być jednoznaczne z obowiązkiem realizacji przez gminę uzbrojenia terenów.

Podsumowując, w pracy zaprezentowano krytyczną ocenę aktualnego systemu planowania przestrzennego w gminie, formułując jednocześnie rekomendacje – sposoby rozwiązania zidentyfikowanych powyżej problemów o charakterze teoretycznym i praktycznym.

# Bibliografia

## Literatura

- Adamczewska-Wejchert H., Andrzejewska R., Bobrowski C., Ciborski A., Dumnicki J., Furman S., Goryński J., Zieliński T., Zwolińska K., 1977, *Ład przestrzenny – dyskusja*. Człowiek i Środowisko, 1, 4: 147-160.
- Affek A., 2012, *Propozycje wskaźników środowiskowych do oceny i monitorowania zagospodarowania przestrzennego w gminach ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia ładu przestrzennego*, [w:] *Propozycje wskaźników do oceny i monitorowania zagospodarowania przestrzennego w gminach ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia ładu przestrzennego*, P. Śleszyński, A. Affek, K. Czapiewski, M. Górczyńska, T. Komornicki, E. Kozubek, Z. Poławski, P. Rosik, M. Stępnia, B. Zagajewski. Raport, Warszawa: 52-75.
- Affek A., 2013, *Propozycje wskaźników środowiskowych do oceny zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach*. Biuletyn KPZK PAN, z. 252: 51-86.
- Bajerowski T. (red.), 2003, *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*. Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Bajerowski T. (red.), 2008, *Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych*. Wyd. UWM, Olsztyn.
- Bañkowska B. et al., 1980, *Kształtowanie ładu przestrzennego w procesie planowania przestrzennego*. IKŚ, masz., Gdańsk.
- Bąkowski T., 2004, *Ustawa o planowaniu przestrzennym. Komentarz*. Warszawa.
- Borsa M., 2004, *Gospodarka i polityka przestrzenna*. Skrypt dla studentów Wyższej Szkoły Społeczno-Ekonomicznej w Warszawie, cz. 2. *Polityka przestrzenna*.
- Borsa M., 2008, *Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.). Wyd. Naukowe PWN, Warszawa: 174- 196.
- Borys T., 2008, *Zaprojektowanie i przetestowanie ram metodologicznych oraz procedury samooceny gmin na podstawie wskaźników zrównoważonego rozwoju w Systemie Analiz Samorządowych*. Raport dla ZMP, Jelenia Góra – Poznań.
- Borys T., 2011, *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*. Problemy ekorozwoju, 6, 2.
- Bradecki T., Twardoch A., 2013, *Współczesne kierunki kształtowania zabudowy mieszkaniowej*. Wyd. Politechniki Śląskiej. Gliwice.
- Broszkiewicz R., 2003, *Metody analizy i projekcji ładu przestrzennego w wymiarach lokalnym i regionalnym*, [w:] *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, T. Słęczak, Zb. Ziolo (red.). Biuletyn PAN KPZK, z. 205, Warszawa: 71-91.

- Buczek G. A., 2011, *Opracowania planistyczne jako narzędzia kształtowania ład przestrzennego*. Referat wygłoszony na XX Krajowej Konferencji Rzeczoznawców Majątkowych nt. *Gospodarowanie przestrzeni „nad” i „pod” gruntem*, 28-30 września 2011 r. TUP, Katowice.
- Chmielewski J. M., 2010, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*. Oficyna Wyd. Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Chmielewski J. M. (red.), 2016, *Teoria i praktyka planowania przestrzennego. Urbanistyka Europy*. Wyd. OWPW.
- Chmielewski J. M., Mirecka M., 2001, *Modernizacja osiedli mieszkaniowych*. Oficyna Wyd. Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Chojnicki Z., 1988, *Koncepcja terytorialnego systemu społecznego*, Przegląd Geograficzny, 60 (4): 491-510.
- Chojnicki Z., 1992, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] *Współczesne problemy geografii społeczno-ekonomicznej Polski*, Z. Chojnicki, T. Czyż (red.). Wyd. Nauk. UAM, Poznań.
- Chojnicki Z., 1999, *Podstawy metodologiczne i teoretyczne*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Ciołkosz A., Poławski Z., 2005, *Zmiany użytkowania ziemi w Polsce w II połowie XX w. na podstawie analizy danych kartograficznych*. Roczniki Geomatyki, Annals of Geomatics, 3: 17-26.
- Cymerman R. (red.), 2001, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gospodarce nieruchomościami*. EDUCATERRA Sp. z o.o., Olsztyn.
- Cymerman R., 2012, *Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych, zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami*. Wyd. EDUCATERRA Sp. z o.o., Olsztyn.
- Cymerman R. (red.), 2017, *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*. Wyd. UWM (wyd. 4).
- Czarnecki W., 1960, *Planowanie miast i osiedli*, t. 2, PWN, Warszawa.
- Dąbrowska-Milewska G., 2010a, *Czy w Polsce potrzebne są krajowe standardy urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych?* Architecturae et Artibus, t. 2, nr 1(3): 12-16.
- Dąbrowska-Milewska G., 2010b, *Standardy urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych – wybrane zagadnienia*. Architecturae et Artibus, t. 2, nr 1(3): 17-31.
- Dąbrowska-Milewska G., 2010c, *Standardy urbanistyczne jako narzędzie racjonalnej gospodarki terenami w mieście*. Czasopismo Techniczne, z. 14 rok 107: 17-24.
- Dembowska Z., 1978, *Planowanie przestrzenne w ujęciu systemowym*. PWN, Warszawa.
- Dębski J., 2001, *Gospodarka przestrzenna, jej geneza, stan i rozwój*, t. I. Wyd. Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok.
- Dębski J., 2005, *Gospodarka przestrzenna jako nauka*, t. II, Wyd. Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok.
- Domański R., 1982, *Podstawy planowania przestrzennego*. Wyd. AE, Poznań.
- Domański R., 1989, *Podstawy planowania przestrzennego*. PWN. Poznań.
- Domański R., 2002, *Gospodarka przestrzenna*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Domański R., 2006, *Gospodarka przestrzenna: Podstawy teoretyczne*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Dumnicki J., 1975, *Zasady kształtowania zespołów przemysłowych w miastach. Raport końcowy*. IKĖ.
- Dutkowski M., 1996, *Konflikty środowiskowe w ujęciu wielodyscyplinarnym*. Biuletyn KPZK PAN, z. 174: 29-47.

- Dylewski R., 1998, *Krajowe standardy urbanistyczne – podstawy i propozycje*. „Człowiek i Środowisko”, t. 22, nr 1-2, IGPIK, Warszawa: 34-38.
- Dziekoński O., 2008, *Rozwój zintegrowany jako paradygmat polskiej polityki przestrzennej. Wyzwania dla polskiej polityki przestrzennej*. Materiały konferencyjne. Wyd. sejmowe. Warszawa: 7-8.
- Dziewoński J., 1988, *Teoretyczne problemy gospodarki przestrzennej*. Biuletyn KPZK PAN, z. 138, Warszawa: 18-28.
- Dziewoński K., 1991, *Początki i przemiany planowania przestrzennego w Polsce*. Biuletyn KPZK PAN, z. 152, Warszawa.
- Fisher P., Comber A., Wadsworth R., 2005, *Land Use and Land Cover: Contradiction or Complement*. Fisher P., Re-presenting GIS, John Wiley & Sons: 85-98.
- Fogel A., 2010, *Instytucja „dobrego sąsiedztwa” przy ustalaniu warunków zabudowy – ewolucja poglądów doktryny i orzecznictwa*. Człowiek i Środowisko, nr 34 (3-4).
- Fogel P., 2012, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*. Biuletyn KPZK PAN, z. 250, Warszawa.
- Fogel A., Fogel P., 2008, *Rola uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy – wybrane zagadnienia*. Człowiek i Środowisko, 32 (1-2): 93-102
- Furman J., 2001, *Metropolia Warszawska*, [w:] *Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP*, J. Kołodziejki, T. Parteka (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 193: 219-264.
- Gassmann O., Reepmeyer G., 2008, *Universal Design – Innovations for All Ages*, [w:] *The Silver Market Phenomenon: Business Opportunities in an Era of Demographic Change*, F. Kohlbacher, C. Herstatt (red.). Springer, Berlin, Heidelberg: 12-140.
- Gawroński H., 2012, *Instrumenty planowania przestrzennego w zarządzaniu strategicznym jednostkami terytorialnymi*. *Studia i Materiały, Miscellanea Oeconomicae*, rok 16, Nr 2/ 2012: 101-116.
- Gorzym-Wilkowski W., 1997, *Ład przestrzenny jako czynnik atrakcyjności turystycznej Lubelszczyzny*, [w] *Turystyka jako czynnik aktywizacji pogranicza polsko-ukraińskiego*. Lublin.
- Gorzym-Wilkowski W., Miszcuk A., Miszcuk M., Żuk K., 1999, *Zarys ekonomiki gminy*. Norbertinum, Lublin.
- Górczyńska M., 2013, *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w miastach i na obszarach zurbanizowanych*. Biuletyn KPZK PAN, z. 252: 87-109.
- Grudziński A., 1999, *Standard mieszkaniowy w retrospekcji*. „Sprawy Mieszkaniowe”, nr 2-3, IGM, Warszawa.
- Gruszkowski W., 1989, *Ład przestrzenny – kilka refleksji*, [w:] *Ład polskiej przestrzeni nadmorskiej*, T. Parteka (red.). Ekoprojekt, Fundacja Ecobaltic, Gdańsk: 25-37.
- Hermann B., 2013, *Wartość nieruchomości w planowaniu przestrzennym*. Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego, nr 4: 4-11.
- IV SA/Wa 1186/15 – Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 lipca 2015.*
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*. Sprawne Państwo, Program Ernst & Young, Warszawa.
- Jałowiecki B., 1990, *Socjologia w gospodarce przestrzennej*, [w:] *Polskie badania gospodarki przestrzennej*, Z. Chojnicki, R. Domański (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 146, PWN, Warszawa.
- Jałowiecki B., Szczepański S. M., 2006, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.

- Kachniarz T., Niewiadomski Z., 1994, *Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Kafka K., 2013, *Modele współdziałania uczestników planowania przestrzennego*. Wyd. Politechnika Śląska.
- Kasprzak K., Kurczewski R., Raszka B., 2001, *Zagospodarowanie przestrzenne terenów rekreacyjnych*, [w:] *Teoria i metodyka rekreacji (Zagadnienia podstawowe)*, I. Kielbasiewicz-Drozdowska, W. Siwiński (red.). Akademia Wychowania Fizycznego, Poznań: 167-196.
- Klasik A., 1976, *Warunki i cele współdziałania układów centralnych, gałęziowych i regionalnych w systemie gospodarki państwowej*. Biuletyn KPZK PAN, z. 93, PWN, Warszawa.
- Kolipiński J., 1985, *Ład przestrzenny*, [w:] *Gospodarka przestrzenna Polski wczoraj, dziś i jutro*, A. Kukliński (red.). Wydział Pracy Posłów i Radnych Stowarzyszenia PAX, Warszawa.
- Kołodziejski J., 1987, *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski*. Studia KPZK PAN, t. 92: 81-157.
- Kołodziejski J., 1989, *Koncepcja ekorozwoju jako podstawa ładu nadmorskiej przestrzeni*, [w:] *Ład polskiej przestrzeni nadmorskiej*, T. Parteka (red.). Ekoprojekt, Fundacja Ecobaltic, Gdańsk: 4-24.
- Komar B., 2015, *Wybrane osiedla Katowic w perspektywie efektu depopulacji*. Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe UE w Katowicach, 223: 140-151.
- Komorowski S. M., 1977, *Ekonomika regionalna, gospodarka przestrzenna czy przestrzenna organizacja rozwoju społeczno-gospodarczego*. „Przegląd Geograficzny”, t. XLIX, nr 3.
- Korzeniewski W., 1981, *Poradnik projektanta budownictwa mieszkaniowego*. Arkady, Warszawa.
- Kostrowicki J. (red.), 1959, *Polskie zdjęcie użytkowania ziemi. Instrukcja szczegółowego zdjęcia użytkowania ziemi*. Dokumentacja Geograficzna, 2, Instytut Geografii PAN, Warszawa.
- Kronenberg J., Bergier T. (red), 2010, *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*. Fundacja Sendzimira, Kraków.
- Labus A., Szewczenko A., 2017, *Przestrzeń miejska z perspektywą 60+ – ujęcie interdyscyplinarne*. Studia KPZK PAN, t. 176, Warszawa: 84-97.
- Lambin E. F., Geist H. J., 2006, *Land-use and Land-cover Change: Local Processes and Global Impacts*. Springer Science & Business Media.
- Lendzion J., 1996, *Konflikty i ład przestrzenny*. Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej, 530, Architektura, XXX, Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk: 113-118.
- Leszczycycki S., 1977, *Geografia a planowanie przestrzenne i ochrona środowiska*. PWN, Warszawa.
- Liszewski S., 2008, *Geografia urbanistyczna. Podręcznik akademicki*. Wyd. UŁ, Łódź.
- Lorens P., Ciesielski M., Mikuła Ł., Nowak M. J., 2021, *Współczesne wyzwania związane z kształtowaniem systemu planowania miejscowego*. Policy Brief 2021/3, KPZK PAN, Warszawa.
- Magdziak M., 2017, *Miasto dostępne dla osób starszych*. Studia KPZK PAN, t. 176, Warszawa: 195-210.
- Malisz B., 1976, *Ekonomika regionalna, gospodarka przestrzenna czy przestrzenna organizacja rozwoju społeczno-gospodarczego*. „Przegląd Geograficzny”, t. XLIX, nr 3.
- Malisz B., 1981, *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*. Arkady, Warszawa.
- Malisz B., 1984, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*. Wszechnica Polskiej Akademii Nauk, Warszawa – Ossolineum.
- Małyśa-Sulińska K., 2009, *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*. Casus, nr 1.

- Markowski T., 2008a, *Koordynująca rola polityki przestrzennej ze szczególnym uwzględnieniem ochrony dziedzictwa przyrodniczego i krajobrazu kulturowego*, [w:] *Wyzwania dla polskiej polityki przestrzennej*. Materiały konferencyjne. Wyd. sejmowe, Warszawa: 45-58.
- Markowski T., 2008b, *Ład przestrzenny jako warunek rozwoju i praktyka planistyczna*. Urbanista, nr 4 (64): 31-33.
- Mierzejewska L., 2003, *Ład przestrzenny jako kategoria rozwoju zrównoważonego*. Biuletyn KPZK PAN, z. 205, Warszawa: 127-140.
- Mierzejewska L., 2009, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- MTiB, 2004, *Planowanie przestrzenne w gminach. Informacja o wynikach badania statystycznego – stan na 31.12.2004*, Ministerstwo Transportu i Budownictwa, Warszawa, marzec, 2006.
- Niewiadomski Z., 2001, *Planowanie przestrzenne. Zarys sytemu*. Warszawa.
- Niewiadomski Z. (red.), 2005, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. CH Beck, Warszawa.
- Niewiadomski Z. (red.), 2009, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Wyd.5. Warszawa.
- Nowak M., 2017, *Ustalanie stawki renty planistycznej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w gminie*. Legalis C.H. Beck.
- Pankau J., 1996, *Lokalizacja jako narzędzie kształtowania ładu przestrzennego*. Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej, 530, Architektura, XXX, Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk: 119-123.
- Pankau J., 2001., *Narzędzia kształtowania ładu przestrzennego polskich metropolii*, [w:] *Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP*, J. Kołodziejcki, T. Parteka (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 193, Warszawa: 283-309.
- Parysek J. J., 1997, *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wyd. Nauk UAM, Poznań.
- Parysek J. J., 2003, *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*. Biuletyn KPZK PAN, z. 205, Warszawa: 111-126.
- Parysek J. J., 2006, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*. Wyd. Nauk. UAM, Poznań.
- Parysek J. J., 2007, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Pietraszewski W., 1982, *Cechy polskiej przestrzeni*, [w:] *Problemy polskiej przestrzeni*, A. Kukliński (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 118, Warszawa: 19-26.
- Pióro Z., 1982, *Przestrzeń i społeczeństwo – z badań ekologii społecznej*. PWN, Warszawa.
- Podolak S., 1993, *O kształtowaniu ładu przestrzennego*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. Oddział w Krakowie, Warszawa.
- Podolak S., 1998, *Język i podstawowe pojęcia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, [w:] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*. IGPiK, Kraków.
- PPA, 2008, *Polska Polityka Architektoniczna. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury – dokument opracowany z inicjatywy Polskiej Rady Architektury, Stowarzyszenia Architektów Polskich pod patronatem Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego przez reprezentantów ZG SARP, ZG TUP, Krajowej Izby Architektów RP, Polskiej Rady Architektury, środowiska architektów krajobrazu oraz Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków*: 5.
- Przewoźniak M., 2007, *Konflikty w zagospodarowaniu przestrzennym obszaru przybrzeżnego województwa pomorskiego*. Na zamówienie Wojewódzkiego Biura Planowania Przestrzennego w Słupsku.

- Raport 2007 – Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju. Warszawa, 2007.
- Regulski J., 1981, *Gospodarka przestrzenna a warunki bytowe ludności. Próba definicji problemu*. Biuletyn KPZK PAN, z. 11, Warszawa.
- Regulski J., 1985, *Przestrzenne procesy rozwoju*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, J. Regulski (red.). PWE, Warszawa.
- Regulski J., 1986, *Planowanie miast*. PWE, Warszawa.
- Sagan I., Czepczyński M., Szymkowska M., Masik G., Rzycki S., 2006, *Równoważenie procesów suburbanizacji w obszarze metropolitalnym Trójmiasta*, [w:] *Studia nad obszarem metropolitalnym Trójmiasta*, F. Pankau (red.). Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego (Pomorskie Studia Regionalne), Gdańsk: 123-189.
- Siejkowska A., 2012, *Studia inwentaryzacji urbanistycznej*, [w:] *Geografia Urbanistyczna. Podręcznik akademicki*, S. Liszewski (red.). Wyd. UŁ, Łódź.
- Słodczyk J., 2003, *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*. Wyd. Uniwersytetu Opolskiego.
- Słowska D., Sobieska Z., 1988, *Inwentaryzacja urbanistyczna*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Suliborski A., 2018, *Geografia versus gospodarka przestrzenna. Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*. Studia KPZK, t. 183, Warszawa.
- Szewczyk M., 2008, *Prawne aspekty ładu przestrzennego*. Problemy Planistyczne, z. ZOIU, 3/08.
- Szolginia W., 1987, *Ład przestrzenny w zespole mieszkaniowym*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Szołtysek J., 2013, *Miasta przyjazne seniorom*. Studia Miejskie, 10: 67-75.
- Szulczewska B., Cieszewska A., 2006, *Układ przyrodniczy obszaru metropolitalnego: sieć w pierścieniu czy pierścień w sieci?*, [w:] *Żywiolowe rozprzestrzenianie się miast: studia nad zrównoważonym rozwojem*, S. Kozłowski (red.). T. 2, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok i Warszawa: 49-70.
- Szwajdler W., 2010, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*. Samorząd Terytorialny 5/2010.
- Śleszyński P., 2013, *Weryfikacja i testowanie wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach*. Raport. IGiPZ PAN.
- Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., 2018, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*. IG i PZ PAN, na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.
- TBD, 2008, *Wytyczne techniczne opracowania Bazy Danych Obiektów Topograficznych*.
- Tomczyk Ł., Klimczuk A., 2016, *Inteligentne miasta przyjazne starzeniu się – przykłady z krajów Grupy Wyszehradzkiej*. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 34: 79-97.
- Treffers B., 2006, *Design for All: A History of Discrimination by Design, Future Cities for All, Build for All – Reference Manual*. Luksemburg.
- Ułańska J., Borowska-Stefańska M., 2012, *Użytkowanie ziemi i polityka przestrzenna w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym*, [w:] *Spójność terytorialna Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*. Studia KPZK PAN, t. 147, Warszawa.
- Włodarczyk J. A., 2000, *Oblicza architektury*. Dział Wydawnictw i Poligrafii Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Wszolek J., 2015, *Praktyka uchwalania nowych planów miejscowych wraz z jednoczesną zmianą studium oraz wpływ nieważności planu miejscowego na wydane na jego podstawie pozwolenia na budowę*. Monitor Prawniczy, 1:21-28.
- Zajda S., Zawadzki S. M., 1968, *Prognozy rozwojowe badań nad przestrzennym zagospodarowaniem kraju*. Biuletyn KPZK PAN, nr 46, Warszawa.



- Zaniewska H., Kowalewski A., Thiel M., Berek R., 2008, *Zrównoważony rozwój osiedli i zespołów mieszkaniowych w strukturze miasta. Kryteria i poziomy odpowiedzialności*. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Zaucha J., 2007, *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych*. Ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Zawadzki S. M., 1969, *Podstawy planowania regionalnego*. PWE, Warszawa.
- Ziobrowski Z., 2009, *Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy*. Problemy Rozwoju Miast, z. 4/2009. Rok VII, Instytut Rozwoju Miast, Kraków: 21-25.
- Ziobrowski Z., 2012, *Urbanistyczne wymiary miast*. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Zioło Z., 2003, *Przestrzeń geograficzna jako miejsce realizacji idei ładu przestrzennego*. Biuletyn KPZK PAN, z. 205, Warszawa: 25-42.

## Dokumenty prawne

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.
- Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane niebędące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie.
- Uchwała nr 364 Rady Ministrów z 20 sierpnia 1959 r. w sprawie zatwierdzenia normatywów projektowania dla budownictwa mieszkaniowego, „Monitor Polski”, nr 81, poz. 422.
- Ustawa o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.
- Ustawa o drogach publicznych.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami.
- Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.
- Ustawa o lasach.
- Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych.
- Ustawa o ochronie przyrody.
- Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.
- Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

- Ustawa o transporcie kolejowym.  
Ustawa z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 2052).  
Ustawa Prawo geologiczne i górnicze.  
Ustawa Prawo lotnicze.  
Ustawa Prawo ochrony środowiska.  
Ustawa Prawo wodne.  
Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.  
Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.  
Ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym.  
Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.  
Ustawa z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych. towarzyszących (t.j. Dz.U. 2020 poz. 219, 471, z 2021 r. poz. 922).  
Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. 2020 poz. 219, 471, z 2021 r. poz. 922).  
Zarządzenie Prezesa Komitetu Do Spraw Urbanistyki i Architektury z 28 sierpnia 1957 r. w sprawie normatywu urbanistycznego dla niskiego budownictwa mieszkaniowego (M.P.1957.74.453).  
Zarządzenie nr 10 Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 29 stycznia 1974 r. w sprawie ustanowienia normatywu technicznego projektowania mieszkań i budynków mieszkalnych wielorodzinnych dla ludności nierolniczej, Dz. Bud. Nr 2 z 2 lutego 1974 r., poz. 3.  
Zarządzenie nr 9 Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 29 stycznia 1974 r. w sprawie wskaźników i wytycznych dla terenów mieszkaniowych w miastach, Dz. Bud. nr 2 z 2 lutego 1974 r., poz. 2.

## Orzecznictwo sądowe

- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 4 lutego 2013 r. (II SA/Kr 1599/12).  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 listopada 1999 r. (IV SA 1678/98).  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 1999 r. (IV SA 1678/98).  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 marca 2008 r. (II OSK 317/07).  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 sierpnia 2009 r. (II OSK 1250/08).  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 grudnia 2012 r. (II OSK 2274/12).  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2004 r. (SK 11/02 – OTK-A 2004 nr 7, poz. 66.).  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 12 maja 2009 r. (II SA/Kr 348/09).  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lipca 2009 r. (IV SA/Wa 2102/08 LEX nr 553466).  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2004 r. (SK 11/02 – OTK-A 2004 nr 7, poz. 66.).  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 10 listopada 2009 r. (II SA/OI 869/09).  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 14 stycznia 2010 r. (II SA/Bk 637/09).  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 5 lipca 2013 r. (II SA/OI 421/13.)  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 10 lutego 2015 r. (II SA/OI 1203/14).

## **Źródła Internetowe**

Strona Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii [[www.gugik.gov.pl](http://www.gugik.gov.pl)].

Strona Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju [<https://www.gov.pl/web/inwestycje-rozwoj/planowanie-przestrzenne>].

Strona Stowarzyszenia Architektów Polskich [[www.sarp.org.pl](http://www.sarp.org.pl)].

Strona Urzędu Miasta Łęczycy [[bip.leczyca.info.pl](http://bip.leczyca.info.pl)].

Strona Urzędy Gminy Szadek [[szadek.biuletyn.net](http://szadek.biuletyn.net)].



## Spis rycin

Ryc. 1. Zagospodarowanie przestrzenne a zagospodarowanie terenu . . . . .	24
Ryc. 2. Gospodarka przestrzenna w szerokim ujęciu . . . . .	27
Ryc. 3. Gospodarka przestrzenna w ujęciu wertykalnym . . . . .	27
Ryc. 4. Relacje między pojęciami: struktura funkcjonalno-przestrzenna, zagospodarowanie terenu, zagospodarowanie przestrzenne, pokrycie i użytkowanie terenu . . . . .	28
Ryc. 5. Proces ewolucji planowania przestrzennego . . . . .	28
Ryc. 6. Typologia uczestników planowania przestrzennego . . . . .	32
Ryc. 7. Sposoby ujęcia ładu przestrzennego . . . . .	39
Ryc. 8. Atrybuty ładu przestrzennego . . . . .	40
Ryc. 9. Łądy cząstkowe ładu zintegrowanego . . . . .	44
Ryc. 10. Intensywność zabudowy a wysokość budynków według normatywu urbanistycznego z 1974 r. . . . .	63
Ryc. 11. Udział terenów zabudowy a udział terenów zieleni według normatywu urbanistycznego z 1974 r. . . . .	64
Ryc. 12. Standardy urbanistyczne dla inwestycji mieszkaniowych realizowanych według specustawy mieszkaniowej . . . . .	72
Ryc. 13. Zasięg obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w gminie Myślibórz w wąskim ujęciu . . . . .	88
Ryc. 14. Analiza chłonności terenów za pomocą narzędzi GIS. . . . .	91
Ryc. 15. Fragmenty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego opracowanych w różnych okresach: (A) 2022 r., (B) 2012 r. . . . .	98
Ryc. 16. Przykładowa legenda rysunku planu miejscowego . . . . .	105
Ryc. 17. Przykład fragmentu rysunku planu miejscowego . . . . .	105
Ryc. 18. Jednostki systematyzacyjne (redakcyjne) uchwały . . . . .	114



## Spis tabel

Tabela 1. Pojęcie gospodarka przestrzenna. . . . .	13
Tabela 2. Pojęcie planowanie przestrzenne. . . . .	18
Tabela 3. Pojęcie zagospodarowanie przestrzenne. . . . .	22
Tabela 4. Wyjaśnienie pojęcia ład przestrzenny . . . . .	36
Tabela 5. Przepisy szczegółowe w planowaniu przestrzennym . . . . .	46
Tabela 6. Specustawy z zakresu zagospodarowania przestrzeni . . . . .	48
Tabela 7. Czynniki wpływające na wartość ekonomiczną przestrzeni . . . . .	54
Tabela 8. Podstawowe wskaźniki urbanistyczne . . . . .	61
Tabela 9. Normatywy urbanistyczne z 1974 r. dotyczące kształtowania terenów zieleni i rekreacji . . . . .	63
Tabela 10. Wielkości mieszkań według normatywów mieszkaniowych z 1959 i 1974 r. . . . .	66
Tabela 11. Proponowane standardy urbanistyczne dla usług opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. . . . .	75
Tabela 12. Proponowane standardy urbanistyczne dla terenów zieleni, rekreacji i sportu na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. . . . .	76
Tabela 13. Mapy topograficzne dostępne w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym . . . . .	98
Tabela 14. Skale rysunku planu miejscowego . . . . .	106
Tabela 15. Granice i linie regulacyjne stosowane w planach miejscowych. . . . .	106
Tabela 16. Barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia tere- nów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego	107
Tabela 17. Pojęcia wyjaśnione w przepisach prawa lub polskich normach. . . . .	118
Tabela 18. Przykłady definiowania pojęć wyjaśnianych w tekście planu . . . . .	119
Tabela 19. Relacje między kategorią a klasą techniczną drogi . . . . .	126
Tabela 20. Minimalna szerokość dróg w planach miejscowych według klasy technicznej i liczby jezdni na terenach zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy . . . . .	127

Tabela 21. Minimalna szerokość dróg w planach miejscowych według klasy technicznej i liczby jezdni poza terenem zabudowy i nieprzeznaczonym pod zabudowę . . . . .	127
Tabela 22. Minimalne narożne ścięcia linii rozgraniczających dróg na skrzyżowaniach . . . . .	127



## Informacja o Autorce

**Ewa Lechowska**, dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Instytut Gospodarki Przestrzennej; pracownik naukowo-dydaktyczny łączący w swojej pracy teorię z praktyką, z dużym doświadczeniem zawodowym w zakresie planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego (urbanista z uprawnieniami od ponad 10 lat) oraz wyceny nieruchomości (uprawniony rzeczoznawca majątkowy od 5 lat). Badacz prowadzący badania z zakresu planowania i rozwoju miast, skupiający się wokół zagadnienia odporności miast w aspekcie starzenia się społeczeństwa, zagrożenia powodziowego, pandemii Covid-19. Autorka monografii naukowych, artykułów w polskich i zagranicznych renomowanych czasopismach naukowych. Współ/autorka wielu opracowań planistycznych (miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, analiz urbanistycznych do decyzji o warunkach zabudowy, prognoz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego). Dydaktyk prowadzący zajęcia praktycznie z zakresu planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego z wykorzystaniem programów typu Cad i GIS.





ISBN 978-83-66847-38-5



**ISBN: 978-83-66847-38-5**