

Maciej Mączyński
**Ponadgminne instrumenty planistyczne jako czynnik wspierający proces
planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie**

Wprowadzenie

Każde zadanie publiczne, które jest przydzielane podmiotom prawa publicznego, znajduje swoje umocowanie w materii konstytucyjnej, a w następstwie tego, także w materii ustawowej. Zadanie z zakresu realizowania polityki przestrzennej zostało uznane jako zadanie mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej poprzez kształtowanie ładu przestrzennego wpływającego na rozmaite płaszczyzny, w których społeczeństwo funkcjonuje¹. Uprawnienie organów administracji publicznej do prowadzenia polityki przestrzennej wynika już z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP². Gmina wykonuje zadania publiczne mające na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej jako zadania własne. Ten przepis stanowi podstawę do realizowania zadań, które służą szeroko rozumianemu interesowi publicznemu³. Należy zauważyć, że u.p.z.p. uznaje interes publiczny za jeden z najważniejszych priorytetów w swojej regulacji. Konsekwencją tego zapisu w Konstytucji RP było ustanowienie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym jako jedno z zadań własnych gminy uznaje się zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Analogiczny zapis znajduje się w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie województwa. Zadaniem własnym samorządu województwa jest kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Należy zaznaczyć, że ustawa o samorządzie powiatowym nie nakłada na samorząd powiatowy obowiązku realizowania polityki przestrzennej. Potencjalna regulacja zbyt dalece ingerowałaby w kompetencje gminy i mogłaby stanowić naruszenie samorządności gminy do kreowania ładu przestrzennego; jednakże autor upatruje właśnie w samorządzie powiatowym szansę na udzielanie wsparcia gminom. Wyżej wskazane ustawy mają charakter ustrojowy, które wyznaczają jedynie obowiązek prawny do kształtowania ładu przestrzennego i podmioty odpowiedzialne za realizację tego zadania. Uszczegółowieniem tych ustaw są regulacje zawarte w u.p.z.p. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne stanowi jedno z podstawowych

¹ R. Hauser, E. Zyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995, s. 7.

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

³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 354.

zadań samorządów w zakresie urzeczywistniania ładu przestrzennego. Biorąc pod uwagę fakt, że cały ciężar planowania i zagospodarowania przestrzennego spoczywa na samorządzie gminnym, a stan pokrycia miast na prawach powiatu miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest bardzo niski, należy poszukiwać formy wsparcia dla gmin w tym niezwykle złożonym zadaniu⁴. W obecnym stanie prawnym istnieją rozwiązania, które, co prawda nie stanowią realnego przełożenia na problematykę planistyczną, bowiem omawiany problem pozostaje nierozwiązany, ale dają pole do zmian w prawie, które mogą istotnie wpływać na proces planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie. Problem niskiego pokrycia miast na prawach powiatu miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest bardzo widoczny, dlatego należy szukać rozwiązań, które ten problem zniwelują albo istotnie ograniczą. Podejmując próbę rozwiązania tego problemu, należy zastanowić się między innymi nad zwiększeniem znaczenia aktów planowania ponadgminnego, aby wesprzeć gminę w realizacji jej szczególnego zadania. Uzasadnieniem dla rozważań podejmowanych w niniejszym artykule ma być przede wszystkim poszukiwanie rozwiązań planistycznych na poziomach wyższych niż gmina, które realnie będą wpływały na ład przestrzenny otaczający mieszkańców miast. Szczególna uwaga zostanie skupiona na działalności samorządów powiatowych, związkach metropolitalnych oraz samorządach województw. Autor w swoich rozważaniach koncentruje się na ponadgminnych aktach planistycznych, których doniosłość jest równie istotna jak gminne akty. Powołując się na poprzednie regulacje prawne dotyczące polityki przestrzennej oraz na przyjęte w doktrynie stanowisko, akty planistyczne można podzielić na akty planowania ogólnego i specjalistycznego⁵. Charakterystyka wskazanych aktów będzie sukcesywnie prezentowana w dalszych rozważaniach.

Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w związku metropolitalnym

Ustawodawca z dniem 1 stycznia 2016 r. wprowadził do u.p.z.p. nową formę zagospodarowania przestrzennego na poziomie wyższym niż gmina. Wprowadzony rozdział 2a „Planowanie przestrzenne na poziomie metropolitalnym” zakłada

⁴ T. Mądry, *Problemy w zakresie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego występujące w miastach na prawach powiatu*, [w:] *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu – diagnoza problemu*, T. Mądry, E. Topolnicka (red.), Poznań 2017, s. 74.

⁵ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne: komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2016, s. 25.

możliwość utworzenia w ramach istniejącego związku metropolitalnego ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego dla całego obszaru związku metropolitalnego⁶. Należy podkreślić już na wstępie rozważań temat studium metropolitalnego, które nie stanowi aktu prawa miejscowego, o czym ustawodawca stanowi w art. 37o ust. 7 u.p.z.p. *Studium to nie może zatem stanowić materialnoprawnej podstawy do wydawania decyzji inwestycyjnych, w szczególności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i pozwolenia na budowę*⁷. Podobny i słuszny wniosek należy wyciągnąć w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – studium metropolitalne nie wiąże inwestora. Powoływanie się na postanowienia studium metropolitalnego jako samodzielną podstawę prawną w zakresie ograniczenia inwestowania nie może być uwzględniona. Ustawodawca przesądzając o tym, że studium metropolitalne nie jest aktem prawa miejscowego, nie wskazuje, czym właściwie jest. Podobnie w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminie. Należy jednak zauważyć, że jeżeli gmina należy do związku metropolitalnego, studium metropolitalne jako uchwała związku jest wiążąca dla tej gminy, ale jako akt prawa wewnętrznie obowiązujący. *Obszar metropolitalny to spójna pod względem przestrzennym strefa oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzująca się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkała przez co najmniej 500 tys. mieszkańców*⁸. Zatem obszar metropolitalny to gęsto zaludniony obszar składający się z kilku lub kilkunastu miast, gmin czy miejscowości, w tym co najmniej jednego wielkiego miasta, które są położone blisko siebie i funkcjonalnie ze sobą powiązane. Obszar charakteryzuje się rozwiniętym w szerokim zakresie sektorem usług, a przede wszystkim usług wyższego rzędu (nauka, finanse, ubezpieczenia, kultura itp.), siecią zewnętrznych powiązań komunikacyjnych (transport, łączność), które realizują funkcje ponadregionalne, międzynarodowe. Obecnie w Polsce jako przykłady obszarów metropolitalnych można powołać: aglomerację warszawską, poznańską, łódzką, krakowską, trójmiejską, aglomerację Bydgoszczy i Torunia oraz wiele innych⁹. Wyraźnie widać, że związki metropolitalne są skoncentrowane wokół siedzib poszczególnych województw. Szczególną uwagę należy zwrócić, że wyżej wskazane

⁶ Art. 37o ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁷ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), s. 49.

⁸ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), passim.

⁹ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 105 i n.

zespoły miast nie stanowią metropolii w ujęciu normatywnym. Jedynym formalnie funkcjonującym związkiem metropolitalnym jest związek metropolitalny w województwie śląskim utworzony ustawą z dnia 9 marca 2017 r.¹⁰ Jest to jedyna forma, w której omawiane przepisy u.p.z.p. znajdują zastosowanie. Powołana Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, która skupia 41 miast oraz gmin, jako jedyna ma kompetencję, aby wprowadzić studium metropolitalne. Obecnie trwają konsultacje społeczne w zakresie uchwalenia studium metropolitalnego. Głównym zadaniem tego Związku jest współpraca miast i gmin w zakresie transportu oraz kreowania ładu przestrzennego, szczególnie na obszarach przemysłowych i poprzemysłowych. Należy z całą stanowczością wyrazić aprobatę dla takiego rozwiązania, jakim jest ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Prawdą jest, że ustawodawca chcąc rozwijać podobne inicjatywy, powinien przygotować zmianę w prawie polegającą na utworzeniu uniwersalnych mechanizmów obejmujących obszary poza województwem śląskim tak, aby można było utworzyć związek metropolitalny w innych regionach Polski; należy jednak pamiętać o niezależności gmin wchodzących w skład potencjalnych związków metropolitalnych. Ponadto, autor uważa, że zasadna byłaby zmiana prawa w następującym kierunku: związek metropolitalny, stanowiący zbiór gmin, które dobrowolnie w nim uczestniczą, powinien być władny do tego, aby uchwalać quasi-plany zagospodarowania przestrzennego, które jako akty prawa miejscowego obowiązują na obszarze całego związku. Podobne rozwiązania zastosowano we Francji. Polityka przestrzenna we Francji oparta jest na współdziałaniu samorządów w ramach związków międzygminnych, które przejmują kompetencję gmin w zakresie uchwalania aktów planowania przestrzennego, nie naruszając przy tym ich samodzielności, gdyż udział w związku jest dobrowolny. Ze względu na to, że opisana praktyka upowszechniła się w największych francuskich miastach, np. w Paryżu, Marsylii, Bordeaux czy też w Lille, to SCOT stało się podstawowym aktem planistycznym we Francji, a jednocześnie pozbawiło gmin możliwości prowadzenia polityki przestrzennej indywidualnie¹¹. Francuskie związki międzygminne tworzone są na podstawie ustawy o promowaniu oraz ułatwieniu współpracy międzygminnej, które wprowadzają trzy formy współpracy: wspólnota miejska, wspólnota aglomeracyjna i wspólnota gmin¹². Wskazane formy współpracy

¹⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 730.

¹¹ W. Piskorz, R. Goulet, *Promouvoir un développement urbain durable en Europe. Réalisations et opportunités*, Bruxelles 2009, s. 112.

¹² M. Maćczyński, *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej*, [w:] *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu – diagnoza problemu*, T. Mądry, E. Topolnicka (red.), Poznań 2017, s. 147.

są subsydiowane przez administrację państwową w celu zachęcania do zawierania tych form współpracy. Związki międzygminne uchwalają SCOT, tj. schemat spójności terytorialnej, by w ten sposób stanowił on podstawowy akt planistyczny we Francji. Przyjęte we Francji rozwiązania legislacyjne pozwalają na objęcie największych metropolii SCOT celem kompleksowego do często zróżnicowanych obszarów. Uchwalając SCOT, miasta i gminy przyjmują wspólne założenia do prowadzenia polityki rozwoju. Ma to skutki obopólne. Po pierwsze, uboższe gminy mogą skorzystać z możliwości wsparcia, jakie udziela związek międzygminny i tym samym wszystkie gminy podlegają procedurze planistycznej. Po drugie, największe miasta rozrastają się w sposób całkowicie kontrolowany, przez co nie muszą z biegiem lat ponosić konsekwencji braku nadzoru nad zagospodarowaniem przestrzennym. Miasta nie muszą w następstwie tego prowadzić działań rewitalizacyjnych, bowiem racjonalnie zagospodarowana przestrzeń nie wymaga konieczności przywrócenia obszarów np. podmiejskich do celów innych niż przemysłowe. Należy zgodzić się ze stanowiskiem M. Leloup oraz M. Bertone, że w tak znaczących obszarach rozwoju samorządów idea łączenia gmin w związki metropolitalne (w polskim porządku prawnym) jest jak najbardziej zasadna. Gminy, które dobrowolnie wejdą w skład związków będą w stanie wspólnymi siłami sfinansować bardzo kosztowny proces ustanawiania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy też studiów. Związek jako podmiot prawa kompetentny do ustanawiania aktów planistycznych mógłby z uwzględnieniem planu zagospodarowania przestrzennego województwa z powodzeniem dokonywać racjonalnego zagospodarowania przestrzennego, kierując się zasadami w skali makro¹³. Polski ustawodawca, w celu podjęcia próby istotnego zniwelowania omawianego problemu niskiego pokrycia miast na prawach powiatu miejscowymi planami, powinien podjąć refleksję nad zmianą prawa w kierunku umożliwienia gminom utworzenie związków metropolitalnych, które byłyby kompetentne do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Studia i analizy przestrzenne przygotowywane przez samorząd powiatowy

Kolejny obszar, który może istotnie wpływać na gminną politykę przestrzenną to działalność samorządu powiatowego w zakresie studiów i analiz przestrzennych.

¹³ Podczas konferencji w 2017 r. autor wystąpił z referatem, w którym dokonał kompleksowej charakterystyki fundamentalnych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie, które stanowią podstawę dla prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej. Por. M. Mączyński, *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego...*, [w:] *Planowanie przestrzenne...*, T. Mądry, E. Topolnicka (red.), Poznań 2017, s. 133 i n.

Zgodnie z wykładnią celowościową studia i analizy powiatów nie stanowią kolejnego rodzaju aktów planistycznych obok aktów planowania gminnego, regionalnego oraz ogólnokrajowego. Tym samym nie są to akty prawa miejscowego, a także nie są w żaden sposób wiążące dla gmin¹⁴. Ustawodawca nie normuje, jakie elementy powinny się znaleźć w prowadzonych przez powiat analizach i studiach, a także nie wyznacza relacji pomiędzy aktami planistycznymi stanowionymi przez samorządy gminne i samorządy województw a analizami i studiami powiatu z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Jedyną kompetencją, jaka przysługuje samorządom powiatowym, to kompetencja wyrażenia opinii w zakresie uchwalenia aktów planistycznych gmin, związków metropolitalnych oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W zakresie studiów i analiz przestrzennych powiatu autor uważa, że ustawodawca powinien doprecyzować kryteria, jakimi starosta powinien się kierować przy ich sporządzaniu. Przede wszystkim powinien wziąć pod uwagę, w zakresie przygotowywanych studiów oraz miejscowych planów, stan obecny w odniesieniu do sytuacji w gminach ościennych. Takie unormowanie pozwoli na przeprowadzenie dogłębnej analizy w perspektywie całego terytorium powiatu. Mechanizm tworzenia aktów planistycznych charakteryzuje się czynnym udziałem wielu organów administracji publicznej i innych podmiotów. Ustawa określa konsekwencje finansowe zaniechania współdziałania lub nienależytego współdziałania w zakresie opracowywania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jeszcze jedną zmianą, nad którą warto się pochylić, jest każdorazowy obowiązek ustosunkowania się wójta, burmistrza (prezydenta miasta) do przedstawionej analizy w sytuacji procesowanego studium lub planu miejscowego. Zajęcie stanowiska spowoduje dogłębne przeanalizowanie koncepcji przedstawionej przez starostę, a także może wpłynąć na uwzględnienie uwag, a tym samym przystosowanie miejscowego planu lub studium do aktów planistycznych sporządzonych przez sąsiednie gminy, aby stanowiły jedną zwartą, logicznie zaplanowaną całość, która będzie odpowiadała najwyższym standardom ładu przestrzennego.

Akty planowania przestrzennego na poziomie samorządu województwa

Podstawowym aktem planistycznym na poziomie samorządu wojewódzkiego jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Zgodnie z art. 39 ust. 3 u.p.z.p. jest on integralnie związany ze strategią rozwoju województwa, która kreuje kierunki jego rozwoju gospodarczego. Zarówno plan, jak i strategia nie stanowią aktów prawa

¹⁴ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), s. 12.

powszechnie obowiązującego. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego, ale z całą pewnością należy uznać, że jest on aktem wiążącym w określonym zakresie gminę w trakcie sporządzania studium¹⁵. Nie wiąże natomiast obywateli i podmiotów spoza administracji publicznej. Nie może stanowić podstawy prawnej do wydawania jakichkolwiek decyzji administracyjnych¹⁶. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa stanowi ogólny akt planistyczny, w którym uregulowany jest rozwój przestrzenny oraz gospodarczy województwa w szerokim zakresie, przedmiotowo praktycznie nieograniczonym¹⁷. Z uwagi na fakt, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest dokumentem, który obejmuje swoją właściwością obszar całego województwa, zatem ze względu na zachowanie aktualności niezbędne jest prowadzenie analiz i studiów, których wyrazem są koncepcje i programy odnoszące się do obszarów i zagadnień będących przedmiotem prac planistycznych¹⁸. Kompetencje w zakresie sporządzania planu zostały przypisane zgodnie z u.p.z.p. organom samorządu województwa. Sejmik województwa podejmuje obligatoryjnie uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa, następnie, po zakończeniu całej procedury planistycznej, uchwała go. Cały proces sporządzania planu oraz weryfikacji spoczywa na marszałku województwa. W odniesieniu do planu zagospodarowania przestrzennego województwa w pełni uzasadniona jest daleko idąca ogólność tego aktu. Jest to spowodowane koniecznością pozostawienia samorządom gminnym swobody w kreowaniu własnej polityki przestrzennej. Jeszcze jedną formą planistyczną jest audyt krajobrazowy, który również zasługuje na chwilę refleksji. Jest to nowa forma planistyczna. Audyt krajobrazowy sporządza na podstawie art. 38b ust. 1 u.p.z.p. zarząd województwa, a uchwała go sejmik województwa, nie rzadziej niż raz na 20 lat, na podstawie art. 38b ust. 4 u.p.z.p. Audyt krajobrazowy identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określając ich cechy charakterystyczne oraz dokonując oceny ich wartości. Ujmuje on między innymi krajobrazy priorytetowe, parki kulturowe, parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obiekty znajdujące się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO oraz obszary Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO. W audycie krajobrazowym określa się ponadto

¹⁵ M. Nowak, P. Mickiewicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Warszawa 2012, s. 66.

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 listopada 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 558/07.

¹⁷ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), s. 380.

¹⁸ M. Nowak, P. Mickiewicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. 70.

zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów oraz rekomendacje i wnioski dotyczące ich kształtowania i ochrony. Z pewnością należy wyrazić aprobatę wprowadzenia do systemu prawnego tej formy planistycznej, dzięki której skutecznie może być prowadzony monitoring krajobrazu na terenie całego województwa przez organy tego samorządu.

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju

Jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają wyłączności do tworzenia aktów planistycznych. Argumentami za przyznaniem wpływu państwa na gospodarkę przestrzenną są niepodzielność i integralność przestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej, które wynikają wprost z art. 3 Konstytucji RP¹⁹. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju jest dokumentem planistycznym obejmującym swoją właściwością obszar całego kraju. Zgodnie z art. 47 ust. 2 u.p.z.p. katalog elementów, które muszą być obligatoryjnie uregulowane, jest otwarty. Zawiera on przede wszystkim:

- podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej;
- wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie;
- rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym;
- rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym.

Z analizy powyższych elementów jasno wynika, że zakres regulacji owej koncepcji jest bardzo ogólny. Wyznacza on jedynie uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia. Doprecyzowanie jego postanowień następuje w drodze opisanych wcześniej aktów planistycznych na poziomie województwa. Zadania związane ze sporządzeniem koncepcji spoczywają na ministrze właściwym do spraw rozwoju regionalnego. To on koordynuje zgodność planu zagospodarowania przestrzennego województwa z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju oraz koordynuje współpracę transgraniczną i przygraniczną w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Poza tymi czynnościami, zgodnie z art. 47 ust. 1 u.p.z.p., minister sporządza koncepcję, która uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, o

¹⁹ M. Nowak, P. Mickiewicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa ...*, s. 440.

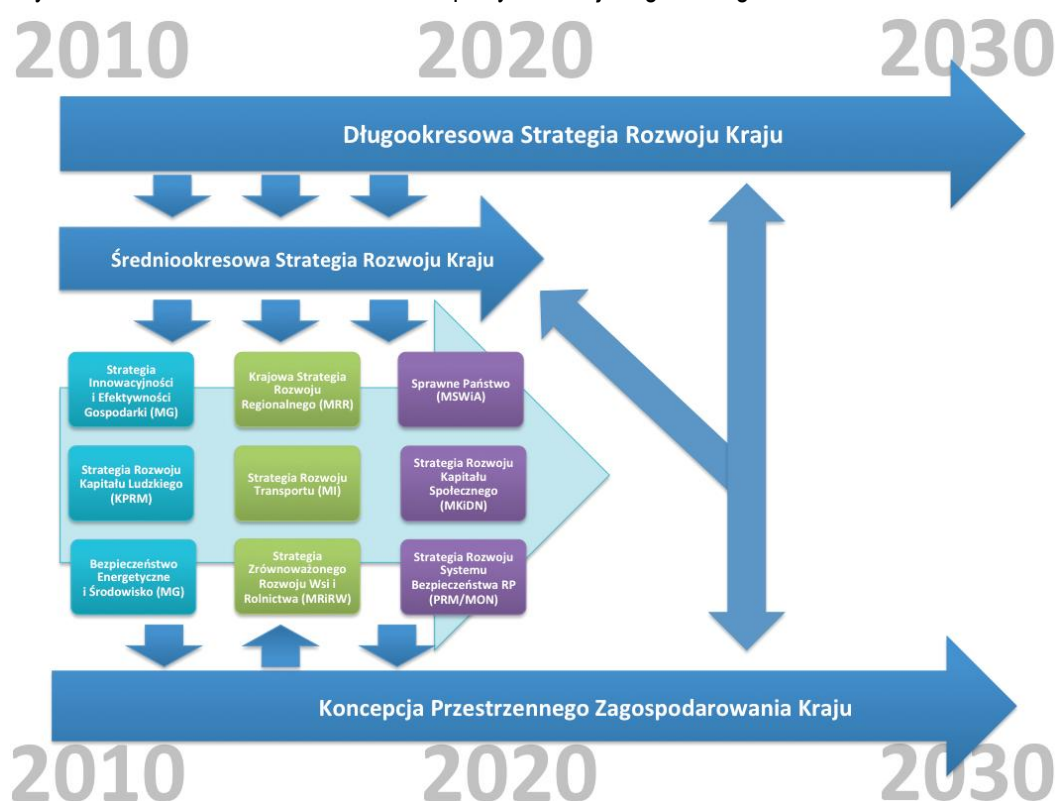
których mowa w przepisach odrębnych, a także prowadzi współpracę zagraniczną w tym zakresie. Ponadto prowadzi analizy i studia, opracowuje koncepcje oraz sporządza programy odnoszące się do obszarów i zagadnień pozostających w zakresie programowania strategicznego oraz prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego, we współpracy z właściwymi ministrami oraz z centralnymi organami administracji rządowej. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, co wynika wprost z art. 47 ust. 3 u.p.z.p., bowiem jest ona przyjmowana przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w drodze uchwały. Autor pragnie zwrócić uwagę na często zapominany aspekt dotyczący wagi, jaką przypisuje się koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Jak to już zostało wyartykułowane, jednostki samorządu terytorialnego posiadają najważniejsze kompetencje w zakresie polityki przestrzennej, ale znaczenie koncepcji jest równie doniosłe. Zgodnie z art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁰ średniookresowa strategia rozwoju kraju obejmuje uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, realizowana w okresie od 4 do 10 lat przez strategię rozwoju oraz przy pomocy programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej. Obecnie funkcjonująca strategia to tzw. Strategia Rozwoju Kraju 2020 przyjęta we wrześniu 2012 r. Zgodnie z zasadą programowania, wynikającą wprost z Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Polska jako państwo członkowskie jest zobowiązane do przyjęcia wraz z Unią Europejską jednolitych wieloletnich priorytetów zwanych perspektywami programowania. W związku z obecnie trwającą perspektywą obejmującą lata 2014–2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przyjęło Strategię Rozwoju Kraju 2020. W tym dokumencie zawarta została także koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, która uwzględnia społeczno-gospodarczą koncepcję rozwoju kraju w perspektywie średniookresowej z uwzględnieniem wymiaru społecznego, gospodarczego, środowiskowego, terytorialnego i instytucjonalnego. W celu skutecznego negocjowania Prezesa Rady Ministrów z Komisją Europejską, aby zawrzeć umowę partnerstwa, niezbędne jest przygotowanie przez Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego Krajowego Programu Reform. Jest to zbiorczy dokument, który zawiera Strategię Rozwoju Kraju 2020, dziewięć zintegrowanych strategii oraz koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju²¹. Na podstawie dokonanej analizy

²⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1307 ze zm.

²¹ K. Kokocińska, *Polityka regionalna w Polsce i Unii Europejskiej*, Poznań 2010, s. 30.

wymienionych dokumentów Komisja Europejska jest w stanie określić, jakie trudności społeczne, gospodarcze, instytucjonalne, przestrzenne, transgraniczne itp. występują w Polsce, a które kwalifikują się do priorytetów działania UE w danej perspektywie programowania²². Obecna polityka spójności prowadzona przez UE dotyczy zintegrowanego rozwoju terytorialnego i zasady partnerstwa w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych lub problemowych. Słuszny jest zatem wniosek, że znaczenie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju jest w tym aspekcie szczególne.

Rys. 1. Schemat dokumentów z zakresu polityki rozwoju regionalnego.



Akty planowania specjalistycznego

Na początku rozważań autor wskazywał na rozróżnienie aktów planowania przestrzennego, które ze względu na stopień szczegółowości można podzielić na akty planowania ogólnego i specjalistycznego. Akty planowania ogólnego zostały przedstawione powyżej. Poprzez akty planowania specjalistycznego rozumie się akty, które wiążą się z realizacją zadań spoczywających na ministrach oraz

²² K. Kokocińska, *Polityka regionalna*, s. 42.

centralnych organach administracji rządowej. Realizacja tych zadań bardzo często ma wpływ na zagospodarowanie obszarów. Przykładem takiej ingerencji w politykę przestrzenną może być realizacja inwestycji polegającej na budowie drogi wojewódzkiej, szpitala, państwowej instytucji kultury, a nawet urzędu wojewódzkiego. Te inwestycje wymagają wcześniejszego uzgodnienia z władzami samorządowymi. Ze względu na ich charakter uzależniony przeznaczeniem danej inwestycji, umiejscowienie ich na terenie gminy wymaga specjalnych konsultacji w zakresie realizacji.

Podsumowanie

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest zadaniem, które w największym stopniu spoczywa na samorządzie gminnym. Biorąc pod uwagę to, że realizacja tego zadania wymaga przezwyciężenia wielu trudności, głównie finansowych, wiele miast na prawach powiatu wciąż nie posiada planów zagospodarowania przestrzennego, które obejmowałyby całą ich powierzchnię. W związku z powyższym należy się zastanowić nad próbą poszukiwania rozwiązań, dzięki którym proces planistyczny ograniczy problemy istniejące, a także sprawią, że polityka przestrzenna będzie odznaczała się wysoko rozwiniętą nowoczesnością i racjonalnością²³. Niniejsze rozważania mają na celu uświadomienie faktu, że państwa członkowskie Unii Europejskiej również muszą zmagać się z problemami, które w Polsce występują często w stopniu o wiele bardziej złożonym, ze względu na znacznie większą ilość miast-metropolii. W wyniku obserwacji największych europejskich metropolii można dostrzegać pewne uchybienia w racjonalności zagospodarowania i tym samym w ładzie przestrzennym, jednakże proces planistyczny jest o wiele bardziej zaprogramowany i ukierunkowany na zwalczanie zjawiska „rozlewania się” miast, niż się zdaje. Argumentem przeciwko poruszonej tezie może być zamożność europejskich miast ze względu na liczebność mieszkańców, aczkolwiek sukces metropolii w procedurze planistycznej tkwi w zorganizowanym podejściu we wspomnianej już kilkakrotnie skali makro. Takie rozwiązanie pozwala na przyjęcie aktu planistycznego, który obejmuje określony obszar w odniesieniu nie tylko do administracyjnych granic miasta, ale także w odniesieniu do sąsiednich miast i gmin. Autor niniejszych rozważań uważa, że polskie ustawodawstwo powinno zmierzać w kierunku przenoszenia kompetencji do prowadzenia polityki przestrzennej na poziom związków metropolitalnych. Gminy, które zechcą brać udział w związku, mogą skorzystać z dobrodziejstw szeroko perspektywicznej procedury planistycznej, która

²³ Por. M. Bertone, M. Leloup, *Les grand Paris. Les coulisses de la consultation*, Paris 2009, s. 95.

w znacznym stopniu przyczyniać się będzie do wdrażania ładu przestrzennego, a tym samym do rozwoju miast i gmin. Poza działalnością związków metropolitalnych ustawodawca może zwiększyć rolę ponadgminnych instrumentów planistycznych, szczególnie w zakresie powiatowych studiów i analiz przestrzennych. Tak przyjęta metodologia działania pozwoli na dokładniejsze opracowywanie podstawowych dokumentów planistycznych na szczeblu samorządu województwa oraz kraju, które stanowią fundamentalne założenia w zakresie polityki rozwoju. Racjonalne i systemowe działanie może zagwarantować rozwój, ale tylko wtedy, gdy przestrzeń, która będzie podlegała rozwojowi, zostanie ukształtowana w sposób przemyślany, uporządkowany, zwarty, a jednocześnie pozostawiający swobodę w przestrzeni. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne stanowi punkt spotkania wielu dziedzin naukowych, takich jak urbanistyka, architektura, geografia, ekonomia oraz prawo. Podjęte działania w tej sferze kształtują wynikające z tych dziedzin zagadnienia odnoszące się wprost do rozwoju kraju, a także i przede wszystkim, samorządów lokalnych i regionalnych.

Bibliografia:

1. Bertone M., Leloup M., *Les grand Paris. Les coulisses de la consultation*, Paris 2009.
2. Dziejic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.
3. Hauser R., Zyk E., Niewiadomski Z., Rzażewska M., *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995.
4. Kokocińska K., *Polityka regionalna w Polsce i Unii Europejskiej*, Poznań 2010.
5. Nowak M., Mickiewicz P., *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Warszawa 2012.
6. Ochendowski E., *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 2013.
7. *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu – diagnoza problemu*, T. Mądry, E. Topolnicka (red.), Poznań 2017.
8. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2018.
9. Piskorz W., Goulet R., *Promouvoir un développement urbain durable en Europe. Réalisations et opportunités*, Bruxelles 2009.

Wykaz skrótów:

Akty normatywne

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Ustawa o samorządzie gminnym – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

Ustawa o samorządzie powiatowym – Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym

Ustawa o samorządzie województwa – Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa

u.p.z.p. – Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Inne

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

SCOT – schemat spójności terytorialnej