



Złożenie pracy online:

**2013-09-29 19:58:46**

Kod pracy:

**10793**

Grażyna Kocoń-Ruchała  
(nr albumu: 19487\*PO/LIC)

Praca licencjacka

## **Patologie planowania przestrzennego**

### **Pathologies spatial planning**

Wydział: Nauk Społecznych i Informatyki

Kierunek: Politologia

Specjalność: administracja i służby publiczne

Promotor: dr Tomasz Skrzyński

***Składam serdeczne podziękowania  
Promotorowi pracy Panu dr. Tomaszowi Skrzyńskiemu  
za życzliwą pomoc, cenne rady i liczne wskazówki merytoryczne udzielone  
w trakcie realizacji niniejszej pracy.***

## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp.....</b>	<b>5</b>
-------------------	----------

### **Rozdział I**

<b>HISTORIA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO I URBAANISTYKI W POLSCE ORAZ TEORETYCZNE ZAGADNIENIA PATOLOGII PRZESTRZENNYCH.....</b>	<b>7</b>
--	----------

1.1 Pojęcie przestrzeni .....	7
1.2 Historia planowania przestrzennego w ujęciu prawnym.....	9
1.3 Początki urbanistyki.....	12
1.4 Pojęcie patologii przestrzennej.....	19
1.5 Czynniki generujące zjawiska patogene w planowaniu przestrzennym.....	20

### **Rozdział II**

<b>CZYNNIKI GENERUJACE ZJAWISKA POATOGENNE W UJĘCIU POLITYCZNYM - POLITYKA PRZESTRZENNA.....</b>	<b>22</b>
--	-----------

2.1 Definicja terminu polityka przestrzenna.....	22
2.2 Polityka planowania przestrzennego w ujęciu prawnym.....	22
2.3 Polityka planowania przestrzennego w ujęciu rzeczowym .....	24
2.4 Błędy gminnej polityki planowania przestrzennego.....	26
2.5. Korupcja w polityce planowania przestrzennego.....	28
2.6 Kryminalistyka w polityce planowania przestrzennego.....	29

### **Rozdział III**

<b>CZYNNIKI GENERUJACE ZJAWISKA PATOGENNE W UJĘCIU TECHNICZNYM - PLANOWANIE PRZESTRZENNE.....</b>	<b>31</b>
---	-----------

3.1 Procedura sporządzania dokumentów planistycznych.....	31
3.2 Działania komisji urbanistycznych.....	35
3.3 Błędy w finansowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.....	36
3.4 Etyka zawodowa urbanistów.....	38

## **Rozdział IV**

<b>CZYNNIKI GENERUJĄCE ZJAWISKA PATOGENNE W UJĘCIU EKONOMICZNYM - ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE.....</b>	<b>42</b>
4.1 Wpływ zdarzeń historycznych na kształtowanie ładu przestrzennego.....	42
4.2 Patologie ładu przestrzennego.....	44
4.2.1 Definicja ładu przestrzennego i jego wyznaczniki.....	44
4.2.2 Kryzys gospodarki przestrzennej.....	46
4.2.2 Wpływ władz gminnych na kształtowanie ładu przestrzennego.....	47
4.2.3 Udział społeczeństwa w kształtowaniu ładu przestrzennego.....	49
4.2.4 Nieład przestrzenny i jego skutki.....	50
4.3 Patologie przestrzeni publicznej.....	53
4.3.1 Definicja przestrzeni publicznej i jej umocowania prawne .....	53
4.3.2 Kryzys przestrzeni "zaśmiecanie krajobrazu".....	54
4.3.3 Kryzys przestrzeni "utracone krajobrazy".....	57
4.3.4 Zawłaszczanie przestrzeni publicznej.....	59
4.3.5 Konflikty przestrzenne.....	63
4.4 Zabudowa rozproszona.....	67
4.5 Zabudowa mieszana.....	69
4.6 Zabudowa na terenach zagrożonych .....	71
4.7 Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.....	77
<b>Zakończenie.....</b>	<b>79</b>
Wykaz skrótów .....	83
Spis rysunków i tabel.....	84
Bibliografia.....	86
Akty prawne.....	89
Inne źródła.....	89

## Wstęp

We współczesnym świecie trudno wyobrazić sobie prawidłowe zarządzanie rozwojem bez racjonalnego gospodarowania terenem. Narastająca presja inwestycyjna i wynikający z tego tytułu wzrost zapotrzebowania na tereny budowlane wymagają aktywnych działań od władz publicznych i planistów opartych na dobrym rozpoznaniu stanu zagospodarowania przestrzennego.

Pod ogólnie używanym pojęciem planowania przestrzennego wyróżniamy trzy dziedziny: politykę przestrzenną, planowanie przestrzenne i gospodarkę przestrzenną. Dyscypliny te są wzajemnie powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują. Wprowadzenie w danym obszarze, określonego zagospodarowania terenu jest efektem wcześniej prowadzonej polityki planowania przestrzennego zapisanej w formie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Wraz z kształtowaniem się systemu planowania przestrzennego, powstały też różne negatywne zjawiska mogące mieć wpływ na ich jakość tworzonych dokumentów planistycznych i wprowadzanych form zagospodarowania terenu.

Celem niniejszej pracy jest ukazanie całokształtu zagadnień związanych z problemami planowania przestrzennego ze szczególnym zwróceniem uwagi na skutki błędnych decyzji planistycznych. Autorka podejmując ten temat starała się uzupełnić lukę jaka istnieje w tym zakresie. Dotychczas w ujęciu całościowym<sup>1</sup> zagadnienia związane z patologiami występującymi w poszczególnych dziedzinach gospodarki przestrzennej nie były przedmiotem pogłębionych badań, czy, też tekstów naukowych<sup>2</sup>. W opracowaniu przedstawiono analizę najczęściej występujących błędów w polityce, planowaniu i gospodarce przestrzennej.

Praca zawiera cztery rozdziały. W układzie chronologicznym odpowiada to poszczególnym etapom procesu działań planistycznych (za wyjątkiem rozdziału pierwszego, który ma za zadanie nakreślić m.in. historyczne ramy kształtowania się układów przestrzennych i procedur planistycznych). W procesie tym w pierwszej kolejności podejmowanie są decyzje (inspirowane wieloma różnymi czynnikami) o przeznaczeniu konkretnego terenu na określony cel. Etap ten określany jest mianem polityki przestrzennej. Następnie podjęte decyzje zapisane zostają w postaci dokumentu planistycznego tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy i miejscowego planu zagospodarowania

---

<sup>1</sup> Przedmiotem badań były pojedyncze negatywne aspekty gospodarki planowania przestrzennego. Brak jest opracowań, które w sposób całościowy/skumulowany obejmowałyby te zagadnienia.

<sup>2</sup> częściowo informacje o patologjach planowania przestrzennego zawarte są w dokumencie rządowym Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

przestrzennego, następuje wówczas planowanie przestrzenne<sup>3</sup>. Potem ustalenia tego dokumentu zostają wprowadzenie w życie i jest to ostatni etap procesu planistycznego (zagospodarowanie przestrzenne). W etapie tym najbardziej widoczne są błędy popełnione na dwóch pierwszych etapach. Z tego względu rozdział czwarty dotyczący gospodarki przestrzennej jest najbardziej rozbudowany. Zawiera podrozdziały i podpodrozdziały. Analizie poddano kilka najczęściej powtarzających się nieprawidłowości procesu planistycznego. Literaturę przedmiotu stanowiły głównie publikacje naukowców i praktyków urbanistów. Opracowanie zostało wzbogacone licznymi przykładami z doświadczeń zawodowych autorki i ilustracjami mającymi ułatwić czytelnikowi odbiór tego trudnego tematu.

Rozdział pierwszy zatytułowany „*Historia planowania przestrzennego i urbanistyki w Polsce oraz teoretyczne zagadnienia patologii przestrzennych*” składa się z 5 podrozdziałów. Trzy pierwsze mają za zadanie nakreślić ogólne ramy problemowe, które determinowały kształtowanie układów przestrzennych i architektury na przestrzeni wieków oraz analizę poszczególnych okresów tworzenia procedur planistycznych. Kolejne definiują pojęcie patologii przestrzennej i określają czynniki generujące te zjawiska.

W rozdziale drugim „*Polityka planowania przestrzennego*” przedstawione zostały problemy wynikające z błędnych decyzji planistycznych w ujęciu prawnym i rzeczowym na szczeblu krajowym i lokalnym. Ostatni podrozdział analizuje wpływ polityki planowania przestrzennego na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego.

Rozdział trzeci „*Planowanie przestrzenne*” koncentruje się na procedurze sporządzania dokumentów planistycznych. W szczególności odnosi się do dwóch obszarów w których popełnianych jest najwięcej nagannych działań tj. działań członków komisji urbanistycznych i metod finansowania sporządzania dokumentów planistycznych.

Ostatni czwarty rozdział „*Gospodarka przestrzenna*” obejmuje najważniejsze zagadnienia związane z błędami popełnianymi w zagospodarowaniu terenu. Składa się z siedmiu podrozdziałów przy czym najobszerniej przedstawiono analizę błędów popełnianych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznej. W rozdziale tym podane zostały przykłady zjawisk patogennych z terenu Małopolski.

---

<sup>3</sup> Najważniejsze są zapisy zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gdyż dokument ten stanowi akt prawa miejscowego. Wszyscy mieszkańcy gminy są zobowiązani do jego przestrzegania.

## Rozdział 1

# HISTORIA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO I URBANISTYKI W POLSCE

### 1.1 Pojęcie przestrzeni

Życie człowieka i jego działalność osadzone są w czasie i przestrzeni. Z tych też względów badania struktur (również przestrzennych) jak i zmian następujących w czasie, są wyzwaniem dla wielu dyscyplin naukowych. Człowiek, jako twórca kultury, posiada umiejętność kształtowania jej właściwości. Właściwości te przedstawione są m.in. w formie planów zagospodarowania przestrzennego. By właściwie zrozumieć proces planowania przestrzennego, czyli mówiąc najogólniej proces urządzania przestrzeni, należy wprzód wyjaśnić, co oznacza termin „przestrzeń”.

Bolesław Szmidt w swojej książce pt. „Ład przestrzeni” pisał o niej tak ”Cokolwiek istnieje w zasięgu naszych zmysłów albo wyobrażeń, istnieć musi w przestrzeni rzeczywistej lub urojonej. Nie ma sposobu odrzucenia jej wszechobecnego uczestnictwa w otaczającym nas świecie...”<sup>1</sup>. Ta głęboka myśl uświadamia nam, że przestrzeń istniała od zawsze ze swoim naturalnym bogactwem ukształtowanym przez działające od wieków siły natury. Z punktu widzenia człowieka ta dziewicza przestrzeń była jak „*tabula rasa*”<sup>2</sup>, na której on zapisywał (realizował) to, co zrodziło się w jego umyśle.

Od zamierzchłych czasów filozofowie próbowali zdefiniować pojęcie przestrzeni. Dla Demokryta przestrzeń była równoczesna z pojęciem bytu. Wierzył, że świat jest połączeniem dwóch żywiołów próżni i atomów. Jednak za prekursora badań nad przestrzenią uważny jest Platon, który dopatrywał się w strukturze przestrzeni form najprostszych, uznając je za idealne. Utrzymywał, że formy te panują we wszechświecie, na co wskazują zjawiska kosmiczne (np. orbitalny ruch gwiazd), co miało dowodzić, że w przestrzeni istnieje ukształtowany ład. W *Timajosie* Platona znajdujemy pierwszy niereligijny opis urządzania (kreowania) przestrzeni na początku istnienia. W ich pojęciu kosmos oznaczał „piękny,

---

<sup>1</sup> B. Szmidt, „*Ład przestrzeni*”, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1981 r. s.7.

<sup>2</sup> „Czysta nie zapisana karta.”

ozdobny”<sup>3</sup>, a poprzez rozszerzanie tego pojęcia stworzyli podwaliny pod nauki przyrodniczych. Grecy wysoko cenili ład i harmonię przestrzeni w przyrodzie<sup>4</sup>.

Arystoteles był odmiennego zdania. Zamiast przestrzeni uznawał przede wszystkim materię, którą traktował, jako podstawę kształtowania się wszelkiego rodzaju zjawisk zachodzących w świecie. Według niego przestrzeń tworzą cztery podstawowe elementy: ogień, woda, powietrze i ziemia<sup>5</sup>. Z kolei Kartezjusz próbował zgłębić tajemnice podzielności substancji występujących w przestrzeni<sup>6</sup>. Według Pascala przestrzeń to żywioł z przeważającą otchłanią. Podane przykłady dowodzą, że zdefiniowanie przestrzeni jest trudne.

Nowożytne pojęcie „przestrzeni” ewaluowało. W efekcie wypracowano teorię „przestrzeni”, która była czymś pomiędzy średniowieczną teorią platońskiej filozofii przyrody, a teorią kartezjańską. Teoria kartezjańska poprzez analizę takich dziedzin jak geologia, fizyka, chemia, astronomia próbowała zdefiniować obraz świata, jako materię, co pozwoliło na czynienie „przestrzeni” czymś konkretnym, dotykającym, widzialnym.

Współcześnie również brakuje jednoznacznej definicji przestrzeni. Przestrzeń rozpatrywana jest w różnych aspektach, np. jako: przestrzeń gospodarcza, społeczno-ekonomiczna, przestrzeń publiczna. Zatem jest to pojęcie wieloznaczne, a jego definicja zależy od perspektywy, z jakiej ją rozpatrujemy. Dla tej pracy najistotniejsze będzie zdefiniowanie przestrzeni publicznej i społeczno-gospodarczej ujmowanej w planowaniu przestrzennym.

Według obecnie obowiązującej w Polsce ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „obszar przestrzeni publicznej” należy rozumieć, jako obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy, jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie, cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>7</sup>.

Przestrzeń społeczno-ekonomiczna jest bardzo zróżnicowana i tworzy skomplikowany układ lokalizacyjny. Granice przestrzeni ekonomicznej są mniej wyraźne niż przestrzeni geograficznej, są również mniej trwałe, mogą ulec zmianie, np. współcześnie istniejące aglomeracje czy ośrodki przemysłowe za kilkadziesiąt lat mogą zniknąć lub stracić na

---

<sup>3</sup> A. Kadłuczek, „Przekształcenie przestrzeni historycznej a traktat Witruwiusza; czy Utilitas i Frimitas może być również Venustas?”, *Politechnika Krakowska*, 2009, <https://suw.biblos.pk.edu.pl>, (25.03.2013 . g. 11.07)

<sup>4</sup> A. Kadłuczek, tamże

<sup>5</sup> A. Kadłuczek, tamże.

<sup>6</sup> B. Szmidt, Ład przestrzeni ..., op. cit. s. 9

<sup>7</sup> Art.2 pkt 6 ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 647)

znaczeniu. Zatem przestrzeń z punktu społeczno-ekonomicznego można zdefiniować, jako część przestrzeni geograficznej, w której człowiek żyje i prowadzi stale lub okresowo swoją działalność. Podstawową rolę w kształtowaniu tej przestrzeni odgrywają: rozmieszczenie majątku trwałego, środowisko geograficzne oraz rozmieszczenie ludności.

## 1.2 Historia planowania przestrzennego w ujęciu prawnym

W starożytnym Rzymie zasady planowania przestrzennego wraz z przepisami prawa budowlanego współtworzyły rzymskie prawo publiczne<sup>8</sup>. W średniowieczu o powstaniu miasta mówił akt lokacji wydawany przez króla. Podobnie jak dzisiaj, osada mogła posiadać status miasta w rozumieniu prawa, w zależności od decyzji administracyjnej. Akt lokacji definiował także układ miasta, np. miasta lokowane na prawie polskim czy niemieckim. W państwie polskim początki planowania przestrzennego przypadają na okres istnienia Królestwa Kongresowego<sup>9</sup>. Przykładowym miastem powstałym w tym okresie jest Aleksandrów Łódzki. Okres zaborów był jednak okresem wpływów polityki, stylów i kultury obcych krajów. Przekładało się to również na politykę przestrzenną.

Po odzyskaniu niepodległości próby normowania procesów gospodarowania przestrzenią zaowocowały nowoczesnym jak na owe lata aktem prawnym w postaci rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie osiedli<sup>10</sup>. Istotną datą w historii urbanistyki polskiej jest także rok 1930, kiedy to powstał plan regionalny Warszawy. Był to pierwszy dokument planistyczny opracowany dla tak dużego obszaru. Później (lata 1932-1933) powstały plany zagospodarowania przestrzennego dla innych większych miast – Łodzi, Poznania, czy całych obszarów Wybrzeża Morskiego, Zagłębia Górniczego. Plany regionalne szybko okazały się niewystarczające i zaczęto (zarówno w Europie jak i w Polsce) zastanawiać się nad kompleksową formą planowania przestrzennego. W naszym kraju wyrazem tego była ustawa z 9.11.1936 roku, która była nowelizacją dokumentu z 1928 roku. Ustawa rozszerzyła zasięg planowania przestrzennego do obszaru całego województwa i wprowadziła pojęcie regionalnego planu zabudowy<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> W. Brzeziński, *Podstawy prawne planowania gospodarczego i przestrzennego*, Warszawa 1948, s.45

<sup>9</sup> Portal geoinformacyjny, Ggisplay.pl, Historia urbanistyki, Początki urbanizacji, <http://www.gisplay.pl/urbanistyka/historia.html>, (20.03.2013, g. 21.15)

<sup>10</sup> A. Tolle., M. Wdowicka, M. Dutkowski „*Historia planowania przestrzennego*”, <http://www.arl-net.de/commin/poland-polska/11-historia-planowania-przestrzennego> (21.03.2013. g.17.38)

<sup>11</sup> W. Brzeziński, *Podstawy prawne...op. cit.*

Po wojnie wprowadzono centralny system planowania, co miało swoje odzwierciedlenie również w gospodarce przestrzennej. Już 2 czerwca 1946 r. ukazał się Dekret o Planowym Zagospodarowaniu Przestrzennym Kraju<sup>12</sup>. Wprowadził on podział planowania przestrzennego na trzy szczeble: krajowy, regionalny i lokalny. Utworzono w ten sposób trzy główne organy planowania przestrzennego: Główny Urząd Planowania Przestrzennego, Regionalną Dyрекcję Planowania Przestrzennego na poziomie województwa i Miejskowe Urzędy Planowania Przestrzennego. Nie miało to jednak wpływu na kształtowanie prawidłowych zasad planowania przestrzennego. Planowanie przestrzenne rodziło się w oderwaniu od kondycji ekonomicznej kraju. Stan taki utrzymywał się do lat 60 XX w. W styczniu 1961 r. - uchwalona została ustawa o planowaniu przestrzennym. Określała ona cele i zasady planowania przestrzennego, rodzaje i zasady opracowywania planów, kompetencje sporządzających oraz zatwierdzających plan. Plany przestrzenne wykonywano nie na trzech jak to było wcześniej, ale na czterech poziomach:

- 1) krajowym - dla obszaru całego państwa. Plan taki był wizją rozwoju przestrzennego państwa na okres 40 -50 lat,
- 2) makroregionalnym, dla kilku województw,
- 3) regionalnym, na poziomie jednego województwa,
- 4) lokalnym (gminnym). Były to plany miejscowe uwzględniające treść dokumentów powyższych.

Pierwszej próby osłabienia centralności planowania można doszukiwać się w ustawie z 12 sierpnia 1984 roku o planowaniu przestrzennym. Powróciła ona do trójstopniowego podziału planowania (krajowe, regionalne i miejscowe). Koncepcja na szczeblu krajowym uwzględniała szczególne uwarunkowania przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne i kulturowe oraz akcentowała cele i zasady polityki przestrzennej. Dokument zwrócił uwagę na zależność planowania przestrzennego od planowania społeczno - gospodarczego.

W artykule „Historia planowania przestrzennego”<sup>13</sup> autorzy o planowaniu przestrzennym tamtej epoki pisali tak: „...Musiało być ono również podatne na naciski poza planistyczne i dyrektywy różnych organów władzy państwowej i partyjnej. W blisko pięćdziesięcioletnim okresie formowania się systemu planowania przestrzennego w PRL wytworzyła się w praktyce planistycznej, dostosowana do sytuacji, technika przygotowywania dokumentów planistycznych. Wykształcona została również kadra planistów, która dokonała szereg cennych studiów planistycznych, rejestrujących stan

---

<sup>12</sup> A. Tolle,, M. Wdowicka, M. Dutkowski „*Historia planowania... op.cit*

<sup>13</sup> tamże

zagospodarowania kraju, jego zagrożenia i możliwości rozwojowe. Pewne techniki i koncepcje planistyczne były nawet w latach sześćdziesiątych uważnie studiowane w wielu krajach i uznawane za postępowe. Słabością systemową planowania przestrzennego pozostawał jedynie brak równowagi między przedmiotową a podmiotową warstwą planu”<sup>14</sup>.

Dopiero zmiany ustrojowe, które zaszły w Polsce po 1989 r., wymusiły rewizję dotychczasowego systemu planowania przestrzennego. Transformacja ustrojowa sprawiła, że w gospodarce pojawiło się zupełnie nowe pojęcie własności prywatnej<sup>15</sup>. Od strony prawnej pierwsze znaczące zmiany w planowaniu przestrzennym nastąpiły wraz z przyjęciem ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w 1994 roku. Miała ona przełomowe znaczenie gdyż wprowadziła do planowania przestrzennego zasady wynikające z nowych uwarunkowań ustrojowych. Uwzględniała walory ekonomiczne przestrzeni oraz prawo własności. Po raz pierwszy nakazano również tworzenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które miało być opracowane przez zarząd gminy. Plany wykładano do publicznego wglądu. Każdy mógł oprotestować zapisy projektów dokumentów planistycznych, a ci, których interes prawny zostawał w nich naruszony mogli wystosować zarzut. Protesty i zarzuty powstrzymywały procedurę planistyczną. Zaczęto prognozować skutki prawne uchwalenia planu miejscowego oraz skutki finansowe. Pojawiły się odszkodowania za poniesioną na skutek realizacji planu szkodę.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. przyczyniła się wprawdzie do utworzenia nowego systemu planowania przestrzennego w Polsce, ale system ten wymagał jednak daleko idącego udoskonalenia i uzupełnienia. 27 marca 2003 r. Sejm uchwalił nową ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która zastąpiła ustawę z 1994 r.

Ustawa ta okazała się prawdziwie „rewolucyjną” z punktu widzenia losów reformy planistycznej. Na jej podstawie unieważnieniu uległy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r., ale studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium) zachowały swoją moc.

Wprowadzono decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (popularne wz). Decyzje te stworzyły możliwość inwestowania na terenach pozbawionych mpzp. Te „rewolucyjne” zmiany obowiązują do dziś. Do ustawy wprowadzono wiele zmian, mimo tego wciąż budzi ona wiele wątpliwości zwłaszcza w zakresie spójności z innymi aktami prawnymi, jak również

---

<sup>14</sup> A. Tolle, M. Wdowicka, M. Dutkowski *Historia planowania... op. cit.*

<sup>15</sup> Powstały prywatne przedsiębiorstwa, gminy stały się rzeczywistymi gospodarzami terenu.

w zakresie zasad i technik sporządzania mpzp.. Obecnie panuje powszechne przekonanie, że ustawa ta powinna ulec zmianie.

### 1.3 Początki urbanistyki - pierwotne formy zagospodarowania terenu

Początki zagospodarowania terenu sięgają czasów, kiedy człowiek zrezygnował z życia koczowniczego na rzecz osiadłego. Oznaczało to powstawanie niewielkich osad bez wyraźnego układu przestrzennego z czasem przekształconych w miasta i wsie. Osiadły tryb życia i rozrost miast wymusiły projektowanie i budowę podstawowej infrastruktury technicznej niezbędnej do życia i funkcjonowania ludności (np. szlaki komunikacyjne, system zaopatrzenia w wodę) oraz zapewnienie odpowiednich przestrzeni takich jak place targowe, miejsca rozrywki np. teatr, arena sportowa, które były już w starożytnych miastach.



*Rys. 1 Pierwotne formy zagospodarowania terenu - chata neolityczna (powyżej) wioska neolityczna (poniżej) - rekonstrukcja w Muzeum w Krzemionkach (Źródło: [http://www.panoramio.com/photo/8493832?tag=Krzemionk i](http://www.panoramio.com/photo/8493832?tag=Krzemionk+i) (02.09.2013)*

Wraz z rozwojem infrastruktury zaczęto zauważać potrzebę planowania całych układów osiedli. We wczesno feudalnym średniowieczu główną formą osadnictwa w Europie był gród obronny będący siedzibą pana danego obszaru. Wokół grodu, jako miejsca bezpiecznego gromadzili się kupcy, rzemieślnicy. Można powiedzieć, że osada ta była ówczesnym miastem, która skupiała ludność nierolniczą, zajmującą się rzemiosłem i handlem oraz pełniła rolę ośrodka rynku lokalnego. W pobliżu osiedlali się także chłopcy, których praca na roli zapewniała wyżywienie dla grodu. Intensywniejszy rozwój miast nastąpił od IX w., a w końcu XV w. w Europie (głównie we Włoszech) było ok. 10 miast, które liczyły ok. 50 tys. mieszkańców. Największe polskie miasto - Poznań liczyło trzydzieści tysięcy mieszkańców, Kraków, Toruń, Elbląg - około dziesięciu tysięcy mieszkańców. Okres rządów Kazimierza Wielkiego to czas największego rozkwitu architektury w Polsce.

W średniowieczu w rejonie Małopolski, pod patronatem królewskim, rozwijało się budownictwo nazywane stylem dworskim. Na przestrzeni dziejów liczba miast w Małopolsce ulegała licznym zmianom – jedne miejscowości zyskiwały prawa miejskie inne je traciły, po czym znów odzyskiwały. Najstarszym miastem w Małopolsce jest Bochnia, której prawa miejskie nadano w 1253 r. W okresie średniowiecza, na terenie dzisiejszego Województwa Małopolskiego, nadano prawa miejskie ok. 50 miejscowościom. Ciekawy jest przypadek Góry Świętego Jana, która otrzymała prawa miejskie w 1417 r., jednak z nieznanego powodów nigdy tych przywilejów nie wykorzystwała i nie powstało tam miasto<sup>16</sup> – obecnie jest to niewielka wieś w gminie Jodłownik (powiat limanowski).

Układy urbanistyczne najstarszych miast małopolski miały „dyspozycje ulicowo pasmową”<sup>17</sup>. Najbardziej charakterystycznym elementem układu przestrzennego miasteczka średniowiecznego był rynek. Występował on niemal w każdym średniowiecznym mieście. Stanowił centralną część miasta. W jego obrębie skupiona była większość obiektów związanych z ówczesnym życiem społeczno-gospodarczym takich jak: ratusz, infrastruktura związana z handlem – kramy, sukiennice, studnia miejska z wodą pitną, czy narzędzie wymiaru sprawiedliwości - pręgierz.

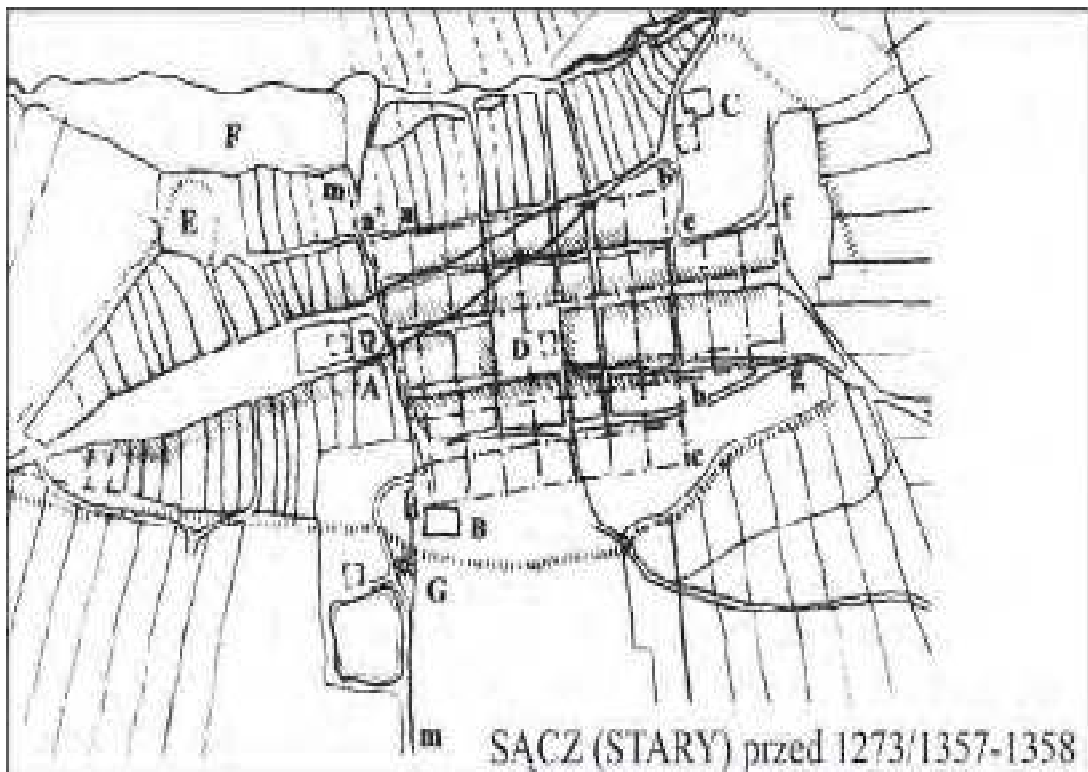
Rynek najczęściej przyjmował kształt czworoboku lub owalnicowy. Jednym z najlepiej współcześnie zachowanych zabytkowych miast południowej Polski o opisanym wyżej układzie jest Biecz i Stary Sącz. Ten ostatni ze względu na doskonale zachowaną

---

<sup>16</sup> Informacja z [http://www.jodlownik.pl/index.php?option=18&action=articles\\_show&art\\_id=66&menu\\_id=8&menu\\_art\\_id=66&page=2](http://www.jodlownik.pl/index.php?option=18&action=articles_show&art_id=66&menu_id=8&menu_art_id=66&page=2)

<sup>17</sup> B. Krasnowolski, *Badania nad rynkami i placami w planach urbanistycznych i programach lokacyjnych miast małopolski*, w *Ulica, place cmentarz w publicznej przestrzeni średniowiecznego i współczesnego miasta Europy Środkowej*, Uniwersytet Wrocławski, Wratislavia Antiqua, 2011, T.13, s.163

średniowieczną zabudowę od 1954 r. uznawany jest za rezerwat urbanistyczny<sup>18</sup>. Nie na wszystkich średniowiecznych rynkach przetrwały elementy architektury z tego okresu, jednak zawsze pozostał widoczny oryginalny jego kształt, który można odczytać z układu ulic i zabudowy. Owalnica forma rynku zależała od położenia kościoła, który stanowił punkt centralny ( w Starym Sączu punkt ten stanowi Kościół św. Elżbiety)



Rys. 2. Średniowieczne układy urbanistyczne - owalnicowa forma rynku w Starym Sączu w układzie urbanistycznym ulicowo- pasmowym. E - Kościół, D- płyta rynku (Źródło: B. Krasnowolski, *Badania nad rynkami i placami w planach urbanistycznych i programach lokacyjnych miast małopolski*, w: *Ulica, plac i cmentarz w publicznej przestrzeni średniowiecznego i współczesnego miasta Europy Środkowej*, Uniwersytet Wrocławski, *Badania nad rynkami i placami w planach urbanistycznych i programach lokacyjnych miast małopolski*, 2011, T.13, s.164 <http://wratiscavia.archeo.uni.wroc.pl/index.php?sw=131>), (26.03.2013. g.14.10)

<sup>18</sup> Informacja ze strony internetowej Urzędu Miasta Stary Sącz, [stary.sacz.pl/pl/3593/0/Zabytki.html](http://stary.sacz.pl/pl/3593/0/Zabytki.html), 12.03.2013



A



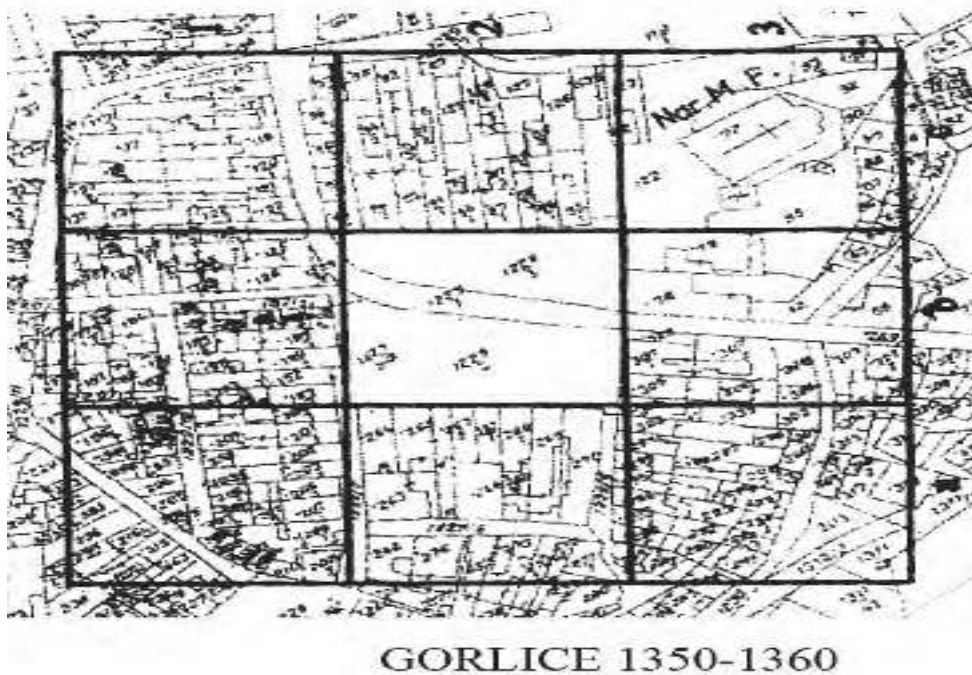
B



C

*Rys. 3 Zachowane średniowieczne układy urbanistyczne - rynek w Starym Sączu – A- ulica Kazimierza Wielkiego prowadząca do Kościoła św. Elżbiety, fot. z początku XX w, B – ten sam fragment ulicy współcześni (2007), C –ul. K. Wielkiego w całości, na pierwszym planie część płyty rynku oznaczony na rys.2 lit. D, ( Źródło: Urząd Miasta Starego Sącza, projekt Przebudowa średniowiecznego rynku, <http://www.rynek.stary.sacz.pl/old.htm>) (02.09.2013)*

W budowie miast średniowiecznych kierowano się przede wszystkim względami gospodarczymi, a w budowie miast renesansu względami estetycznymi. Miasta renesansu nazywano „miastami idealnymi”. Schemat budowy takiego miasta podporządkowany był symetrii osiowej z rynkiem w centrum geometrycznym. Rozwiązania te polegały na podzieleniu powierzchni na dziewięć identycznych kwadratów, z których środkowy był rynkiem<sup>19</sup> (takie relacje gdzie stosunek powierzchni rynku do całkowitej powierzchni centrum wynosi 1:9 określano, jako „idealne” układy urbanistyczne). Przykładem takiego układu na naszym terenie są Gorlice.



Rys.4. Średniowieczne układy urbanistyczne - szachownicowy układ rynku w Gorlicach. (Źródło: B. Krasnowolski „Badania nad rynkami.. op. cit. s. 165, <http://wratislavia.archeo.uni.wroc.pl/index.php?sw=131>), (26.03.2013)

Na początku XV wieku polskie miasta i wsie posiadały już wypracowane układy funkcjonalno - przestrzenne, które miały udoskonalać życie mieszkańców, a jednocześnie eksponowały najważniejsze obiekty w otoczeniu. Dla zobrazowania tego twierdzenia posłużę się przykładem miasta Gorlice: w 1411 r. punktem centralnym Gorlic był kościół parafialny NMP<sup>20</sup>, naprzeciw kościoła znajdował się okazały dom z siedliskiem<sup>21</sup> należący do plebana (dzisiejsza plebania). Po prawej stronie drogi wiodącej do kościoła był dwór z wielkim

<sup>19</sup> B. Krasnowolski, *Badania...* op. cit s. 164

<sup>20</sup> Słownik historyczno-geograficzny ziem polskich w średniowieczu, Kraków cz. I, strona internetowa: <http://www.sloownik.ihpan.edu.pl/search> – (26.03.2013. g.10.00).

<sup>21</sup> Gospodarstwem rolnym

domem<sup>22</sup>. W latach późniejszych wokół placu (ryнку) powstawały kolejne obiekty użyteczności publicznej jak łaźnia, szkoła, a w 1512 r. były już plany budowy szpitala dla ubogich<sup>23</sup>. Natomiast układ przestrzenny piętnastowiecznej wsi małopolskiej dobrze obrazuje opis wsi Rączna w pow. krakowskim: „Zabudowania wsi układały się wokoło płytkiej niecki elipsowatego kształtu, przez którą przepływał strumyk bez nazwy, (...). Niecka ta szerokości do 0,7 km, ponad 2 km długa, była zakończona szeroką rynną przegrodzoną na końcu wsi groblą, urządzonym stawem rybnym i młynem wodnym. Cały teren niecki o obszarze 30 morgów nie był zabudowany i służył, jako pastwisko dla gęsi, układ ten z niewielkimi zmianami pozostał do dnia dzisiejszego. Wzdłuż północnej granicy lokowano zabudowania kmieci, po stronie południowej lokowano zabudowania zagrodników, rzemieślników i chałupników”<sup>24</sup>. Centrum wsi tworzył z reguły wszystkie ważne obiekty jak karczma, kuźnia i młyn, które skupione były blisko siebie, co miało skracać czas załatwiania różnych spraw.

Istotna zmiana sytuacji prawnej i architektonicznej na ziemiach polskich nastąpiła w okresie rozbiorów. Obowiązujące wtedy reguły prawne państw zaborczych, a także zamożność regionu miały decydujący wpływ na kształtowanie obrazu polskiej przestrzeni. Biedotę galicyjskich<sup>25</sup> miasteczek wraz z ich specyficzną architekturą doskonale opisuje Marian Tyrowicz „...brudne, rzadko gdzie brukowane, z błotem nieustającym po rynku i ulicach, które chyba zaledwo kilkutygodniowa susza oczyszcza, z domkami drewnianymi właściwej architektury, mają też właściwy system w układzie ulic i placów. Niemal w każdym znajduje się ogromny rynek, który zdaje się, że był kiedyś wybrukowany, ale kamienie zapadły się z czasem (...)”<sup>26</sup>.

Sądecką wieś charakteryzowały głównie małe folwarki i chaty wiejskie. Obiekty te otoczone były ogródkami, warzywnikami, sadami. Oprócz pomieszczeń mieszkalnych, gospodarczych i przemysłowych, warsztatów rzemieślniczych, w krajobraz wsi doskonale wpisywały się różnego rodzaju świątynie odpowiadające wyznaniom poszczególnych grup etnicznych: cerkiew łemkowska, kościół rzymskokatolicki oraz kościół protestancki<sup>27</sup>, a także elementy, które dziś nazwalibyśmy elementami małej architektury, czyli studnie, ule, poidła, kapliczki i krzyże. Na terenach wiejskich zaczynają dominować dwie formy układów

---

<sup>22</sup> Określenie dwór odnosiło się do całej zabudowy tj. do zabudowań mieszkalnych i gospodarczych – obory, stodoły itp

<sup>23</sup> Słownik historyczno-geograficzny... op.cit.

<sup>24</sup> J. Matys i W. Tyrała, *Dzieje Klasztornej wsi Rączna*, Rączna 2012 r. s. 10, książka w wersji elektronicznej, [http://www.raczna.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=398](http://www.raczna.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=398), (26.06.2013 r. g. 16.00)

<sup>25</sup> Galicja 1772-1918 nazwa stosowana przez zaborców – obejmowała południowo wschodnie rejony I Rzeczypospolitej i część Ukrainy

<sup>26</sup> M. Tyrowicz. *Galicja od pierwszego rozbioru do wiosny ludów, 1772-1849: wybór tekstów źródłowych.*

<sup>27</sup> nazywany inaczej : zbór, kircha

przestrzennych tj. forma skoncentrowana i rozproszona. Budownictwo skoncentrowane rozwijało się wzdłuż głównego szlaku komunikacyjnego np. głównej drogi we wsi. Ta forma budownictwa uwarunkowana była wieloma czynnikami: bezpieczeństwem (odosobnione budynki padały łupem różnych rabusiów), warunkami ekonomicznymi - chłopi otrzymywali od księdza lub pana za prace w polu kilkunastkowe działki i na nich budowali swoje domostwa przykład – zabudowa wzdłuż ulicy Elektrodowej w Nowym Sączu (dawna wieś Biegonice)<sup>28</sup>, lub uwarunkowań społecznych – przydział terenów pod osadnictwo – np.: istniejąca jeszcze obecnie zabudowa wzdłuż drogi w Gołkowicach, będąca pozostałością kolonii osadników niemieckich z XVIII w.



*Rys. 5. Skoncentrowana zabudowa przydrożna w Gołkowicach Dolnych. Pozostałość kolonii osadników niemieckich z XVIII w. (Źródło: <http://www.mapofpoland.pl/Golkowice-Dolne,galeria.htm>), (20.05.2013)*

Natomiast zabudowa rozproszona kształtowała się poza dolinami rzek.. W górnych partiach wzniesień gdzie posiadane gleby były najniższej wartości i nie nadawały się do uprawy powstawały zagrody pasterskie. Chłopi nie mając innego majątku jak tylko, tą słabej jakości ziemię, dzielili ją pomiędzy swoje dzieci. Ta rozproszona zabudowa charakterystyczna jest wyłącznie dla naszych górskich terenów. Przetrwała do dnia dzisiejszego i obecnie stanowi duży problem przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

<sup>28</sup> Własne obserwacje oraz przekaz ludowy, połowa lat 90 XX w. jeszcze wówczas żyjąca najstarsza mieszkanka Biegonic P, Banach.

## 1.4 Pojęcie patologii przestrzennej

Pod ogólnie używanym pojęciem planowania przestrzennego wyróżniamy trzy dziedziny: **planowanie przestrzenne, gospodarkę przestrzenną i politykę przestrzenną**. Planowanie przestrzenne zaliczyć można do nauk technicznych, gospodarkę przestrzenną do nauk ekonomicznych, zaś polityka przestrzenna mieści się w granicach nauk politologicznych. Wspólnie tworzą pewną całość nazywaną planowaniem przestrzennym, na którą składa się mnogość: faktów, definicji, koncepcji, metod, poglądów itd. W dziedzinie planowania przestrzennego istnieje wiele uregulowań prawnych, które normują działania związane z sporządzaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) i ich funkcjonowaniem. Mimo tego w procesie planistycznym mogą wystąpić zjawiska o cechach patogennych. W odbiorze powszechnym patologia oznacza negatywne nacechowanie życia społecznego. Encyklopedyczne znaczenie tego terminu brzmi: "patologia społeczna - zjawisko społeczne zachowania się jednostek i grup oraz funkcjonowania instytucji społecznych pozostających w sprzeczności z wartościami i zasadami akceptowanymi przez społeczeństwo. Rozróżnia się patologię indywidualną, gdy nosicielami i przekazywaczami negatywnych cech i zachowań są jednostki oraz patologię życia zorganizowanego, gdy człowiek jest głównym podmiotem ujemnych oddziaływań struktury społecznej, stosunków międzyludzkich. Do najważniejszych zjawisk patologii społecznej zalicza się przestępczość, (...) oraz patologie struktury organizacyjnej np. kliki, nepotyzm, niekompetencje, niejasny podział obowiązków i odpowiedzialności między komórkami organizacyjnymi"<sup>29</sup>.

Sam termin patologii w planowaniu przestrzennym jest czymś nowym, czymś, o czym dopiero zaczyna się „głośno mówić”, pisać, czymś, co dopiero zaczyna się rozwijać przede wszystkim wśród naukowców, organizacji pozarządowych i urbanistów<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> B. Petrozolin-Skowrońska redaktor naczelny, *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, Tom 4 s.801,

<sup>30</sup> Temat patologii przestrzennych można spotkać w publikacjach: stowarzyszenia o nazwie Pracownia na Rzecz Wszystkich Istot, Koła Naukowego Gospodarki Przestrzennej (Poznań), Izby Urbanistów (krajowej i regionalnych)

## 1.5 Czynniki generujące zjawiska patogene w dziedzinie planowania przestrzennego

Wraz z powstaniem konieczności sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, powstały też różne negatywne czynniki mogące mieć wpływ na ich jakość (np. różne formy nacisku wywierane przez mniej lub bardziej wpływowych właścicieli ziemskich, przedsiębiorców, inwestorów, lub czynniki wynikające z trendów cywilizacyjnych jak na przykład nadmierne wyznaczanie powierzchni przemysłowych, czy powierzchni pod zabudowę mieszkaniową nie adekwatnie do faktycznych potrzeb).

Zasadniczym dokumentem podejmującym temat patologii przestrzennych jest przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 grudnia 2011 roku *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*<sup>31</sup>. Koncepcja ta opisuje patologie procesów przestrzennych, ich społeczne i gospodarcze skutki oraz ich źródła. Według przytoczonej Koncepcji do czynników powodujących powstawanie zjawisk patogenicznych systemu planowania przestrzennego zaliczyć należy:

- rozproszenie i niepowiązanie w systemie hierarchicznym instytucji działających w sferze planowania przestrzennego,
- brak jednolitego systemu monitorowania zadań zagospodarowania przestrzeni,
- brak ogólnokrajowego systemu funkcjonowania badań ukierunkowanych na rozwiązywanie podstawowych problemów przestrzennych,
- brak na szczeblu gminnym gromadzenia i analizy podstawowych informacji,
- częste i powszechne do tego całkowicie bezkarne łamanie przepisów w dziedzinie planowania przestrzennego,
- częsty brak ustawowo określonego nadzoru wojewodów,
- brak prawnej i systemowej współzależności dokumentów powstających na różnych szczeblach,
- brak spójności planów zagospodarowania przestrzennego i innych dokumentów planistycznych ze strategiami i programami rozwojowymi,
- bezradność rozbudowanego i skomplikowanego systemu wobec problemu konfliktów przestrzennych, które są stałym elementem gospodarowania przestrzenią przez użytkowników reprezentujących różne - najczęściej przeciwstawne interesy,

---

<sup>31</sup> Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_przestrzenna/kp/k/Strony/Koncepcja\\_Przestrzennego\\_Zagospodarowania\\_Kraju.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/kp/k/Strony/Koncepcja_Przestrzennego_Zagospodarowania_Kraju.aspx) – (20.06.2013 r. g. 15.50).

- w sytuacji braku mpzp, studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy, nie gwarantuje realizacji określonych w nim kierunków,
- pogłębianie chaosu przestrzennego przez nadużywanie instrumentu decyzji o warunkach zagospodarowania terenu (wz)<sup>32</sup>.

Z kolei według Zdzisława Kamińskiego<sup>33</sup> przyczyną złego działania obecnego systemu planowania przestrzennego jest złe formułowanie regulacji prawnych, a największym problemem jest brak spójności obowiązujących aktów prawnych. Zdanie to podziela Andrzej Jędraszko<sup>34</sup> o czym pisał wielokrotnie podkreślając, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. "jest przejawem kontynuowania dotychczasowych tendencji wypaczających cel i rolę planowania przestrzennego"<sup>35</sup>. Niedoskonałe uregulowania ustawowe nie potrafią zapewnić równorzędności interesu publicznego z interesem prywatnym – pisze Marek Bryl<sup>36</sup>, który podkreśla, że „Bez określenia przez prawo kryteriów ustalania interesu publicznego w gospodarowaniu przestrzenią nie jest możliwe szybkie i skuteczne rozstrzygnięcie konfliktów ani efektywne gospodarowanie środkami publicznymi”<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r. poz. 252, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* s.163

<sup>33</sup> A. Kamiński, *Bezdroża prawne planowania przestrzennego w Polsce*, [w:] J.J. Parysek, A. Tolle, Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008, s.169.

<sup>34</sup> Andrzej Jędraszko - wybitny planista i ekspert międzynarodowego planowania regionalnego, członek polskiej Grupy Planistycznej w Korei i delegat na Konferencję ONZ z ramienia rządu polskiego.

<sup>35</sup> Najistotniejszy był komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu z 2003 (Jędraszko, 2003), stąd też cytat, <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt11/49.pdf> (30.06.2013. g.18.00).

<sup>36</sup> M. Bryl Dyrektor Wielkopolskiego Biura Planowania Przestrzennego w Poznaniu.

<sup>37</sup> M. Bryl, *Wielkopolskie doświadczenia w planowaniu przestrzennym*, WBPP, Poznań 2010, s.3

## Rozdział 2

# CZYNNIKI GENERUJĄCE ZJAWISKA POATOGENNE W UJĘCIU POLITYCZNYM - POLITYKA PRZESTRZENNA

### 2.1 Definicja terminu „polityka planowania przestrzennego”

Termin "polityka" w okresie socjalizmu miał ograniczone znaczenie i odnosił się wyłącznie do działań rządzącej partii, przez co w odbiorze społecznym miał negatywne znaczenie (źle się kojarzył). Dziś już takich skojarzeń nie ma, a termin "polityka" stosowany jest powszechnie w odniesieniu do różnych dziedzin życia np. polityka rolna, prorodzinna, społeczna, gospodarcza, ekonomiczna itp. Politykę planowania przestrzennego należy rozpatrywać w sensie czynnościowym (prawnym/procesowym) i rzeczowym (produktowym)<sup>1</sup>. Według Tadeusza Markowskiego termin „polityka przestrzenna” oznacza „przełożenie interesów narodowych, regionalnych i lokalnych w stosunku do przestrzeni (terytorium), wyrażanych w formie określonych celów i zadań, realizowanych przez władze publiczne na obszarach podporządkowanych im administracyjnie”<sup>2</sup>.

### 2.2 Polityka planowania przestrzennego w ujęciu prawnym

Polityka planowania przestrzennego w ujęciu prawnym pojawiła się po raz pierwszy w ustawie z 1994 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa ta określiła ogólne zasady kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na różnych poziomach zarządzania państwem (krajowym, wojewódzkim i gminnym). Ustalone wówczas zasady zostały powtórzone w obecnie obowiązującej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (z 2003 r.). Jednak ustawa ta nie precyzuje na czym ma polegać wspomniane kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej. W odniesieniu do polityki przestrzennej szczebla centralnego, ustawa stanowi jedynie, że ma należeć do zadań Rady Ministrów i winna być określona w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> T. Markowski, *Problematyka wdrażania polityki przestrzennej państwa*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2010 r.s.1, [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/polityka\\_rozwoju/Documents/Pobierz\\_1.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/Pobierz_1.pdf) (10.08.2013 r. g. 9.00)

<sup>2</sup> Tamże s.2

<sup>3</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, została przyjęta przez RM 16.01.2013, prace nad dokumentem trwały od 2006 r.

W przedmiotowej ustawie brakuje jednak instrumentów do sprawowania publicznej kontroli zagospodarowania terenu (na wszystkich szczeblach). W wyniku czego nie można zapewnić jego zrównoważonego rozwoju. Nie można również wyeliminować konfliktów społecznych, ani zapewnić użytkownikom swobodnego korzystania z walorów tej przestrzeni. W ocenie społecznej ograniczenie kompetencji władzy rządowej jedynie do wąskiego wycinka zadań publicznych jest podstawowym błędem krajowej polityki zagospodarowania przestrzennego. Z kolei brak mądrej polityki przestrzennej skutkuje zaniedbaniami w zakresie ochrony historycznie ukształtowanych układów przestrzennych i dziedzictwa kulturowego. Dlatego dziwić musi, że określanie zasad tej polityki w pierwszym rządzie powierzono jednostkom samorządu terytorialnego. Ustawodawca wyraźnie wskazał, iż jest to ich zadanie własne: "Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy"<sup>4</sup>.

Osiągnięcie właściwego stanu polityki planowania przestrzennego przy obecnie istniejącym systemie instytucjonalnym w tej dziedzinie będzie trudne, ponieważ obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prawie całkowicie pomija struktury instytucjonalne<sup>5</sup>, a w dodatku preferuje rozdzielenie planowania i zagospodarowania przestrzennego od jego podstaw społeczno-gospodarczych. Niestety nie jest to jedyny błąd jaki został popełniony w tej dziedzinie. Przede wszystkim pominięto dziedzinę polityki zagospodarowania przestrzennego w Konstytucji RP, zlikwidowano odpowiedzialne ministerstwo, przypisując te zadania częściowo do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, częściowo do Ministerstwa Środowiska ( w mniejszym stopniu także do kilku innych)<sup>6</sup>. Działania te spowodowały, że obecnie wśród parlamentarzystów trudno znaleźć takiego, który rozumiałby zasady ładu przestrzennego<sup>7</sup>. Wielu z nich jest ideologicznymi przeciwnikami kształtowania ładu przestrzennego, ponieważ uważają, że przestrzeń podlega wyłącznie mechanizmom rynkowym.<sup>8</sup> Środowiska urbanistów (i nie tylko) przyczyn

<sup>4</sup> Ustawy 27.03.2003 r. o planowaniu... op. cit, art.3.

<sup>5</sup> Mppz sporządzane są na gminnym i regionalnym (wojewódzkim) szczeblu. Gminne plany muszą uwzględniać zadania wynikające z planów wojewódzkich, ale poprawności sporządzania. mppz (zarówno gminnych jak i wojewódzkich) nie nadzoruje żadna instytucja.

<sup>6</sup> A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne...* op.cit.

<sup>7</sup> Wynika to choćby z samego faktu stosowania nazewnictwa dokumentów planistycznych na szczeblu krajowym – jako państwo nie posiadamy krajowego planu zagospodarowania przestrzennego tylko Koncepcję Polityki Przestrzennego Zagospodarowania

<sup>8</sup> A. Jędraszko, *Wracamy do Europy. Nie stracić szansy*, „Urbanista” 2003, nr 6.

wadliwej konstrukcji przepisów prawa upatrują właśnie w niskiej świadomości decydentów współtworzących polskie prawo. W artykule Adama Kowalewskiego czytamy, iż „należy przypuszczać, że większość posłów, nie posiadała wystarczającej wiedzy (-). W konsekwencji takich działań po krytycznym raporcie rządowym z 2007 roku nie tylko nie doszło do poprawy, lecz wręcz przeciwnie, obserwujemy dalsze narastanie patologii przestrzennych. Ale polskich liberałów nic nie zraża – ani dewastacja terenów podmiejskich przez niekontrolowaną urbanizację, ani niszczenie przez kolejne powodzie rozpoczętych budów na terenach zalewowych”<sup>9</sup>. Należałoby postawić w tym miejscu pytania jak przy takiej świadomości elit politycznych, można stworzyć spójną i konsekwentną politykę władz centralnych, wojewódzkich i gminnych.

Od strony formalnej polityka przestrzenna powinna być zapisana w postaci odpowiednio zhierarchizowanego zestawu celów, zawartego w poszczególnych dokumentach planistycznych (koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego, studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy i gminny plan zagospodarowania przestrzennego). Dokumenty te, pełnią różnorodne funkcje w zależności od poziomu funkcjonowania władz publicznych. Wśród nich należy jednak podkreślić wyjątkową wagę mpzp "Jest on nie tylko wyrazem polityki gminy, ale przede wszystkim jej prawem miejscowym. Jego zapisy mają moc ustaw"<sup>10</sup>.

### 2.3 Polityka planowania przestrzennego w ujęciu rzeczowym

Planowanie przestrzenne, jak każde planowanie jest procesem wytwórczej działalności człowieka. Z definicji "polityki przestrzennej" przytoczonej powyżej wynika, że polityka planowania przestrzennego odnosi się głównie do gospodarowania przestrzenią i z tego względu jest przedmiotem zainteresowania każdego człowieka i każdego podmiotu gospodarczego. Oznacza to, że polityka ta łączy się nierozzerwalnie z całościowym spojrzeniem na funkcjonowanie systemów społeczno gospodarczych i przyrodniczych. Można więc śmiało stwierdzić, że polityka planowania przestrzennego jest ze swej natury,

---

<sup>9</sup> A. Kowalewski, *Ład przestrzenny i jego wrogowie*, Rzeczpospolita, z 19.07.2011 r. wersja dostępna elektronicznie <http://www.rp.pl/artykul/689785.html?print=tak&p=0>, (1.08.2013 r. g. 8.00).

<sup>10</sup> W.J. Jasiński, *Ranga i miejsce miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w systemie form aktywności samorządu terytorialnego*, Centrum Studiów Zarządzania, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, im. L. Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2011, s. 664.  
<http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt11/49.pdf> (2.08.2013, g.11.00),

wszechogarniająca i sytuowanie jej jako jednego z mniej ważnych działów polityki rządu czy samorządu jest strukturalnym błędem. Analizując politykę przestrzenną w ujęciu rzeczowym zauważyć należy, że usytuowanie jej na niskim stopniu w hierarchii zadań państwowych spowodowało fatalny stan naszej gospodarki przestrzennej – stwierdza Janusz Radziejewski<sup>11</sup>. Od kilku lat polityka planowania przestrzennego zatraciła swoją funkcję godzenia interesów różnych podmiotów gospodarujących przestrzenią, i rolę instrumentu godzenia interesów gospodarki rozwoju społecznego z koniecznością zachowania walorów i zasobów środowiska. Na skutek tych zjawisk zapanował dotkliwy kryzys planowania przestrzennego. Planowanie zaczęło nabierać charakteru "przykrywki" dla różnych doraźnych decyzji lokalizacyjnych podyktowanych nierzadko partykularnymi interesami. Prowadzona w ten sposób gospodarka przestrzenna traci swój charakter strategicznego rozwoju i staje się często usprawiedliwieniem dla działań szkodliwych dla środowiska, a w konsekwencji również dla obywateli. Negatywnym efektem tak prowadzonej polityki jest powstawanie rozdrobnionych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących kilka lub kilkanaście działek<sup>12</sup>. W kraju występuje szereg obszarów całkowicie pozbawionych mpzp. Sytuacja ta jest szczególnie niepokojąca w dużych miastach, gdzie planami pokrytych jest od kilku do kilkunastu procent powierzchni<sup>13</sup>. Z ekonomicznego i racjonalnego punktu widzenia nie ma potrzeby pokrywania planami całej powierzchni gminy (np. brak uzasadnienia do sporządzania mpzp dla obszaru w 100% pokrytego lasem), ale obszary podlegające wyłączeniu z mpzp powinny być ściśle określone w przepisach prawa. Należy zauważyć, że ład przestrzenny i stabilność mpzp są podstawowymi warunkami kształtującymi politykę ekonomiczną gminy.

W ocenie Zbigniewa Rynasiewicza<sup>14</sup> właściwie prowadzona polityka przestrzenna stanowi coraz istotniejszy element rozwoju regionalnego i pozwala na wdrożenie oraz efektywne funkcjonowanie zasad zrównoważonego rozwoju. Z tego względu zagadnienia polityki przestrzennej stają się coraz aktywniejszym polem działań i współpracy państw Unii Europejskiej<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> J. Radziejewski główny konserwator przyrody w latach 1997-2001 i dyrektor Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w latach 2003-2005.

<sup>12</sup> Patrz rozdział 4.2.2 Kryzys planowania przestrzennego.

<sup>13</sup> J. Radziejewski, *Planowanie przestrzenne - nie rozwiązane problemy ochrony środowiska*, Aura, Nr 1/2013, s.24

<sup>14</sup> Z. Rynasiewicz, przewodniczący sejmowej Komisji Infrastruktury.

<sup>15</sup> Z. Rynasiewicz, *Wyzwania dla polskiej polityki przestrzennej*, materiały na konferencję organizowaną przez sejmową Komisję Infrastruktury, Ministerstwo Infrastruktury, we współpracy z Biurem Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2008 r. wersja elektroniczna :[http://orka.sejm.gov.pl/wydBAS.nef/0/35968A2FC048D57BC125746D002BD6CF/\\$file/O%20polityce%20przestrzennej.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydBAS.nef/0/35968A2FC048D57BC125746D002BD6CF/$file/O%20polityce%20przestrzennej.pdf) (02.08.2013, g. 18.45).

Konieczne jest, zatem stworzenie takich narzędzi, które zintegrują działalność wszystkich podmiotów gospodarujących w przestrzeni z celami wytyczonymi przez politykę krajową, a także przez regionalną politykę przestrzenną. Racjonalne gospodarowanie przestrzenią, powinno stanowić fundament państwa współczesnego opartego na kreowaniu szeroko rozumianego ładu przestrzennego, wraz z innymi ładami jak: społecznym, kulturowym, ekonomicznym, ekologicznym, politycznym.

## 2.4 Błędy gminnej polityki planowania przestrzennego

Planowanie przestrzenne jest procesem ciągłym, w wyniku, którego podejmowane są decyzje dotyczące przyszłości. Należy, zatem pamiętać, że przestrzeń, która ulega zagospodarowaniu w procesie planowania przestrzennego stanowi wartość oddziedziczoną po minionych pokoleniach, którą winniśmy zachować dla pokoleń przyszłych. Obserwując współczesne władze publiczne odnosi się wrażenie, że maksyma ta jest dla nich zupełnie obca/nieznana.

Realizacja gminnej polityki planowania przestrzennego na gruncie wspomnianej powyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polega na ustalaniu przeznaczania terenów na określone cele oraz określaniu warunków ich zabudowy i zagospodarowania.

Głównymi instrumentami tej polityki są:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku
- decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Gmina nie ma obowiązku pełnego pokrycia swojego terytorium mpzp. Sytuacja ta wywołuje w gminnej polityce planowania przestrzennego największe patologie. Do zasadniczych błędów tej polityki zaliczyć należy zbyt częste dokonywanie punktowych zmian mpzp oraz nadużywanie instrumentu decyzji wz implikowane naciskami inwestorów. Częste dokonywanie punktowych zmian mpzp powoduje utratę wiarygodności i stabilności miejscowego aktu prawnego publicznego<sup>16</sup>.

Ponadto pozostawienie w gestii gminy uznawalności, co do form zagospodarowania terenu wyrażone w formie decyzji wz łączy się z generowaniem czynników negatywnie oddziałujących na różne dziedziny, szczególnie z zakresu ochrony środowiska, finansów,

---

<sup>16</sup> Mpszp stanowi akt prawa publicznego na terenie jego obowiązywania . (mpzp gminy X jest publicznym aktem prawnym dla tej gminy).

budownictwa i innych. Decyzja wz może być wydana nawet wówczas, gdy jej ustalenia są sprzeczne z ustaleniami studium. Pozostawia to władzom gminny szerokie pole manewru w zakresie zagospodarowania określonego terenu. Z tego względu gminy często celowo wyłączają z procedury planistycznej „inratne” tereny. W takim przypadku należałoby przypomnieć, że wprowadzanie niewłaściwego zainwestowania w znacznym stopniu stanowi trwałą formę dewastacji środowiska i krajobrazu. Ta forma dewastacji jest szczególnie groźna w rejonach górskich, ponieważ zespoły infrastruktury budowlanej, drogowej czy każdej innej, zlokalizowane na terenach zróżnicowanych pod względem wysokości, widoczne są z wielu różnych poziomów widokowych. Zatem w obszarach posiadających zachowane tradycyjne zwarte zespoły zabudowy, polityka planowania przestrzennego powinna być prowadzona szczególnie rygorystycznie (np. miejscowość Dursztyn na Podhalu).

Z drugiej strony błędy popełnione na skutek arbitralnych decyzji władz<sup>17</sup> z reguły są wynikiem presji wywieranej przez prywatnych inwestorów. W przypadku braku mpzp gmina nie może odmówić wydania decyzji wz jeżeli wniosek inwestora jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa<sup>18</sup>. Warunki, które muszą być spełnione (łącznie), aby inwestor mógł uzyskać decyzję wz zostały określone w artykule 61 ust 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Praktyka pokazuje, że dowolna interpretacja tego artykułu zarówno przez inwestorów jak i urzędników prowadzi do powstawania różnych zjawisk patogennych np. konfliktów społecznych. Dla lepszego zobrazowania przedstawionego problemu posłużę się następującym przykładem: jednym z wymogów (określonym we wspomnianym artykule 61) jest, aby działka, na której ma być realizowana inwestycja, posiadała dostęp do drogi publicznej. Wymóg ten często jest spełniany poprzez tzw. użyczenie terenu, czyli faktycznie teren nie posiada dostępu do drogi publicznej, (niejednokrotnie położony jest w odległości kilkuset metrów, a nawet kilku kilometrów od tej drogi), ale inwestor przedkłada umowy użyczenia terenu lub służebności przejazdu<sup>19</sup> i gminy to akceptują. Dopuszczenie do realizacji inwestycji na terenie, który posiada taki dostęp do drogi z reguły kończy się konfliktem społecznym.

Zwiększona presja inwestycyjna i wynikający z niej wzrost zapotrzebowania na tereny inwestycyjne jak również nieuzasadniona presja w tereny przestrzeni publicznej chronionej przed zainwestowaniem nie wątpliwie wymagają aktywnych działań ze strony władzy

---

<sup>17</sup> Chodzi o decyzje wz i punktowe zmiany planu

<sup>18</sup> B. Kolopiński, *Ekspertyza na temat „Ład przestrzenny w Polsce – stan i problemy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011 r.

<sup>19</sup> Umowa użyczenia terenu lub służebność przejazdu jest to umową zawartą z właścicielami działek po których musi przejeżdżać i przechodzić właściciel nieruchomości nie jadącej dostępu do drogi publicznej

publicznej, opartych na dobrym rozeznaniu stanu zagospodarowania danego obszaru. Warunkiem skuteczności prowadzonej gminnej polityki przestrzennej, będzie legalizacja przestrzeni, jako dobra wspólnego, rzadkiego, niepomnażanego i ograniczonego.

## 2.5 Korupcja w polityce planowania przestrzennego

Powszechna krytyka polskiego prawa często dotyczy korupcjogenności. W przypadku dziedziny planowania przestrzennego krytyka ta odnosi się w głównej mierze do braku uregulowań antyspekulacyjnych koniecznych w odniesieniu do rynku nieruchomości, a także braku jednoznacznych wykładni obowiązujących aktów prawnych (każdy interpretuje przepisy w sposób korzystny dla siebie). Stan taki powoduje generowanie wielu czynników sprzyjających powstawaniu sytuacji korupcyjnych. Przeprowadzone kontrole Najwyższej Izby Kontroli wykazały, że do najczęściej występujących czynników mających wpływ na tworzenie sytuacji korupcyjnych zaliczyć należy:

- "szeroki zakres kompetencji skupiony w rękach pojedynczego urzędnika, (..);
- uznaniowość, przy wydawaniu decyzji administracyjnych; problem ten rodzi się zwłaszcza w sytuacji, kiedy brak mechanizmów weryfikujących tę decyzję za pomocą obiektywnych kryteriów;
- słabość systemów kontroli wewnętrznej (..);
- nierówny dostęp do informacji; instytucje, w których wykrywane są nieprawidłowości oraz zjawiska korupcyjne bardzo często nie zapewniają wszystkim zainteresowanym danym zagadnieniem równego dostępu do informacji;
- brak osobistej odpowiedzialności urzędników"<sup>20</sup>.

W polityce planowania przestrzennego wymienione powyżej czynniki przejawiają się głównie w szerokim zastępowaniu mpzp decyzjami administracyjnymi, a także w niesprecyzowanej roli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Trzecim czynnikiem wpływającym na generowanie zjawisk korupcyjnych w polityce planowania przestrzennego stało się nadużywanie stanowisk służbowych do osiągnięcia

---

<sup>20</sup> Wojciech Zdasięń, *Szkolenie w zakresie kontroli według standardów międzynarodowych oraz oznaczania obszarów nieprawidłowości*, Kontrola Państwowa Nr 2/2003, Najwyższa Izba Kontroli, s. 160, w wersji elektronicznej dostępne na stronach internetowych NIK <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1703.pdf>, (3.09.2013, g. 7.00).

osobistych korzyści materialnych. Stanowisko to potwierdza Rafał Zgorzelski<sup>21</sup>, według którego absolutnie naganne jest, aby osoby w jakikolwiek sposób związane ze sporządzeniem studiów czy mpzp brały udział w ich zatwierdzeniu: "Absolutnie niedopuszczalne jest to, aby osoby, które „na boku” dorabiają poważne pieniądze pracami nad przygotowaniem planów zagospodarowania przestrzennego opiniowały je, „zaklepywały”, wykonując swoje urzędowe obowiązki służbowe."<sup>22</sup> Dopuszczanie do opiniowania, uzgadniania czy uchwalania dokumentów planistycznych, osób, które prowadzą działalność w zakresie ich sporządzania jest sprzeczne z zasadami etyki, dobrego smaku, a przede wszystkim stanowi największą płaszczyznę zjawisk korupcyjnych. Nieprawidłowości wynikłe z przytoczonych powiązań były już niejednokrotnie przedmiotem postępowań sądowych i zapadły wyroki nakazujące zapłatę rekompensaty za wprowadzenie "szkodliwych" ustaleń do dokumentów planistycznych. Zdarzenie takie miało miejsce np. w Biurze Planowania Przestrzennego w Lublinie<sup>23</sup>. Łatwo zauważyć, że polskie prawo regulujące problemy gospodarki przestrzennej, a zwłaszcza urbanizacji, jest wręcz podręcznikowym zbiorem mechanizmów korupcyjnych.

## 2.6 Kryminalistyka w polityce planowania przestrzennego

W ostatnich latach coraz częściej podnoszony jest temat wpływu kształtowania przestrzeni na bezpieczeństwo publiczne. Jest to kolejny bardzo obszerny temat, któremu można poświęcić nawet całą pracę. W moim opracowaniu chcę tylko zasygnalizować, że taki problem istnieje i powinien mieć poczesne miejsce zwłaszcza w gminnej polityce planowania przestrzennego. Należy jednak pamiętać, że kształtowanie bezpiecznych przestrzeni publicznych, jako elementu prewencji kryminalnej nie może funkcjonować i przynosić oczekiwanych efektów w oderwaniu od innych elementów szeroko rozumianej prewencji kryminalnej.

Powszechnie rozumiane działania zapobiegawcze z reguły realizowane są na kilku płaszczyznach. Ta sama maksyma odnosi się do planowania przestrzennego<sup>24</sup>. Polityka planowania przestrzennego, zwłaszcza na szczeblu gminnym powinna, więc uwzględniać

<sup>21</sup> R. Zgorzelski wiceprezes Zarządu Krajowego Stowarzyszenia „Stop Korupcji”.

<sup>22</sup> R. Zgorzelski, Stowarzyszenie Stop Korupcji, <http://www.stopkorupcji.org>

<sup>23</sup> D. Bezler, *Biuro chałturzenia przestrzennego w Lublinie*, Tygodnik Chełmski, 6-12.II.2006 r. Stowarzyszenie Stop Korupcji: <http://www.stopkorupcji.org>, (3.09.2013 r. 10.40).

<sup>24</sup> K. Łojek, *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie bezpiecznej przestrzeni*, cz 1. "Przegląd Policyjny" . nr 1, 2004 r. s 88-89.

działania, związane bezpośrednio z kształtowaniem bezpiecznej architektury i urbanistyki. Kształtowanie bezpiecznych przestrzeni może mieć miejsce nie tylko w projektowaniu zagospodarowania przestrzennego terenów zurbanizowanych, takich jak całe osiedla, centra miast czy poszczególne obiekty, ale również w projektowaniu terenów wypoczynkowych (np. parki, skwery, planty itp.) i obszarów infrastruktury technicznej (drogi, ulice, linie kolejowe). Największe błędy polityki planowania przestrzennego w zakresie bezpiecznych terenów infrastruktury obserwuje się przy projektowaniu tras dróg publicznych (np. przebieg obwodnicy przez tereny mieszkalne). Z kolei w projektowaniu bezpiecznych terenów mieszkalnych czy usługowych istotną rolę odgrywać będzie właściwe projektowanie takich elementów jak: odpowiednie rozmieszczenie budynków (a nawet wejść i wyjść do nich), oświetlenia, zieleni (np.: żywopłotów), ogrodzenia, parkingów i wielu, innych elementów, które zwiększą prawdopodobieństwo, że przestępca zostanie zauważony<sup>25</sup>.

Polityka planowania przestrzennego powinna, zatem skupiać się na przemyślanym kształtowaniu wszystkich elementów współtworzących przestrzeń bezpieczną dla człowieka. Nie bez znaczenia będzie również kształtowanie właściwej architektury pojedynczych dużych obiektów użyteczności publicznej (np., dworce, stadiony, centra handlowe). Zjawisko przestępczości można ograniczyć lub nawet całkowicie wyeliminować, jeżeli zagospodarowanie przestrzeni zostanie zaprojektowane w sposób sprzyjający zacieśnianiu więzi między mieszkańcami, co będzie miało przełożenie na fakt ujawniania dokonywanych przestępstw.

Temat bezpiecznych przestrzeni dość często podejmowany jest przez organa policji<sup>26</sup>, które podnoszą, że nieprzemyślna polityka planowania przestrzennego, spowoduje nie tylko uciążliwości natury estetycznej czy braku funkcjonalności tych terenów, ale przede wszystkim spowoduje szereg zagrożeń natury kryminalnej<sup>27</sup>. Należy podkreślić, że problem tworzenia bezpiecznych przestrzeni obecny jest w literaturze już, co najmniej od kilku lat, ale jest mało popularyzowany. Początkowo zagadnienia projektowania przestrzeni w kontekście ich wpływu na poziom przestępczości traktowane były marginalnie. Sytuacja ta zmieniła się w ostatnich latach i obserwowany jest znaczący wzrost zainteresowania społecznego tym tematem.

---

<sup>25</sup> K. Łojek, *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie bezpiecznej przestrzeni*, cz. 1, "Przegląd Policyjny" Nr 1-2 z 2004r., str. 88-89.

<sup>26</sup> Publikacje na ten temat można spotkać w BIP (Biuletyn Informacji Publicznej) na stronach internetowych komend policyjnych (np. Elbląska Komenda Policji, <http://www.elblag.gov.pl>), w czasopiśmie "Przegląd Policyjny", [http://www.elblag.policja.gov.pl/p\\_d\\_f/bezp\\_przest.pdf](http://www.elblag.policja.gov.pl/p_d_f/bezp_przest.pdf), (24.08.2013 r. g. 21.00).

<sup>27</sup> BIP, Komenda Miejska Policji w Elblągu, elbląski projekt "Bezpieczne Przestrzenie, 21.05.2012 r.", <http://www.elblag.policja.gov.pl/?m=1&i=8083>, (25.08.2013 r. g. 22.30).

## Rozdział 3

# CZYNNIKI GENERUJĄCE ZJAWISKA POATOGENNE W UJĘCIU TECHNICZNYM - PLANOWANIE PRZESTRZENNE

„Planowanie to stworzenie  
Koncepcji pewnego porządku,  
Ładu i kolejności poczynań”  
*prof. Władysław Czarnecki*<sup>1</sup>

### 3.1 Procedura sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Opracowanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza zaprojektowanie zagospodarowania terenu, a ustalenia planu kształtują sposób wykonania prawa własności nieruchomości<sup>2</sup> „każdy ma prawo (..) do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego...”<sup>3</sup>. W Polsce planowanie przestrzenne odbywa się na trzech szczeblach. Na szczeblu krajowym powstaje krajowy plan zagospodarowania przestrzennego, z którym muszą współgrać plany wojewódzkie. Z kolei plany gminne muszą uwzględniać zadania wynikające z planów wojewódzkich (właściwe dla swojego terytorium). Podstawowym aktem prawnym w tej dziedzinie jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa ta określa, co powinno znaleźć się w takim planie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, dyscyplinuje mieszkańców terenu, na którym obowiązuje, do jego przestrzegania<sup>4</sup>. Musi, zatem zawierać ogólne informacje o przeznaczeniu terenu (np. pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, jednorodzinne, pod usługi oświatowe, pod budownictwo zagrodowe, tereny rolne otwarte z zakazem zabudowy, tereny zalewowe itd.), jak również informacje szczegółowe (np. linie rozgraniczające drogi publiczne, linie zabudowy, procent powierzchni biologicznie czynnej, kąt nachylenia dachu, wymogi ochrony

---

<sup>1</sup> W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, PWN, Warszawa 1965 r. Tom I, Wiadomości ogólne, Planowanie Przestrzenne s.5.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art.5 i 6

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> W.J. Jasiński, *Ranga i miejsce planu...* op.cit s. 664.

środowiska, granice terenów chronionych i wiele innych informacji). Informacje dotyczące przeznaczenia terenu są jednymi z najważniejszych informacji, bo to, na jakim terenie leży dana działka może decydować o tym, co można na niej wybudować. Każdy mpzp powinien mieć założenia perspektywiczne np. przewidywać, w jakim rejonie może rozwijać się zabudowa mieszkaniowa, w którym miejscu będą koncentrować się usługi publiczne (urzędy, szkoły itp.), a gdzie nastąpi uprzemysłowienie terenu, a także gdzie powinien być bezwzględny zakaz zabudowy.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to dokument dwuczęściowy, składa się z części tekstowej (uchwała rady gminy) i rysunku (mapa w skali 1:2000 lub 1:10000), które się wzajemnie uzupełniają. Dokumentem bezpośrednio związanym z mpzp jest prognoza oddziaływania na środowisko sporządzana dla tej zmiany. Celem prognozy jest ocena i analiza istniejącego stanu środowiska naturalnego oraz analiza i ocena wpływu projektowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany na to środowisko.

Prognoza oddziaływania na środowisko jest dokumentem, który w sposób obiektywny ma przeanalizować i ocenić skutki realizacji planu, dlatego musi być sporządzona w oparciu o wszelką dostępną wiedzę (nie oznacza to wiedzy posiadanej tylko i wyłącznie przez autora, ale wiedzę dostępną w świecie)<sup>5</sup>. To autor prognozy, jako specjalista musi posiadać umiejętność wyszukiwania i pozyskiwania informacji wymaganych w prognozach oddziaływania na środowisko, wykorzystując wszystkie ogólnie dostępne źródła jak publikacje, obserwacje w terenie, wywiad środowiskowy itp. Celem opracowania prognozy jest m.in. poinformowanie uczestników biorących udział w działaniach związanych z zagospodarowaniem terenów objętych projektem mpzp o skutkach, jakie może spowodować dla środowiska ich życia realizacja ustaleń planu. Jeżeli z oceny zawartej w prognozie wynika, iż projektowany mpzp może mieć znacząco negatywny wpływ na środowisko naturalne, to taki plan nie może być uchwalony.

---

<sup>5</sup> Art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199 poz. 1227 z późn. zm.)



*Rys. 6. Przykładowy projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (część graficzna) Warszawa, Żoliborz Południowy, autorstwa Bogusława Kucińskiego. Odpowiednie kolory oznaczają poszczególne przeznaczenia teren np: fioletowy to tereny przemysłowe, brązowy to budownictwo mieszkaniowe, zielony oznacza zielenie urządzone lub nieurządzone itd..(Źródło: prezentacja, G. Buczek i inni, Polska polityka architektoniczna, polityka krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury, Polska Rada Architektów, Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP, Narodowe Centrum Kultury, 2008 r., slajd nr, 7.*

Procedura sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest kilkietapowa, przez co jest bardzo czasochłonna i kosztowna. Zanim jednak będzie można przystąpić do sporządzania mpzp to w pierwszej kolejności należy sporządzić studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium). Studium ujmuje ogólne zagadnienia przestrzenne oraz program rozwoju społeczno - gospodarczego. Wymogiem obligatoryjnym jest, aby uwzględniało wszystkie programy do opracowania których gmina była prawnie zobowiązana zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska. Studium nie stanowi aktu prawa miejscowego, ale zgodnie z obowiązującymi zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sporządzany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który powstaje w drugiej kolejności, musi być zgodny z jego ustaleniami<sup>6</sup>. Procedura sporządzania studium jest analogiczna jak sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przy dużym stopniu uogólnienia przebieg tej procedury<sup>7</sup> można podzielić na kilka kolejnych etapów:

<sup>6</sup> Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu ... op. cit. art. 20.

<sup>7</sup> Dotyczy zarówno procedury sporządzania studium jak i mpzp.

- a) podjęcie uchwały przez radę gminy o przystąpieniu do sporządzenia studium lub mpzp,
- b) składanie wniosków przez mieszkańców gminy, którzy chcą dokonać zmian w przeznaczeniu posiadanych nieruchomości (np. zmienić tereny rolne na tereny budownictwa mieszkaniowego);
- c) sporządzenie projektu dokumentu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko i przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w toku, której, organ opracowujący te dokumenty (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) występuje do organów uzgadniających i opiniujących wymienionych w ustawie o planowaniu przestrzennym o ich uzgodnienie i opinię. Opinia nie jest dokumentem wiążącym i organ gminy mimo negatywnej opinii może uchwalić przedmiotowy mpzp czy studium, natomiast uzgodnienie wydawane jest w formie aktu administracyjnego - postanowienia i jest dla gminy wiążące;
- d) wyłożenie projektu dokumentu oraz uzyskanych opinii i uzgodnień do publicznego wglądu na okres 21 dni<sup>8</sup>. W tym okresie każdy może składać swoje uwagi i wnioski, nie dotyczy to wyłącznie właścicieli nieruchomości objętych opracowywanym dokumentem, ale ogółu społeczeństwa, bowiem jest to postępowanie, które toczy się z udziałem społeczeństwa w myśl ustawy z dnia 03 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko<sup>9</sup>;
- e) uchwalenie studium lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albo jego zmiany;
- f) ogłoszenie w dzienniku urzędowym właściwym dla danego województwa.

Przy tak unormowanej procedurze wydaje się, że nie ma możliwości popełniania nieprawidłowości, które dałoby się określić mianem patologii planowania przestrzennego. Niestety tak nie jest. Najwięcej nieprawidłowości powstaje na etapie sporządzania projektu dokumentu. W świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza organ gminy. Aby być wójtem, burmistrzem lub prezydentem wystarczy wygrać wybory i w tej materii nie jest wymagane, żadne specjalistyczne przygotowanie. Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy jest mowa o opracowaniu projektu mpzp czyli samodzielnym projektowaniu przestrzeni lub kierowaniu zespołem prowadzącym takie projektowanie. Tu wymagana jest znajomość całego spektrum

<sup>8</sup> Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu ... op. cit. art.17 pkt.9 .

<sup>9</sup> Ć publikowana w Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

różnych powiązanych ze sobą przepisów prawnych, oraz wiedza z poszczególnych merytorycznych dziedzin jak na przykład ochrony środowiska czy budownictwa, a także technik sporządzania dokumentu. Większość<sup>10</sup> gmin w Polsce nie posiada w swoich strukturach komórek organizacyjnych zajmujących się sporządzaniem dokumentów planistycznych, lecz zleca te zadania na zewnątrz (pracowniom projektowym lub indywidualnym urbanistom). Takie rozwiązanie może mieć pozytywne znaczenie dla procesu planistycznego. Organy samorządu terytorialnego mogą działać tendencyjnie, ponieważ jako gospodarze terenu nie są zainteresowane wprowadzaniem ograniczeń w gospodarowaniu przestrzenią wynikających z położenia gminy w obszarach chronionych utworzonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody, co w połączeniu z istniejącą niespójnością polskiego prawa stwarza możliwość jego nadużywania. Dlatego w dużej mierze, jakość sporządzanego mpzp zależy będzie od uczciwości zawodowej i umiejętności osoby (lub zespołu) sporządzającej ten dokument, a także organów współpracujących przy powstawaniu dokumentów planistycznych.

### 3.2 Działania komisji urbanistycznych

Pierwszym elementem, który powoduje powstawanie „złych” planów zagospodarowania przestrzennego jest brak uregulowań dotyczących kompetencji osób podejmujących się wykonania takiego planu. Wprawdzie w każdej gminie istnieje organ doradczy w postaci komisji urbanistyczno-architektonicznej<sup>11</sup>, która opiniuje projekt planu i powinna „wychycić” wszystkie nieprawidłowości, ale wzajemne powiązania i zależności członków komisji oraz zespołów projektujących, często to uniemożliwiają. Powszechnie powtarzającym się procederem jest powoływanie w skład gminnych komisji urbanistycznych, właścicieli pracowni projektowych, które nie wygrały przetargu na sporządzenie planu. Negatywne skutki takiego stanu rzeczy mogą być dwójakiego rodzaju:

- 1) „zemsta” – pracownia nie osiągnęła korzyści materialnej w postaci wygranego przetargu na sporządzenie planu, dlatego w odwecie będzie negować wszystko, co tylko będzie możliwe, po to, aby przeciągać procedurę planistyczną (teoretycznie

---

<sup>10</sup> W mojej ocenie ok 80%

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz lub prezydent może powierzyć rolę organu doradczego gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej komisji z innego gminy.

opinia komisji nie jest wiążąca dla gminy, jednak praktyka wykazuje, że projekty planów są poprawiane do skutku) i narażać gminę na dodatkowe koszty,

- 2) „ręka rękę myje” – członek lub członkowie komisji wyrażają pozytywną opinię dla projektu planu, ponieważ w innej gminie/gminach to oni są autorem planu, a ten, którego oceniają zasiada w komisji urbanistycznej.

Opinie zebrane na forum dyskusyjnym URBANISTYKA.INFO potwierdzają, że takie przypadki występują dość często. Dla przykładu przytoczę kilka z nich:

- Internauta M. Hermanowski pisał tak: „Bywa i tak, że w komisji zasiada autor planu”;
- Internauta T.W : „Spotkałem się z sytuacją, kiedy przewodniczący komisji wymienił się z projektantem na role podczas jednego posiedzenia (opiniowano tylko dwa plany). Cała historia „ujrzała światło dzienne” tylko dlatego, że sekretarz komisji „nieco się pogubił” przy sporządzaniu protokołu z posiedzenia”<sup>12</sup>.

W pracy zawodowej również doświadczyłam podobnych przypadków – jedna z gmin powiatu limanowskiego miała duży problem z uzyskaniem pozytywnej opinii komisji urbanistycznej, bo w komisji zasiadała osoba, która brała udział w przetargu na wykonanie dokumentu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i go nie wygrała. Przypadki opisane przez internautów nie są przypadkami odosobnionymi. Często stosowaną praktyką jest zamiana funkcji projektanta planu z funkcją członka komisji urbanistycznej lub jej przewodniczącego. Takie zachowania są zjawiskiem patogennym i nie powinny mieć miejsca w etyce urbanistycznej, ani w polityce planowania przestrzennego<sup>13</sup>.

W celu przedstawienia pełnego obrazu funkcjonowania gminnych komisji urbanistycznych należy również rozważyć, w jakim stopniu merytoryczność tych komisji odpowiada założeniom ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>14</sup>. Intencją ustawodawcy było, aby komisja urbanistyczna, jako organ doradczy wójta, burmistrza lub prezydenta, była organem w pełni profesjonalnym, składającym się z osób o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego, a przede wszystkim organem, który w sposób obiektywny i krytyczny, kierując się wyłącznie dobrem interesu wspólnotowego będzie oceniał sporządzane projekty planów zagospodarowania przestrzennego<sup>15</sup>. Należy jednak zastanowić się na ile krytyczna będzie komisja, która zgodnie z wolą tego samego ustawodawcy jest powoływana

<sup>12</sup> <http://www.urbanistyka.info/content/do-sporz%C4%85dzenia-planu-miejscowego-niezb%C4%99dne-jest-specjalistyczne-przygotowanie-zawodowe>, (26.06.2013 r. g.19.13)

<sup>13</sup> Zasady etyki zawodowej członka Izby Urbanistów, Załącznik do Uchwały nr I/18 / 2002 r. z dnia 29 czerwca 2002 I Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów.

<sup>14</sup> Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu ... op. cit.

<sup>15</sup> Tamże art. 8

i finansowana przez pracodawcę, którego pracę ma recenzować. Efektem tego rozwiązania jest to, że komisje urbanistyczne w znacznej liczbie gmin polskich składają się w części z podwładnych wójta, a urbaniści wykonujący plan i urbaniści zasiadający w komisji, występują w tych rolach zamiennie, o czym wspomniano powyżej. Tak utworzona komisja jest łatwym obiektem manipulacji i podatna na czynniki korupcjogenne. W swojej ocenie nie kieruje się dobrem ogółu mieszkańców gminy, ale partykularnym interesem jednostki, dając tym samym przyzwolenie autorom planu zagospodarowania przestrzennego na analogiczne postępowanie. Problemu tego nie można generalizować, bo istnieje również wiele gmin, w których komisje urbanistyczne są bardzo merytoryczne i z którymi w sposób rzeczowy można dyskutować nad proponowanymi rozwiązaniami planu. Nie można jednak o nim zapominać, bowiem jest to proceder, który niweczy nie tylko etykę polityki przestrzennej, ale także, zasady gospodarki przestrzennej.

### **3.3 Błędy w finansowaniu planów zagospodarowania przestrzennego**

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, koszty sporządzenia studium czy planu obciążają budżet gminy<sup>16</sup>. Praktyka wykazuje jednak, iż wymagany stan prawny przestrzegany jest tylko w przypadku sporządzania dużych planów dla całej gminy, miasta czy wsi. Inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku tak zwanych zmian punktowych<sup>17</sup>. Zmiany te umożliwiają umiejscowienie na danym terenie inwestycji, które w obowiązującym planie są niedopuszczalne (np. farmy wiatrowej, wyciągu narciarskiego w obszarach leśnych). Praktyka taka stawia pod znakiem zapytania legalność działań gminy, która przyjmuje od inwestorów środki na przeprowadzenie koniecznej zmiany planu. Ustawa o planowaniu przestrzennym w tej sytuacji dopuszcza tylko jeden wyjątek – inwestycje celu publicznego. Kancelaria Prawna "Chałas i Wspólnicy" precyzuje ten zapis w następujący sposób; „koszty sporządzenia mpzp obciążają inwestora realizującego inwestycję celu publicznego tylko w tej części, w jakiej koszty związane ze zmianą planu są bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji (vide. art. 21 ust. 2 pkt. 4 wspomnianej ustawy)”<sup>18</sup>. Często praktyką jest stosowanie przez inwestorów (w porozumieniu

---

<sup>16</sup> Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu ... op. cit. art. 13 ust 1 i 21 uat.1 .

<sup>17</sup> Zmiana punktowa – to pojedyncza zamiana obejmującą 1 lub kilka działek , której celem jest zmiana obowiązujące przeznaczenie terenu.

<sup>18</sup> Chodzi o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

z gminą) instrumentu darowizny z poleceniem<sup>19</sup> Gmina przyjmując darowiznę z poleceniem zobowiązuje się do przekazania tych środków na wskazany cel. W interpretacji Ministerstwa Środowiska „korzystanie z innych niż wymienionych w ustawie źródeł finansowania jakiegokolwiek czynności w procesie legislacyjnym dotyczącym aktów planistycznych jest działaniem nielegalnym. Dotyczy to także przyjmowania przez organy darowizny w postaci projektów dokumentów”<sup>20</sup>. W świetle tej interpretacji stosowanie darowizny z poleceniem w odniesieniu do planów zagospodarowania przestrzennego jest działaniem niezgodnym z prawem. Praktyka finansowania zmian mpzp przez inwestorów jest dyskusyjna i niepożądana ze społecznego punktu widzenia, daje, bowiem podłoże do generowania cechy korupcjogennych. Pomimo tego finansowanie sporządzania mpzp przez podmioty inne niż gmina wciąż funkcjonuje i można powiedzieć, że jest to przykład klasycznej "tajemnicą poliszynela". Gazeta Prawna z 12 kwietnia 2012 r. opublikowała artykuł pt. "Gminy sporządzają plany miejscowe pod dyktando inwestorów", w którym czytamy: "Nie ma planu zagospodarowania lub nie jest taki, jak oczekiwaliśmy tego inwestor? Dla farm wiatrowych to nie problem. Drobna suma przelana na rzecz gminy i plany powstają lub zmieniają się jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki. Co jeszcze ciekawsze i bardziej zaskakujące, nie chodzi tu o wręczanie łapówek, ale... przyjmowanie „darowizny” od inwestora na rzecz samorządu..".

Prywatne finansowanie zmian planu ma jeszcze inne podłoże. Właściciele działek (nieruchomości) chcąc przeprowadzić zmianę ich przeznaczenia np. z rolnego na teren zabudowy mieszkaniowej, muszą bezpośrednio urbaniście zapłacić za koszt sporządzenia projektu dokumentu (plan plus prognoza oddziaływania na środowisko<sup>21</sup>). Ci mając na względzie wyłącznie własny rachunek ekonomiczny przyjmują wszystkie zlecenia nawet te, których kierując się uczciwością zawodową, nigdy nie powinni się podjąć. Ma to niewątpliwie związek z „urynkowaniem” planowania przestrzennego. Sprowadzenie planowania przestrzennego do rangi działalności gospodarczej spowodowało, że planiści na pierwszy plan wysuwają własną korzyść ekonomiczną poświęcając przy tym cele, jakim powinien służyć dobrze sporządzony plan zagospodarowania przestrzennego. Efektem takich działań jest wyznaczanie terenów budowlanych na obszarach zalewowych, osuwiskowych,

---

<sup>19</sup> Darczyńca może nałożyć na obdarowanego obowiązek oznaczonego działania i w tym celu w umowie darowizny wpisuje się odpowiednie postanowienie wiążące dla zobowiązanego, Internetu dla Twojej Firmy eGospodarka.pl strona: <http://www.egospodarka.pl/>

<sup>20</sup> AW 14-06-2013, *Prywatne finansowanie planów zagospodarowania nie wchodzi w grę*, Portal Samorządowy <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/rywatne-finansowanie-planow-zagospodarowania-nie-wchodzi-w-gre,49365.html>, 10.,07.2013 r.

<sup>21</sup> Informacja pozyskana przez autorkę w czasie wykonywania obowiązków służbowych, lipiec 2011 r.

rozpraszanie zabudowy, nagminne wprowadzanie przemieszania funkcji (najczęstszą formą przemieszania funkcji jest wyznaczenie terenów budownictwa mieszkaniowego jednorodzinne w terenach zabudowy zagrodowej lub terenach rolnych otwartych chronionych przed zainwestowaniem). Należy zauważyć, że sporządzanie planów dla pojedynczych działek uniemożliwia kształtowanie polityki przestrzennej gminy, wprowadza chaos przestrzenny w dodatku pracujący „na akord” urbanisci nie przeprowadzają inwentaryzacji terenu, albo robią to pobieżnie. Rodzi to skutki w postaci sporządzania dokumentacji planistycznej z wieloma błędami. Zdarza się, że planiści sporządzają plany, które w sposób oczywisty są wadliwe.

### 3.4 Etyka zawodowa urbanisty

Zasady etyki zawodowej urbanistów uchwalone zostały na I Krajowym Zjeździe Urbanistów 29.06.2002 r. W myśl tych zasad "Członkowie izby urbanistów, przygotowując projekty opracowań i decyzji planistycznych w imieniu władz publicznych Rzeczypospolitej Polskiej, wykonują zawód zaufania publicznego w świadomości i odpowiedzialności za tworzenie podstaw zrównoważonego rozwoju oraz efektywnego gospodarowania przestrzenią w skali lokalnej i regionalnej, uznając kształtowanie ładu przestrzennego oraz bezpiecznego, wygodnego i estetycznego środowiska życia za podstawowe cele działań środowiska zawodowego"<sup>22</sup>.

Z informacji uzyskanej w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie wynika, iż planiści nader często sporządzają plany w sprzeczności z logiką i dobrą praktyką zasad zagospodarowania terenu. Przykładem tego jest mnogość planów wyznaczających tereny inwestycyjne (głównie pod zabudowę mieszkaniową) w obszarach zagrożonych wodami powodziowymi i obszarach osuwiskowych, przy czym z obawy przed odrzuceniem takiego projektu, przez organy opiniujące lub uzgadniające, często pomijają lub przedstawiają w sposób mało czytelny informację o takiej lokalizacji.<sup>23</sup> Można z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, iż nie informują o tym również samych inwestorów, bowiem strata inwestora oznacza stratę finansową dla planisty. Takie postępowanie jest niezgodne z etyką planistyczną i nieuczciwe zarówno wobec samego inwestora jak również instytucji biorących udział w procedurze oceny strategicznej przeprowadzanej dla sporządzanego

<sup>22</sup> Załącznik do uchwały nr 1/18/2002 r. I KZIU

<sup>23</sup> Informacja uzyskana przez autorkę w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie dnia 10.07.2013r.

projekt planu. Z własnego doświadczenia mogę przytoczyć podobne przykłady, kiedy planiści w celu uzyskania pozytywnego uzgodnienia lub opinii, (od czego zależało ostateczne uchwalenie planu, a więc również otrzymanie przez autora planu wynagrodzenia za jego sporządzenie) świadomie pomijali informacje mogące mieć wpływ na wynik opinii lub uzgodnienia sporządzanego planu, na przykład: w. projekcie dokument dotyczącego zmiany mpzp w Gorlicach<sup>24</sup> jak również w prognozie oddziaływania na środowisko sporządzonej dla przedmiotowej zmiany planu nie wspomniano, że ma tam powstać stacja demontażu pojazdów samochodowych (popularny szrot) mimo, iż zakres prognozy uzgadniany był dla takiej stacji. Stacje te zaliczone są do tzw. pierwszej grupy przedsięwzięć tzn. mogących szczególnie negatywnie oddziaływać na środowisko. Urbanista z obawy, że sporządzony przez niego projekt zmiany mpzp może nie uzyskać pozytywnej opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska, w przedłożonym projekcie planu zapisał: „Obowiązuje zakaz realizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko”. Zapis ten wykluczał możliwość realizacji stacji demontażu pojazdów samochodowych i w konsekwencji prowadził do uchwalania błędnego planu. Należy dodać, że w analizowanym terenie nie było żadnych przeciwwskazań, aby taka stacja mogła powstać.

Innym równie nagannym procederem stosowanym przez urbanistów jest legalizowanie samowolnie dokonanych zmian użytkowania i zagospodarowania terenu. Właściciel bądź użytkownik nieruchomości wprowadza na swojej działce (lub działkach) zagospodarowanie inne, iż dopuszcza to obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że dopuścił się złamania prawa miejscowego (mpzp to akt prawa miejscowego), a także przepisów prawa ogólnego (najczęściej są to przepisy prawa budowlanego i ochrony środowiska), a następnie występuje do wójta (burmistrza lub prezydenta) o przeprowadzenie punktowej zmiany mpzp dla tej działki przeznaczając ją na takie zagospodarowanie, jakie sam wprowadził. W takim przypadku urbanista winien odmówić sporządzania projektu zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż nie ma już możliwości dokonania oceny wpływu tej zmiany na środowisko naturalne, bo zostało ono już zmienione (przekształcone). Ponadto wprowadzone samowolnie zainwestowanie na tej działce może wywierać ciągły negatywny wpływ na uwarunkowania przyrodnicze np. obszar Natura 2000, siedliska przyrodnicze, walory krajobrazowe, a także na działki sąsiednie należące do innych właścicieli. W przypadkach samowolnie dokonywanych zmian w zagospodarowaniu terenu

---

<sup>24</sup> Zmiana planu obejmowała przeznaczenie części terenów kolejowych na tereny stacji demontażu pojazdów samochodowych . był to projekt zmiany planu z lipca 2013 r. informacja uzyskana w regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie

gmina powinna nałożyć na inwestora obowiązek przywrócenia terenu do poprzedniego stanu, a nie podejmować działań w celu akceptacji tej samowoli. Praktyka pokazuje jednak, że organ gminy może nie wiedzieć o zaistniałej samowoli, natomiast wiedzę taką posiada urbanista, który przed przystąpieniem do sporządzenia projektu planu ma ustawowy obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji w terenie. Powinien, więc o zaistniałej sytuacji powiadomić wójta i odstąpić od sporządzania dokumentu. Niestety tak się nie dzieje, gdyż dla urbanisty oznacza to utratę klienta, a więc utratę dochodu finansowego. Dla potwierdzenia, iż takie działania są stosowane posłużę się przykładem, który wydarzył się w miesiącu lipcu 2013 r. w gminie Niedźwiedź.

W miejscowości Poręba Wielka na działce 566/19 położonej w Południowomałopolskim Obszarze Chronionego Krajobrazu, stanowiącej zgodnie z obecnie obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Niedźwiedź teren wód otwartych zagrożonych zalaniem, właściciel samowolnie zlikwidował ok. 0,40 ha zadrzewień nadwodnych tworzących obudowę biologiczną potoku Porębianka po to, aby w tym miejscu urządzić parking dla samochodów ciężarowych. Aktem tym dopuścił się złamania 3 zakazów obowiązujących na Obszarze Chronionego Krajobrazu. Pracownia projektowa bez najmniejszych skrępowań sporządziła projekt zmiany mpzp przeznaczając tereny wód otwartych z obudową biologiczną na usługi transportu (parking dla tirów i samochodów osobowych wraz z garażami i infrastrukturą), akceptując tym samym dokonaną samowolę w zagospodarowaniu wymienionej działki. Pracownia ta chcąc za wszelką cenę uzyskać pozytywne uzgodnienie dla tego planu, ukryła przed organami uzgadniającymi informację o usunięciu zadrzewień. Wymuszanie na organach współpracujących z gminą w procesie sporządzania mpzp pozytywnej opinii lub uzgodnienia, stawiając ich przed faktem dokonanej już zmiany w zagospodarowaniu terenu, jest nie tylko nie zgodne z prawem, ale również społecznie nie etyczne, bowiem wszyscy obywatele są równi wobec prawa i nie można dawać przyzwolenia na proceder samowoli.

Opisany wyżej projekt zmiany mpzp jest klasycznym przykładem patologii omawianej w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, która mówi o częstym i powszechnym do tego całkowicie bezkarnym łamaniu przepisów ustaw dotyczących sfery przestrzennej<sup>25</sup>. Nie ulega wątpliwości, iż zachowania takie implikuje obecny system finansowania sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzenne.

---

<sup>25</sup> Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r. poz. 252, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*

## Rozdział 4

### CZYNNIKI GENERUJĄCE ZJAWISKA POATOGENNE W UJĘCIU EKONOMICZNYM - ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

„Kto w swym domu śmieci, ten nie może oczekiwać godnych gości, a dom jego prowokować będzie innych do śmiecenia. Najwyższy czas, aby Polska powróciła do europejskiej kultury przestrzennej, do której w przeszłości zawsze należała.”

*Andrzej Jędraszko<sup>1</sup>.*

#### 4.1 Wpływ zdarzeń historycznych na kształtowanie ładu przestrzennego

Gospodarka przestrzenna ściśle łączy się z polityką przestrzenną. W okresie „rewolucji przemysłowej” miasta zaczęły przechodzić radykalną transformację. Można powiedzieć, że „rewolucja” otworzyła drzwi dla masowej produkcji i konsumpcji. Był to również okres, gdy estetyka stała się dostępna dla klasy średniej. Architekci mogli używać obecnych wówczas projektów architektonicznych znalezionych w książkach lub magazynach, a w technologiach budowlanych wykorzystywano produkcję maszynową, jako tańszą, zamiast kunsztu rzemieślników. Miasta zaczęły się intensywnie rozrastać. W ich architekturze pojawiły się również nowe dotąd nieznanne elementy tj. duże fabryki i zakłady produkcyjne. Okres ten wywarł niewątpliwie duży wpływ na kształtowanie się układów przestrzennych zwłaszcza miejskich. W ładzie przestrzennym miasta wyraźnie wyodrębniały się dzielnice przemysłowe, wypoczynkowe czy mieszkaniowe (niestety dla tej bogatszej części społeczeństwa, bo ta biedniejsza najczęściej zamieszkiwała w dzielnicach przemysłowych).

W pierwszych latach po II Wojnie Światowej przyjęto obowiązujące do lat 80 założenie, że tylko rozbudowa przemysłu doprowadzi do osiągnięcia głównych celów społeczno-gospodarczych. Postawiono na rozbudowę przemysłu ciężkiego, jako jedyną możliwość rozwoju kraju<sup>2</sup>. W wyniku tej doktryny urbanizacja w całym powojennym okresie stymulowana była uprzemysłowieniem i procesami przekształcania się społeczeństw

---

<sup>1</sup> A. Jędraszko, A. Billert, *Polska przestrzeń - polskie miasta, Sodomia i Gomora w środku Europy*, s.15, <http://www.slideshare.net/stalowy22/jedraszko-billert-polskiemiasta2006>, (10.08.2013)

<sup>2</sup> A. Kukliński, *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski*, Biuletyn Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1983 r. s.8

tradycyjnych w przemysłowe (procesy industrializacji). Dlatego też gospodarkę przestrzenną tego okresu podporządkowano kilku wybranym gałęziom produkcji i stąd dziś mamy na przykład "piękną architekturę" Śląska czy innych miast związanych z przemysłem.



*Rys. 7. Architektura polskich miast z okresu komunizmu, Bytom Borek - Kiedyś, bogata dzielnica sąsiadująca z kopalnią i hutą, dziś dzielnica podlegająca społecznej rewitalizacji i Osiedle Piaski w Czeladzi (Źródło: <http://katowice.naszemiasto.pl/arttykul/galeria/1122513,top-10-najbardziej-unikatowe-osiedla-robotnicze-na-slasku-i,1623329,id,t,zid.htm>), (10.08.2013 r.)*



*Rys. 8 Przemysłowa architektura Śląska (Źródło: <http://plfoto.com/zdjecie,krajobraz,przemysl-gornego-slaska,1624163.html>), (11.08.2013 r.)*

Jednak już od lat 70 urbaniści zaczęli alarmować, że takie formułowanie gospodarki przestrzennej jest błędne i wytykali błędy w sporządzaniu zarówno krajowych jak i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zakłady przemysłowe w śródmiejskich dzielnicach rodziły istotne konflikty interesów na tle społecznym i ekonomicznym. Z jednej strony chodziło o uciążliwość dla mieszkańców, spowodowaną bliskim sąsiedztwem zakładów przemysłowych, a z drugiej o niewątpliwą atrakcyjność terenów, usytuowanych w pobliżu centrów miast. Tendencje te z upływem czasu zaczęły się powoli zmieniać. Zaczęto przenosić produkcję przemysłową na obrzeża miast, głównie

w pobliże ważnych szlaków komunikacyjnych<sup>3</sup>. Wreszcie w latach osiemdziesiątych zmieniono podejście do teorii i praktyki gospodarki przestrzennej uznając, że zasady zagospodarowania terenu powinny przyjąć koncepcję konfliktów przestrzennych<sup>4</sup>, jako zjawisk wynikających z:

- a) rosnącego deficytu dobrze wyposażonej przestrzeni,
- b) słabości instytucji reprezentujących politykę przestrzenną i planowanie przestrzenne,
- c) względnej siły różnych grup nacisku działających w naszym społeczeństwie.

Odmienność obecnych uregulowań przejawia się w formułowaniu celów i zasad planowania przestrzennego. Planowanie przestrzenne nie jest podporządkowane jednej dziedzinie życia gospodarczego czy społecznego lecz ma prowadzić do rozwoju zrównoważonego<sup>5</sup>. Nie polega też na jednorazowym opracowaniu i uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego. Z samej swej istoty jest ono procesem, a raczej działalnością ciągłą i wielofazową, obejmującą pięć zasadniczych faz:

- 1) analizę i diagnozę stanu istniejącego,
- 2) prognozowanie i monitorowanie,
- 3) sporządzenie mpzp uwzględniając całą gamę różnych uwarunkowań (np elementy przyjęte z planów wojewódzkich),
- 4) realizację planów czyli ich urzeczywistnianie,
- 5) ewentualną aktualizację planów na podstawie prowadzonego monitoring.

## 4.2 Patologie ładu przestrzennego

### 4.2.1 Definicja ładu przestrzennego

Termin „ład przestrzenny” choć powszechnie używany od dziesiątków lat w prawodawstwie po raz pierwszy został zastosowany dopiero w ustawie z 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym. Pojęcie to nie miało wówczas konkretnej definicji ani też odniesienia do bardziej konkretnych ustaleń tej ustawy. Obecnie funkcjonująca definicja "ładu przestrzennego" pochodzi z późniejszego aktu prawnego tj. z ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w myśl, której ład przestrzenny,

---

<sup>3</sup> R. Czaja, *Miasto*, PWN Biznes, <http://biznes.pwn.pl/haslo/3940400/miasto.html>, (18.07.2013 r. g. 17.5) .

<sup>4</sup> J .Kołodziejski, *Realizacja celów rozwojowych w warunkach narastania konfliktów w gospodarce przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN z. 120, Warszawa 1982 r.

<sup>5</sup> Rozwój zrównoważony oznacza, że struktura zagospodarowania przestrzennego powinna być powiązana z jakością środowiska, krajobrazem kulturowym, kosztami infrastruktury.

to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Ustawodawca wielokrotnie i precyzyjnie określił wymagania dotyczące ładu przestrzennego. Z kolei Bartłomiej Kolipiński w opracowanej na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ekspertyzie ładu przestrzennego sprecyzował wyznaczniki tego ładu: "Wyznacznikami (desygnatami) ładu przestrzennego (w znaczeniu fizycznym) są takie cechy zagospodarowania przestrzennego jak: harmonia, porządek, proporcjonalność, równowaga, czytelność, użyteczność i efektywność"<sup>6</sup> - co zatem powoduje, że stan polskiej przestrzeni jest oceniany wysoce krytycznie?.



*Rys. 9. Patologia ładu przestrzennego - klasyczny przykład patologii ładu przestrzennego - trudno określić faktyczne przeznaczenie tego terenu w dodatku w architekturze obiektów zastosowano różne formy i style. (Źródło: prezentacja, G. Buczek i inni, Polska polityka architektoniczna. polityka krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury, Polska Rada Architektów, Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP, Narodowe Centrum Kultury 2008 slajd nr 7.), (27.08.2013).*

<sup>6</sup> B. Kolipiński, "Ekspertyza na temat Ład przestrzenny w Polsce - stan i problemy", Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011.

<sup>7</sup> D. Szczęściło, *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony środowiska. Aspekty prawne*, ClientEarth, 2010, s.3.

#### 4.2.2 Kryzys gospodarki przestrzennej.

O narastaniu kryzysu gospodarki przestrzennej mówi się coraz głośniejszymi głosami, wymieniając wśród czynników go wywołujących takie zjawiska patogenne jak:

- burzenie ładu przestrzennego poprzez rozpowszechniony w praktyce model ekstensywnej zabudowy wolnostojącej,
- koncentrację na niewielkiej przestrzeni elementów o różnych wymogach i charakterystykach funkcjonowania,
- lokalizowanie terenów inwestycyjnych na obszarach zalewowych i osuwiskowych,
- zawłaszczanie przestrzeni publicznej,
- fragmentację terenów rolnych otwartych,
- uszczuplanie powierzchni cennych przyrodniczo,
- nadużywanie instrumentu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (wz).

W literaturze znajdziemy wiele pięknych opracowań na temat ładu przestrzennego, jednakże rzeczywistość polskich krajobrazów jest zaprzeczeniem uporządkowania i harmonii pomiędzy różnymi elementami składowymi przestrzeni, a tym samym zaprzeczeniem elementarnych zasad ładu przestrzennego rozumianych jako:

- 1) logika przestrzenna - funkcjonalność w rozmieszczaniu elementów struktury przestrzennej,
- 2) czytelność przestrzenna - jasność układu przestrzennego, wywoływanie wyraźnych obrazów w umysłach użytkowników,
- 3) zachowanie walorów środowiska naturalnego,
- 4) optymalizacja ruchu osób i towarów.

Kryzys gospodarki przestrzennej powodowany jest głównie brakiem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Analiza planistyczna przeprowadzona przez Dawida Szczęściło<sup>7</sup> wskazywała, że na koniec 2008 r. 90% gmin w Polsce posiadała mpzp, ale ten wskaźnik jest bardzo nie miarodajny ponieważ plany te porywały zaledwie ¼ terytorium kraju. Dowodzi to narastania fragmentacji przestrzeni co potwierdza uchwalanie mpzp dla coraz mniejszych obszarów. Wynika z tego, że przeciętna powierzchnia uchwalonego w 2008 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynosiła ok. 317 ha<sup>8</sup> czyli o ponad 100 ha mniej niż w 2006 r.

---

<sup>7</sup> D. Szczęściło, *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony środowiska. Aspekty prawne*, ClientEarth, 2010, s.3.

<sup>8</sup> Tamże, s.5.

**Tabela nr 1 Pokrycie obszaru kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego według województw**

Województwo	Pokrycie planami w % na koniec 2008				
	Pow. woj. ogółem	Pow. gmin wiejskich	Pow. gmin miejskich	Pow. gmin miejsko-wiejskich	Pow. miasta na prawach powiatu
Dolnośląskie	51,5	51,5	40,5	53,9	28,3
Kujawsko-Pomorskie	3,7	3,5	38,3	1,6	25,7
Lubelskie	57,1	55,8	50,7	68,3	57,1
Lubuskie	3,4	1,4	38,5	3,7	30,4
Łódzkie	29,2	29,7	32,8	28,8	11,2
Małopolskie	61,8	69,9	56,3	46,6	21,8
Mazowieckie	28,9	28,8	37,0	29,7	20,5
Opolskie	30,8	35,0	100,0	25,7	28,0
Podkarpackie	7,5	4,3	17,4	14,7	18,4
Podlaskie	14,2	11,6	38,9	21,5	20,3
Pomorskie	13,9	12,7	30,5	8,5	77,0
Śląskie	57,3	65,7	52,4	45,5	45,2
Świętokrzyskie	17,5	21,0	8,5	11,5	6,0
Warmińsko-Mazurskie	11,7	12,7	68,4	8,3	44,8
Wielkopolskie	14,3	14,0	47,7	13,3	33,8
Zachodniopomorskie	15,2	20,3	56,8	9,8	32,2
<b>W skali Kraju</b>	<b>25,6</b>	<b>20,7</b>	<b>34,6</b>	<b>43,5</b>	<b>27,1</b>

(na podstawie danych Sześciło D., *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony środowiska. Aspekty Prawne*, ClientEarth, Kraków 2010).

Powyższa analiza wykazuje, że stopień pokrycia powierzchni kraju planami zagospodarowania przestrzennego jest bardzo niski. Z kolei brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powoduje nie uporządkowany system gospodarki przestrzennej, co w efekcie wywołuje konkretne skutki w sferze społecznej i gospodarczej. Prowadzi do alienacji, konfliktów, pomnaża koszty funkcjonowania gmin. Z tego względu zadaniem priorytetowym Państwa jest przyspieszenie prac nad planami zagospodarowania przestrzennego i uzbrojenia terenu.

#### 4.2.3 Wpływ władz gminnych na kształtowanie ładu przestrzennego

Niezbędnym elementem skutecznego funkcjonowania ładu przestrzennego jest aktywne wpływanie przez gminę na procesy inwestycyjne i sterowanie ich lokalizacją<sup>9</sup>. Przyznanie gminie władczości planistycznej, jako zadania własnego gminy, łączyło się

<sup>9</sup> A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce. Drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. UMP, Warszawa 2005, s.39

z przyjęciem podstawowego założenia, że rada gminy wie, co to jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej i na czym ono polega. Jednocześnie gmina wywiązując się z nałożonego na nią zadania, powinna się kierować przy jego spełnianiu zasadami dobra publicznego oraz posiadać do tego odpowiednie fachowe zaplecze kadrowe i niezbędne środki finansowe. Niestety rzeczywistość nie w pełni odpowiada tym założeniom i wad w gospodarowaniu przestrzenią nie udało się wyeliminować, a wymienione wyżej patogenne czynniki są wciąż aktualne.

Współcześnie władze gminne różnie pojmują kształtowanie zagospodarowania przestrzennego, którego celem rzadko bywa (co pokazuje praktyka) uporządkowany rozwój i zasady ładu przestrzennego. Dość często<sup>10</sup> bywa również i tak, że wójt gminy nie jest świadomy tego jakie zagrożenie może powodować inwestycja dla realizacji, której zamierza przeprowadzić zmianę planu. Stan taki wynika z faktu, że wójt (odpowiednio burmistrz i prezydent miasta) nie musi być ekspertem w dziedzinie planowania przestrzennego i w dziedzinach z nią powiązanych. Natomiast wiedzę taką musi posiadać urbanista wraz ze swoim zespołem, który będzie wykonywał na zlecenie wójta projekt mpzp czy jego zmiany. Do jego podstawowych obowiązków należy powiadomienie władz gminy o wszystkich możliwych zagrożeniach mogących powstać w przypadku realizacji ustaleń mpzp. Dla lepszego zobrazowania tego tematu podam taki prosty przykład. Wójt gminy<sup>11</sup> wystąpił z wnioskiem (faktycznie był to wniosek prywatnego inwestora<sup>12</sup>) o przeznaczenie części terenów rolnych pod elektrownię wiatrową oddaloną ok. 300 m od zabudowań mieszkalnych i gospodarczych. Wydaje się, że to inwestycja proekologiczna i żadnych negatywnych skutków powodować nie może. Rozumowanie to nie jest jednak prawidłowe, bowiem farmy wiatrowe powodują wiele negatywnych oddziaływań przede wszystkim na ludzi takich jak: efekt rzucania lodem<sup>13</sup>, efekt stratoskopowy (błysku), migotania cienia, hałas. W prognozie oddziaływania na środowisko sporządzonej dla tej zmiany wszystkie te oddziaływania pominięto dlatego ani wójt gminy, ani społeczeństwo nie mogli poznać prawdziwego zagrożenia. W dodatku plan ten nie uwzględniał przyłącza tej elektrowni do sieci energetycznej. Przyłącz ten musiał być poprowadzony po kilku innych działkach należących do rolników nie związanych z przedmiotową elektrownią, a to rodziło podłoże

---

<sup>10</sup> W mojej ocenie co najmniej w 30% takich problemowych inwestycji.

<sup>11</sup> Chodzi o miejscowość Grudna Kępska w gminie Biecz.

<sup>12</sup> Patrz finansowanie mpzp rozdział 3.3.

<sup>13</sup> Łopaty wirnika znajdują się na wysokości od 80 do 140 m, co powoduje, że w okresie jesienno-zimowym pokrywają się lodem, uruchomienie wirnika (elektrownie pracują tylko przy odpowiedniej sile wiatru więc są często wyłączane) powoduje, że odrywający się z nich lód jest wyrzucany z dużą siłą na dalekie odległości powodując takie uszkodzenia jak wybijanie szyb w oknach domów czy przejeżdżających samochodów.

konfliktogenne. W tym przypadku wina leżała po stronie urbanisty, który nie powinien był przystępować do sporządzania projektu zmiany mpzp. Natomiast jego obowiązkiem było wytłumaczenie władzom gminy, iż taka lokalizacja elektrowni nie tylko burzy harmonię ładu przestrzennego ponieważ została zlokalizowana w środku terenów rolnych (w tereny rolne wprowadza się oderwane tereny przemysłowe), ale również stwarza zagrożenie dla części mieszkańców gminy<sup>14</sup>.



*Rys.10. Łabowa, farma wiatrowa - stanowi nie tylko zagrożenie dla pobliskich domów, ale również niszczy piękny rolniczy krajobraz stając się dominującym elementem w tym otoczeniu (Źródło: [http://www.beskidsadecki.eu/duzeIMG/503612a1c6bf0\\_o.jpg](http://www.beskidsadecki.eu/duzeIMG/503612a1c6bf0_o.jpg)), (19.09.2013)*

#### **4.2.4 Udział społeczeństwa w kształtowaniu ładu przestrzennego**

Do prowadzenia rozumnej, celowej i skutecznej polityki rozwoju ładu przestrzennego potrzebny jest także, aktywny udział mieszkańców gminy. Mieszkańcy jednak rzadko interesują się sprawami gminy i opamiętanie przychodzi zwykle wówczas gdy inwestycja już istnieje i są odczuwalne jej negatywne skutki. Taki stosunek mieszkańców gminy do spraw planowania przestrzennego sprzyja głównie tym projektantom, którzy za wszelką cenę chcą "przeforsować" projekty mpzp, które nie powinny mieć miejsca na obszarze gminy. Należy podkreślić, iż ustawodawca zapewnił społeczeństwu możliwość wpływania na kształtowanie

---

<sup>14</sup> Przykład własny z pracy zawodowej.

ładu przestrzennego na obszarze gminy, poprzez udział w procedurze planistycznej<sup>15</sup>. Każdy projekt mpzp zgodnie z obowiązującymi przepisami podlega wyłożeniu do publicznego wglądu na okres 21 dni<sup>16</sup>. W tym czasie każdy obywatel ma prawo do składania swoich uwag i wniosków. Udział mieszkańców w kształtowaniu zagospodarowania terenu to skuteczne narzędzie do zwalczaniu patologii ładu przestrzennego.

Zły rozwój regionalny (czyli brak ładu przestrzennego) jak pisze M. Bassand "...nie jest naturalną konsekwencją, ani rezultatem losu. Zły rozwój regionalny jest wyborem działalności człowieka. Wskutek tego ludzie mogą korygować sytuacje perwersyjne, wywołane zmiany społeczne. Zły rozwój regionalny tworzy wysoki poziom marnotrawstwa gospodarczego w skali kraju, niszczy zróżnicowanie kulturowe"<sup>17</sup>.

#### 4.2.5 Nieład przestrzenny i jego skutki

Urbanizacja określa pewien stan, który charakteryzuje dany obszar, ale należy pamiętać, że urbanizacja to również proces, któremu ten obszar podlega i którego skutki oglądamy w polskiej przestrzeni. Innymi słowy, krajobrazy Polski są zdominowane przez nieład przestrzenny i jest to obecnie dominująca cecha polskiej przestrzeni.

Jednym z najważniejszych warunków postępu w sferze gospodarki przestrzennej jest spójne i precyzyjne prawo. Treść i jakość tworzonego prawa oraz jego respektowanie decydują o ładzie przestrzennym. Z kolei brak spójnego prawa wywołuje takie skutki jak deformacja krajobrazu, konflikty przestrzenne. Ponadto o ładzie przestrzennym decyduje jeszcze wiele innych czynników.

Według Ingeborga Cygankiewicza "elementem potęgującym wrażenie nieładu przestrzennego jest różnorodność form architektonicznych. Przeciętna zagroda wiejska najczęściej składa się z budynków o różnym wyglądzie i nie stanowi zharmonizowanego zespołu. Brak zieleni towarzyszącej sprawia, że wspomniane mankamenty kompozycyjne są widoczne zewsząd „jak na dłoni"<sup>18</sup>. Powszechnym i bardzo negatywnym zjawiskiem jest wprowadzenie zabudowy na najbardziej eksponowane miejsca krajobrazu. Niejednokrotnie

---

<sup>15</sup> Gwarantują to zapisy dwóch ustaw tj. ustawy o planowaniu przestrzennym oraz o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

<sup>16</sup> Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu ... op. cit.

<sup>17</sup> M. Bassand et alia, Self-reliaton. *Rozwój w Europie*, 1986 s.130.

<sup>18</sup> I. Cyganowicz, *Problemy rozpraszania zabudowy w krajobrazie wiejskim, na przykładzie gminy Ogrodzieniec*, Politechnika Krakowska, Wydział Architektury, Kraków 2011r w: "Przestrzeń i FORMa", Polska Akademia Nauk, Oddział w Gdańsku, Komisja Kształtowania Przestrzeni Polski Północnej nr 15/2011. s. 328-330.

zabudowa taka powstaje w sprzeczności z polskim i europejskim prawem<sup>19</sup> i powoduje dysproporcje funkcjonalne. Przykładem narastających dysproporcji funkcjonalnych jest nie tylko kwestia zabudowy zagrodowej czy mieszkaniowej, będąca w ocenie społecznej jednym z największych problemów, ale również presja terenów usług, zwłaszcza w dziedzinie turystyki i sportu. Pochłaniają one obszary o największych wartościach przyrodniczo-krajobrazowych. Prawdziwość tej maksymy mogą potwierdzić przykładami z własnych doświadczeń (np. nagminne lokalizowanie wyciągów narciarskich w powiecie nowosądeckim czy limanowskim w obszarach cennych przyrodniczo i chronionych z uwagi na wyjątkowe wartości krajobrazowe).

Przewycięzenie tego nieładu to wyzwanie dla gospodarki przestrzennej Polski XXI w. Według Grzegorza Buczka<sup>20</sup> wśród cech ładu przestrzennego nie dominują kwestie „kompozycyjno estetyczne” choć tak się powszechnie uważa, lecz jego istotą jest harmonijna całość oraz uporządkowane relacje wielu przestrzeni z określonymi dla nich uwarunkowaniami i wymaganiami. Ład przestrzenny jest też gwarantem określonego w konstytucji zrównoważonego rozwoju gospodarczego.



Rys. 11. *Chaos przestrzenny – spowodowany postępująca urbanizacja wsi. Fugasówka* (Źródło I. Cyganowicz, *Problemy rozpraszania...* op.cit. s. 328)

<sup>19</sup> Europejska Konwencja Krajobrazowa.

<sup>20</sup> G. Buczek, *Gospodarka przestrzeni "nad" i "pod" gruntem*, XX Krajowa Konferencja Rzecznawców Majątkowych, 28-30.09.2011 r. Katowice, strona internetowa Towarzystwa Urbanistów Polskich, [http://www.tup.org.pl/index.php?option=com\\_content&view=category&id=131&layout=blog&Itemid=203&lang=pl](http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=category&id=131&layout=blog&Itemid=203&lang=pl), (18.05.2013 r g. 17.10).

Mimo tego w Polsce narasta proces degradacji walorów i zasobów środowiska przyrodniczego implikowany brakiem ładu przestrzennego. Z tego powodu powstają konkretne skutki w sferze społecznej i gospodarczej. Do elementarnych skutków takiej gospodarki zaliczyć należy problemy społeczne w postaci patologii, wyobcowania, frustracji i konfliktów wynikających ze segregacji społecznej, a także braku konkretnej polityki przestrzennej generującej ponadnormatywne koszty. W oparciu o badania autorów zagranicznych i polskich szacuje się, że zewnętrzne koszty chaosu przestrzennego związanego z rozlewaniem się terenów zabudowanych są w Polsce około 30% wyższe niż w Europie Zachodniej<sup>21</sup>. Listę błędów poszerza sporządzanie planów, których wspólną cechą jest sztywność i nieadekwatność form względem specyfiki wsi i tradycji konkretnego miejsca<sup>22</sup>. Aby polska przestrzeń mogła stać się integralnym elementem przestrzeni europejskiej należy przezwyciężyć stare schematy myślenia i działania, które można krótko określić powiedzeniem "wolność Tomku w swoim domku". Stworzone bowiem możliwości obrony własnych interesów oraz narastające tendencje do upraszczania procedur inwestycyjnych mogą spowodować, że staniemy się jedynym w Europie krajem z zapisami obligującymi do działań zgodnych z ładem przestrzennym i zrównoważonym rozwojem, ale bez realnych możliwości ich realizowania<sup>23</sup>.

Niekontrolowana urbanizacja i brak koordynacji przestrzennej procesów inwestycyjnych utrudnia funkcjonowanie społeczności gminnej, pogarsza ich warunki życia obniża społeczną, ekonomiczną i kulturową wartość terenu. Warto również zauważyć, że przy niekontrolowanej urbanizacji, interes publiczny nie jest chroniony. Zwykle jego ochrona sprowadza się do spraw inwestycji infrastrukturalnych, zapominając o całym szeregu zadań związanych z ochroną przestrzeni publicznych. Koordynację procesów inwestycyjnych mogą zapewnić jedynie właściwie sporządzone plany przestrzenne. Ich brak lub ułomne sporządzenie będzie skutkowało w trakcie realizacji inwestycji, pojawieniem się sporów i konfliktów.

Józef Życiński powiedział kiedyś "Aby chronić sens i piękno trzeba umieć uniezależnić się od presji środowiska. Nawet w najtrudniejszych momentach życia nie wolno schodzić na poziom zdarzeń zdominowanych przez mrok, przemoc i absurd"<sup>24</sup>. Myśl ta idealnie wpisuje się w obowiązki osób i organów związanych z zagospodarowaniem

<sup>21</sup> A. Kowalewski *Koszty patologii przestrzennych* referat, Kongres Budownictwa.

<sup>22</sup> R. Wilczyński, *Problemy Planistyczne Jesień 2012*, redakcja zeszytu, A. Derec, J. Wójcik-Drozd, E. Hubicka,

<sup>23</sup> H. Andrzejewski, K. Balcerek, R. Masztalskie, *Formułowanie zapisów planu miejscowego - autorskie studium typowych przypadków*, *Problemy planistyczne Jesień 2012*, Oficyna Wydawnicza Wrocław 2012, s.127.

<sup>24</sup> abp. J. Życiński, *Samotność wśród liberałów. Ocali piękno*, cytaty za A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce... s.391.*

przeestrzennym zwłaszcza w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. Efektem zaniechania tych obowiązków jest kryzys polskiej przestrzeni. Według byłego Viceministra Środowiska Dariusza Radziejewskiego "to, że panuje u nas chaos przestrzenny i brakuje podstawowych działań na rzecz uporządkowania zagospodarowania przestrzennego, to że w Polsce powstają nowe osiedla na terenach zalewowych, w przeszłości nawiedzane przez powódzie, jest skandalem wynikającym z braku skutecznych planów zagospodarowania przestrzennego. Planów które pokazywałyby podstawowe uwarunkowania przyrodnicze i wprowadzałyby prawnie obowiązujące zakazy inwestowania na zagrożonych terenach"<sup>25</sup>.

W połowie XX w. wierzono, że planowana gospodarka socjalistyczna w sposób prawie automatyczny zapewni harmonijne kształtowanie rozwoju przestrzennego kraju. Okazało się jednak, że niezależnie od ustroju pojawiają się silne sprzeczności interesów. Reprezentowane przez różne grupy nacisku, dość dowolnie interpretują zasadę dobra ogółu, które winno być najwyższym prawem, jak pisał A. Kukliński "*dobro Rzeczypospolitej niech będzie najwyższym prawem*"<sup>26</sup>. Na przełomie XX i XXI w. nadal nie ukształtowały się układy instytucjonalne, które w sposób realistyczny zapobiegałyby narastającemu kryzysowi ładu przestrzennego i rozwiązywania konfliktów przestrzennych.

### 4.3 Patologie przestrzeni publicznej

#### 4.3.1 Definicja przestrzeni publicznej i jej umocowania prawne

Zdefiniowanie pojęcia "przeestrzeń publiczna" nie jest proste, ponieważ nie istnieje jedna konkretna definicja<sup>27</sup>. W ujęciu prawnym najbardziej rozpowszechniona jest ta zawarta w słowniku ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 2) – „jest to obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przeestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”<sup>28</sup>.

Z zapisów cytowanej ustawy wynika, iż obszary przestrzeni publicznej obowiązkowo wyznacza się w studium zagospodarowania przestrzennego i mpzp (art.10 ust. pkt.8).

<sup>25</sup> D. Radziejewski 2011, cytata za A. Jędraszko, op. cit. *Zagospodarowanie przestrzenne ...* s.394.

<sup>26</sup> A. Kukliński *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW Warszawa 1989, s

<sup>27</sup> O czym autorka pisała w rozdziale I, podrozdziale Pojęcie przestrzeni.

<sup>28</sup> Tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 2012, poz. 647.

Przywołane przepisy nadają przestrzeni publicznej wysoką rangę w sferze planowania przestrzennego. Niestety rzeczywistość jest zupełnie inna. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin sporządzane pod 1994 r. nie zawierały takich wymagań, a obecnie w tej materii niechętnie są aktualizowane. Natomiast te sporządzone po 2003 r. także tych obszarów nie wyznaczają, albo wyznaczają ich bardzo niewiele. W dodatku przepisy te są powszechnie "obchodzone". Do tego często jako przestrzenie publiczne wskazywane są tereny „drugorzędne”, a nie te najistotniejsze, mimo, że ustawodawca wyraźnie stwierdził, iż w mpzp obowiązkowo określa wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych.

O publicznym charakterze przestrzeni decyduje zbiorowy sposób jej użytkowania. Przestrzeń publiczna jest miejscem kontaktu z innymi ludźmi, jest płaszczyzną kształtowania się relacji społecznych. Dlatego przestrzenie publiczne są niezwykle istotnymi węzłami, których poprawne funkcjonowanie decyduje o poziomie rozwoju społeczeństwa i dlatego przestrzeń publiczna "domaga się" odpowiedzi na pytanie, kto ma prawo z niej korzystać i w jaki sposób?

#### 4.3.2 Kryzys przestrzeni "zaśmiecanie krajobrazu"

Przestrzeń publiczna to nie tylko miejsce, do którego ma dostęp całe społeczeństwo, ale również to wszystko co nas otacza i to co wszyscy mogą podziwiać czyli - **krajobraz**.

W myśl Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, „krajobraz to obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”<sup>29</sup>. Ochrona krajobrazu to całokształt działań podejmowanych w celu utrzymania pierwotnych wartości i zapewnienia ich trwałości, a także odnowienie naturalnych lub kulturowych cech środowiska. Ochrona krajobrazu jest równoznaczna z ochroną siedlisk przyrodniczych (szczególnie leśnych, łąkowych, wodnych), jak również z ochroną zabytków kultury, sztuki, archeologii i folkloru. W związku z tym sporządzane dokumenty planistyczne powinny zawierać identyfikację obszarów cennych krajobrazowo i wytyczne do ich kształtowania w stopniu odpowiednim do skal ich sporządzania. Dokumenty te powinny w pierwszej kolejności uwzględniać uwarunkowania (nakazy i zakazy) wynikające z ustanowionych i funkcjonujących w danym obszarze form ochrony krajobrazu jak parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu.

---

<sup>29</sup> Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r., Rozdział I, art. 1a (publikacja W Polsce: Dz. U. Nr 14, poz. 98 z 2004 r.).

W mpzp jako dokumentach o najwyższym stopniu szczegółowości w zakresie ochrony krajobrazu oprócz wyżej wymienionych nakazów i zakazów powinny znaleźć się ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów przemysłowych, usługowych, sportu i rekreacji, małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Należy bowiem pamiętać, że tam, gdzie zabraknie inteligentnego planowania i zarządzania przestrzenią, tam pojawią się inwestycyjne „szroty”<sup>30</sup> czyli niezintegrowane z otoczeniem i ładem przestrzennym obiekty gospodarcze, przemysłowe i usługowe obliczone wyłącznie na szybki zysk. Widoku „zaśmieconego krajobrazu” dopełniają „krzykliwe” reklamy pojawiające się w okresie kilku ostatnich lat z niesłychanym natężeniem. Mnogość reklam w polskim

krajobrazie urosła do rangi konfliktu społecznego. W Małopolsce (i nie tylko) przy większości dróg publicznych stoją wielkie i brzydkie afisze, tablice, bilbordy, bannery itp.



Rys.12. Zawoja, deformacja krajobrazu spowodowana nadmierną ilością reklam, pomieszczeniem form architektonicznych, dominacja zabudowy usługowej w terenach rolniczych (Źródło zasoby fotograficzne RDOŚ Kraków).

Niektóre gminne i powiatowe organy władzy publicznej<sup>31</sup> rozpoczęły już walką z tą formą patologii przestrzeni publicznej. Należy podkreślić pozytywny aspekt takich decyzji i

<sup>30</sup> Szrot to inaczej złomowisko.

<sup>31</sup> Np. Starosta Tatrzański o czym informował lokalna prasa „Nowiny z-ne.pl aktualności podhalańskie”, 15 maja 2012, źródło: [http://z-ne.pl/s,docid,51119,starosta\\_zapowiada\\_walke\\_z\\_reklamami.html](http://z-ne.pl/s,docid,51119,starosta_zapowiada_walke_z_reklamami.html) ( 05.09.2013 r. 11.00).

nie chodzi tylko o sam fakt usuwania nadmiaru reklam, ale przede wszystkim o zmianę podejścia społeczeństwa i władzy lokalnej do czynników generujących deformację krajobrazu. Reklamy można łatwo usunąć i stąd nie stanowią istoty problemu w przeciwieństwie do innych czynników "zaśmiecających" polskie krajobrazy. Do najbardziej uciążliwych (bo nie można ich usunąć) zaliczyć należy wszelkie formy budownictwa nie zintegrowane z otoczeniem.



*Rys.13. Formy obce kulturowo - wieś Ryczanów, w eksponowanym krajobrazowo miejscu powstaje obca kulturowo zabudowa (Źródło: I. Cyganowicz, op. cit *Problemy rozpraszania...* s.329).*

Nowopowstałe (i wciąż powstające) budynki i budowle zwykle nie kontynuują tradycji budowlanej regionu i to zarówno w materiale (co jest zrozumiałe), jak i w bryle, często agresywnej, w większości nietypowej, obcej dla polskiego krajobrazu wsi, miasta czy regionu. Szczególnie w budownictwie mieszkaniowym narasta wprowadzanie form kulturowo obcych. Jako naród jesteśmy ponoć szczerzy i prostolinijni - pisze Piotr Sarzyński - tymczasem krajobraz polskich miast, miasteczek, przedmieść, a nawet wsi jest coraz bardziej przesiąknięty nieszczerością, udawactwem, podszywaniem się pod kogoś, a właściwie pod coś innego.(-). Coraz liczniejsze są miejsca stworzone na wzór teatralnej scenografii..."<sup>32</sup>.

W procesie ochrony krajobrazu naganne jest również to, że jako państwo nie respektujemy europejskich dokumentów prawnych jak i polityki europejskiej, które zalecają troskę o jakość przestrzeni. Przykładowo: w planach zagospodarowania przestrzennego i w decyzjach

<sup>32</sup> P. Sarzyński, *Oszustwa polskiej architektury współczesnej, Budy uludy*, "Polityka" nr 30 z 23.07.2013 s.70.

o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ignorowane są zapisy ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Konwencji Krajobrazowej oraz "Karty Lipskiej"<sup>33</sup>, co potwierdza Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna<sup>34</sup>. W konsekwencji obserwujemy liczne negatywne zjawiska jak: rozpraszenie zabudowy na terenach rolniczych i rekreacyjnych, dewastację wartości środowiska kulturowego i naturalnego, niespójne kształtowanie przestrzeni centrów miejskich, narastający bezład stref podmiejskich, kulturowo obce formy zabudowy mieszkaniowej, degradację wizualną przestrzeni publicznych zaśmiecanych agresywną reklamą. Wszystko to wpływa na narastającą degradację narodowego dziedzictwa, jakim są walory krajobrazu kulturowego i przyrodniczego Polski.

#### 4.3.3 Kryzys przestrzeni - utracone krajobrazy

Nie ulega wątpliwości, że wraz z rozwojem społeczno - gospodarczym coraz większej absorpcji muszą ulegać tereny rolne, leśne, miejskie place i obszary niezainwestowane, czyli te które stanowią najwyższą wartość przyrodniczo-krajobrazową, a tym samym najcenniejszą przestrzeń publiczną. Jeszcze na początku XX w. krajobraz polskiej wsi wyglądał tak:



Rys.14. Krajobrazy polskiej wsi – tereny rolne: snopy zboża i kopy siana we wieś Bilsko w gm. Łososina Dolna (Źródło [http://mapa.nocowanie.pl/bilsko\\_2/zdjecia/10191966](http://mapa.nocowanie.pl/bilsko_2/zdjecia/10191966) i <http://www.panoramio.com/photo17293010/>) (01.08.2013).

<sup>33</sup> Stanowisko UE w sprawie ładu przestrzennego wyraża się w czterech podstawowych dokumentach: - Europejska Konwencja Krajobrazowa- 20.10.2000 r, Strategia zrównoważonego rozwoju r., Karta Lipska - 24.05.2007 r, Konkluzja Rady UE na temat architektury i udział kultury w zrównoważonym rozwoju - 20.11.2008 r.

<sup>34</sup> Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna, *Rekomendowane zasady i zakres reformy praw gospodarki przestrzennej, jako elementu zintegrowanego planowania rozwoju kraju*, stanowisko przyjęte na XV posiedzeniu Komisji w dniu 26 listopada 2010 r. wersja elektroniczna: <http://www.transport.gov.pl/files/1789128/21012011s.pdf> (18.08.2013 r. g. 19.45).



Rys.15. Krajobrazy polskiej wsi- zabudowa : wiejska chata w Bilsku (już nie istniejąca (Źródło: fot. własna), dworek w Świdniku gm. Łososina D. (Źródło: <http://mapa.nocowanie.pl/Bilsko>) (01.08.2013 r. g. 16.30)

Dziś takich pejzaży już nie spotkamy, ale nie jest problemem to, że z pól zginęły snopy zboża bo współcześnie żniwa odbywają się w sposób całkowicie zmechanizowany przy użyciu kombajnów, lub to, że zginęły chaty kryte strzechą, bo zastąpiły je nowoczesne budynki mieszkalne czy gospodarcze. Obecny stan zagospodarowania polskiej przestrzeni uległ tak dalece posuniętemu procesowi „złej urbanizacji” że postrzegany jest w kategoriach kryzysu. Kryzys przestrzeni jest konsekwencją kryzysu gospodarki przestrzennej<sup>35</sup>, polega na sprzecznościach wywołanych pomiędzy "wytrzymałością" środowiska przyrodniczego, a zagospodarowaniem przestrzeni, uszczuplaniem terenów rolnych i koniecznością powiększania terenów inwestycyjnych. Inwestorzy przez swoje eksploatacyjne podejście do przyrodniczo-krajobrazowych zasobów powodują potęgowanie chaosu funkcjonalno-przestrzennego i kompozycyjnego (zaśmiecanie krajobrazu). Według Zacharskiego<sup>36</sup> to polskie prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego jest źródłem patologii w gospodarowaniu przestrzenią. Dla poparcia tej tezy, powołując się na dane statystyczne Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, przytacza przykład przeznaczenia w mpzp (w okresie ostatnich lat) terenów pod budownictwo mieszkaniowe o powierzchni pozwalającej na osiedlenie dwukrotnie większej liczby ludności niż wynosi obecnie ludność Polski.

Nie jest dla nikogo tajemnicą, że problemy krajobrazu nie są w Polsce priorytetem politycznym. W dodatku większość społeczeństwa, odnosi się do jakości przestrzeni w której

<sup>35</sup> Patrz rozdział Kryzys gospodarki przestrzennej.

<sup>36</sup> I. Zacharski, *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, LEX a Wolters Kluwers, Warszawa 2012, s.15

żyje z obojętnością. Politycy nie rozumieją, że wadliwe zagospodarowanie przestrzeni ma niekorzystny wpływ na nasze codzienne życie. O rozwoju polskiej przestrzeni miast i wsi oraz ich strukturze de facto decydują prywatni inwestorzy (dość często zagraniczni) kierując się tylko i wyłącznie własnym interesem ekonomicznym niekoniecznie zbieżnym z interesem gminy czy jej mieszkańców i niejednokrotnie wbrew obowiązującym przepisom o ochronie wartości przyrodniczych, kulturowych czy historycznych. Gminy przystępując do sporządzania zmian mpzp pod wpływem inwestorów, których proponowane inwestycje naruszają lub wręcz niweczą dobro ogółu mieszkańców gminy lub jego części, jakim są np. walory krajobrazowe, czy uwarunkowania środowiskowe (np. poprzez zwiększoną emisję hałasu, zanieczyszczenie powietrza - pyły, fetory itd.) występują przeciw własnej wspólnocie i przepisom prawa powszechnie obowiązującego.



*Rys.16. Utracony krajobraz - krajobraz rolniczy zdominowany przez turbiny wiatrowe (Źródło: K. Worobiec, 2013/05 wiatraki <http://sadybamazury.wordpress.com>, (28.05.2013)*

#### **4.3.4 Zawłaszczanie przestrzeni publicznej**

Nie ulega wątpliwości, że czynniki lokalizacyjne wynikające z walorów krajobrazowych, stanowią dziś niezmiernie istotne warunki dla pozyskiwania terenów inwestycyjnych. Z tej też przyczyny Polska staje się w coraz większym stopniu obszarem penetracji przez inwestorów, kierujących się wyłącznie miernikiem niskiej ceny. W dodatku termin "inwestor", a szczególnie „inwestor zagraniczny”, nabrał w Polsce jakości magicznej,

przed, którą "naginają się" paragrafy polskiej procedury prawnej. Aby zapobiec tym nagannym zjawiskom, dbanie o przestrzeń publiczną musi stać się niekwestionowanym prawem i obowiązkiem obywatelskim. Kierując się tą maksymą oraz mając na uwadze istniejące przeszkody w kształtowaniu przestrzeni publicznej i ich konsekwencje dla jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń, uczestnicy III Kongresu Urbanistyki Polskiej, który odbył się 5 września 2009 r. w Poznaniu sformułowali i przyjęli Kartę Przestrzeni Publicznej. Karta ta powstała jako wyraz troski o wspólne dobro jakim jest przestrzeń publiczna i wskazuje na zagrożenia wynikające z braku dbałości o otaczającą nas przestrzeń oraz wytycza pożądane kierunki zmian w zachowaniach społecznych i przepisach prawa w tym zakresie<sup>37</sup>.



*Rys.17. Zawłaszczenie przestrzeni publicznej - utrata walorów krajobrazowych eksponowanego wzgórza spowodowana presją inwestorów budownictwa mieszkaniowego - wieś Podzamcze gmina Ryczanów (2011) - (Źródło: I. Cyganowicz, Problemy rozpraszania... op. cit s. 324)*

Faktyczne obszary przestrzeni publicznej to zwykle rejony bardzo atrakcyjne i stąd pozostają w centrum zainteresowania inwestorów. Społecznej krytyce należy poddać tych wójtów (odpowiednio burmistrzów i prezydentów), którzy wspierają (zgadzając się na uchwalenie lub zmianę mpzp) inwestorów prowadzących rabunkową gospodarkę dóbr przestrzeni publicznej<sup>38</sup>. W każdym województwie występują inwestorzy, którzy dla własnej korzyści materialnej zniweczą najcenniejsze obszary. Na obszarze Sądecczyzny też można

<sup>37</sup> G.A. Buczek, *Przestrzeń publiczna w warsztacie polskiego urbanisty*, cykl konferencji Krajobrazy Pomorza, Konferencja IV Krajobrazy zurbanizowane, Gdańsk 3 grudnia 2012 r

<sup>38</sup> Dobra przestrzeni publicznej to m.in. walory krajobrazowe, wartości przyrodnicze, miejsca dostępne dla ogółu społeczeństwa.

wymienić co najmniej kilka takich przykładów. Z przyrodniczego punktu widzenia największego zniszczenia przez zawłaszczenie przestrzeni publicznej na potrzeby prywatnych inwestycji dokonano w obszarze Jaworzyny Krynickiej, która należy do najbogatszych przyrodniczo i najpiękniejszych krajobrazowo terenów w skali kraju. Przyrodnicze bogactwo tego regionu dostrzegł jego przedwojenny właściciel hrabia Adam Stadnicki, który na początku XX w. objął ochroną najcenniejsze lasy będące jego własnością<sup>39</sup>. Obecnie destrukcyjne działania prezesa firmy Fakro<sup>40</sup> (który chce utworzyć w tym obszarze największy w Europie Środkowej „region narciarski”, obejmujący Krynice, Muszynę, Wierchomlę i Łosie) zawłaszczającego przestrzeń publiczną dla prywatnego interesu spowodowały, iż Jaworzyna z przyrodniczo-krajobrazowego "raju" zamieniła się w przyrodniczo-widokową "ruinę".



*Rys. 18. Przestrzeń publiczna „krajobrazowy raj” - Jaworzyna Krynicka, (źródło: ze zbiorów Popradzkiego Parku Krajobrazowego <http://www.wstarymsaczu.pl/atracje/turystyka-dla-aktywnych/popradzki-park-krajobrazowy/> (24.08.2013).*

<sup>39</sup> Są to lasy z terenu Nadleśnictwa Piwniczna i Stary Sącz.

<sup>40</sup> Informacje ze strony niezależnego forum publicystów, "Salon24", <http://martinoff.salon24.pl/334764,projekt-wieciem-dolin>, (12.08.2013 r. g. 18.00).



Rys.19. Efekty zawłaszczenia przestrzeni publicznej „krajobrazowa ruina” - Jaworzyna Krynicka - nartostrada na Słotwinach (Źródło: <http://www.jaworzyna-krynicka.pl>) (24.08.2013)

Należy zaznaczyć, że zawłaszczenie (przez inwestorów) przestrzeni skutkuje "zaśmiecaniem krajobrazu" i generowaniem różnego rodzaju konfliktów (głównie przestrzennych i społecznych). Główna Komisja Urbanistyczna stoi na stanowisku, że "ochrona szeroko rozumianego interesu publicznego, w tym: przeciwdziałanie zawłaszczaniu przestrzeni publicznej i troska o przestrzeń publiczną (...) ważnego składnika otoczenia ludzkiego, warunkującego jakość życia oraz określającego odrębność przyrodniczą i kulturową poszczególnych regionów kraju; ochrona środowiska i zapewnienie określonych standardów życia mieszkańcom miast i wsi, co oznacza czystość środowiska, harmonię krajobrazu, (...)"<sup>41</sup> winna być głównym priorytetem reformy gospodarki przestrzennej.

---

41 Główna Komisja Architektoniczno-Urbanistyczna, *Rekomendowane zasady i zakres reformy praw gospodarki przestrzennej, jako elementu zintegrowanego planowania rozwoju kraju – synteza „Stanowiska” uchwalonego na XV posiedzeniu w dniu 26 listopada 2010 r., wersja elektroniczna, <http://www.transport.gov.pl/files/0/1789128/21012011s.pdf> (07.08.2013r. g. 22.30).*

### 4.3.5 Konflikty przestrzenne

Problematyka przestrzenna charakteryzuje się wysokim stopniem konfliktowości. Już w latach osiemdziesiątych XX w. zauważono, że korzystanie z zasobów naturalnych i związana z tym konieczność racjonalnego wykorzystania i ochrony środowiska naturalnego tworzy najbardziej zauważalny obraz konfliktu różnego typu interesów<sup>42</sup>. Konflikty przestrzenne powodują współcześnie fatalne zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest kilka: brak znajomości zasad zagospodarowania terenu przez wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast pomimo, iż zgodnie z ustawą o planowaniu przestrzennym to właśnie te organy odpowiadają za warunki zagospodarowania obszaru gminy, brak odpowiedniego przygotowania osób sporządzających mpzp oraz autorów prognoz oddziaływania na środowisko, a także w dużej mierze presje wywierane przez lokalnych jak i napływowych inwestorów na organy przygotowujące i uzgadniające lub opiniujące mpzp.

Ustawodawca jednoznacznie określił, iż obszary przestrzeni publicznej to obszary o szczególnym znaczeniu<sup>43</sup>. Nie ulega wątpliwości, że w każdej gminie występują takie obszary i dlatego winny być obligatoryjnie wskazane w dokumencie określającym politykę przestrzenną gminy. Przestrzeń publiczna jest dobrem wspólnie użytkowanym, posiadającym specyficzne cechy użytkowe i zasobem o strategicznym znaczeniu dla społeczności lokalnych. Wieloaspektowość funkcji przestrzeni publicznej sprawia, że podlega ona silnej presji rozwojowej i zawłaszczaniu, co prowadzi do różnego rodzaju konfliktów (społecznych, przestrzennych, ekonomicznych). Konfliktów tych w dużej mierze dałoby się uniknąć, gdyby na etapie sporządzania dokumentów planistycznych dokonano właściwej oceny oddziaływania projektowanego zagospodarowania terenu na środowisko naturalne.

Merytoryczna jakość studiów, trafność diagnoz i strategii przestrzennych ma tu ogromne znaczenie, którego nie można nie doceniać, jak to, niestety, często się dzieje. Jakość przestrzeni gmin jest częścią składową jakości przestrzeni regionów, a następnie przestrzeni Polski. Zatem należy zgodzić się ze stanowiskiem Antoniego Kuklińskiego, iż potrzeba ogromnego wysiłku gospodarki, społeczeństwa i państwa aby zahamować proces degradacji ekologicznej polskiej przestrzeni<sup>44</sup>. Konflikty przestrzenne wywołane procesem degradacji ekologicznej przybierają szczególnie niebezpieczną tendencję w rejonach górskich (ale nie

---

<sup>42</sup> A. Fogel, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2011, s.62.

<sup>43</sup> Ustawa z 27.03. 2003 r. o planowaniu... op. cit. art. 2 pkt 1

<sup>44</sup> A. Kukliński, *Dylematy polskiej przestrzeni na przełomie XX i XXI (artykuły dyskusyjne)*, Warszawa 1988 r.s.4

tylko). Na południu Polski obserwuje się wzmożoną presję inwestycji turystyczno – sportowych w przestrzenie o wyjątkowych wartościach przyrodniczo - krajobrazowych. Dochodzi do paradoksalnych sytuacji gdzie w obszarze chronionego krajobrazu, czy parku krajobrazowego (a więc w terenach gdzie krajobraz jest prawnie chroniony) dopuszcza się lokalizację wyciągów narciarskich, których realizacja wymusza usunięcia na eksponowanym widokowo stoku kilku hektarów lasu. Takim drastycznym przykładem z naszych okolic jest nartostrada na Jaworzynie Krynickiej.



*Rys.20. Konflikt przestrzenny – negatywne oddziaływanie terenu usług sportu na panoramę górskich szczytów. Jaworzyna Krynicka (2007) – w tle widok usuniętego lasu pod nartostradą, (Źródło: galeria polskich miast: <http://krynica-zdroj.mapofpoland.pl>). (15.08.2013).*

Konflikty przestrzenne to różne sprzeczne ze sobą formy zagospodarowania tego samego terenu. Dokładnie ilustruje to powyższa fotografia - gdzie w powierzchni leśnej wprowadzono tereny usług sportu powodując szkodliwą dla krajobrazu i świata przyrody defragmentację dużego kompleksu leśnego. Niestety w rejonach województwa małopolskiego (zwłaszcza na południu) nie jest to odosobniony przypadek. Teren ten<sup>45</sup> jest jednym z najcenniejszych obszarów pod względem przyrodniczym i krajobrazowym w Polsce i Europie. Zlokalizowanych jest tu:

---

<sup>45</sup> Mowa o woj. małopolskim.

- 6 parków narodowych – Babiogórski, Ojcowski, Gorczański, Pieniński, Tatrzański i fragment Magurskiego,
- 11 parków krajobrazowych w tym największy Popradzki Park Krajobrazowy,
- kilka obszarów chronionego krajobrazu, wśród których największy jest Południowomałopolski Obszar Chronionego Krajobrazu,
- 85 rezerwatów przyrody w tym tak unikatowych jak las lipowy w Muszynie (jedyne las lipowy w Europie),
- ponad 100 ha zespołów przyrodniczo-krajobrazowych,
- sieć obszarów Natura 2000 (134 tys. ha - Natura ptasia i ok. 150 tys. ha Natura siedliskowa)

Pomimo tego urbanizacji, a także gospodarze terenu (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast) sporządzając mpzp wyznaczają obszary inwestycyjne w terenach najbardziej eksponowanych widokowo. Przykładem może być przeznaczenie w mpzp gminy Uście Gorlickie, zbocza górskiego (najwyższego na terenie gminy wzniesienia) pod wyciąg narciarski, którego realizacja wymuszała konieczność usunięcia 4 ha lasu, czy wyciąg na Mogielnicy, który zniszczył szczyt tej góry



Rys.21 Szczyt Mogielnicy tak wyglądał, a tak wygląda po sezonie narciarskim  
(Źródło: [http://www.pzwl.republika.pl/foto/wyciag\\_kamionna2.jpg](http://www.pzwl.republika.pl/foto/wyciag_kamionna2.jpg)) (15.06.2013)

Obserwując prowadzoną w Polsce politykę przestrzenną można stwierdzić, że charakteryzuje się dużym stopniem konfliktowości. Wynika to głównie z możliwość

inwestowania na terenach pozbawionych mpzp. Sytuacja ta powoduje, iż nie jest realizowana podstawowa funkcja planowania przestrzennego, polegająca na neutralizowaniu sytuacji konfliktowych. W efekcie mamy do czynienia ze stale zwiększającą się liczbą konfliktów przestrzennych. Z kolei konflikty przestrzenne są głównym czynnikiem powodującym powstawanie całego szeregu innego rodzaju konfliktów np: ekologicznych, społecznych i międzyludzkich<sup>46</sup>. Najczęściej występują konflikty ekologiczne, z reguły powodujące wzrost oddziaływania konfliktu przestrzennego na ogół społeczeństwo lub jego część (np. sprawa Rospudy, a lokalnie sprawa Siedmiu dolin<sup>47</sup>). W obszarach wiejskich błędem wywołującym konflikty przestrzenno-społeczne jest mieszanie terenów rolnych z terenami zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Obie formy zagospodarowania terenu mają zupełnie różne oddziaływania. Rolnictwo wiąże się ze wzmożonym hałasem, odorami itp., co z pewnością będzie przeszkadzało właścicielom terenów budownictwa mieszkaniowego. Należy podkreślić, że jest to najczęstsza przyczyna konfliktów międzyludzkich. Kolejny masowo powtarzany błąd planowania przestrzennego powodujący konflikty, to rozpraszenie terenów budowlanych. Rozproszona zabudowa jest nie efektywna, ponieważ prowadzi do ogólnej dysfunkcji terenów osiedleńczych i pomnaża koszty uzbrojenia terenu. Powoduje kolizje funkcjonalno-przestrzenne i wynikające z nich konflikty społeczne, które często i to niejednokrotnie na długie lata blokują realizację inwestycji

Wielu sytuacji konfliktowych można by uniknąć (a przynajmniej ograniczyć), gdyby każdy mpzp był wnikliwie przeanalizowany i oceniony pod względem wystąpienia możliwych konfliktów. Praktyka pokazuje jednak, że w dokumentach planistycznych (zwłaszcza w prognozie oddziaływania na środowisko) problem ten jest marginalizowany. Z informacji uzyskanych przez autorkę w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie wynika, iż autorzy prognoz, przedstawiają wpływ projektowanego mpzp czy jego zmiany na środowisko, w sposób pobieżny, lakoniczny, nie analizując czy proponowane zagospodarowanie terenu może spowodować konflikt.

---

<sup>46</sup> K. Okrański, „Siedem Dolin” – rajd samorządowców po przepisach o ochronie przyrody”, „Dziki Życie”, Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, marzec 2012, nr 3/2013 2012.

<sup>47</sup> Chodzi o projekt inwestycyjny określany nazwą siedmiu dolin polegający na budowie sieci wyciągów narciarskich i tras zjazdowych na całym masywie Jaworzyny Krynickiej (obejmuje Krynicę, Muszynę, Łosie i Wierchomłę).

#### 4.4 Zabudowa rozproszona

Obserwując zmiany jakie zachodzą w naszej przestrzeni publicznej można stwierdzić, iż zasady formułowania nowej zabudowy uległy wyraźnym zmianom i stały się odwrotnością starych reguł. I nie chodzi tylko o zmianę samego kształtu dawnych budynków (niski, przysadzisty) z otaczającą go wysoką zielenią, który przekształcił się "w potężną kostkę – praktycznie z zanikiem zieleni"<sup>48</sup>, ale przede wszystkim o zasadę wyznaczania terenów budowlanych. Jeszcze 20 lat temu priorytetem mieszkańca wsi było wybudowanie domu w pobliżu drogi. Nowopowstające tereny budowlane kształtowały się głównie wzdłuż szlaków komunikacyjnych (drogowych bądź kolejowych). Po roku 2000 nastąpiła istotna zmiana w podejściu ludzi do wyboru miejsca gdzie chcą mieszkać. Większość osób chcących wybudować dom mieszkalny szuka miejsca na jego lokalizację z dala od zwartej zabudowy wsi, niejednokrotnie oddalonego o kilka kilometrów, najlepiej na zboczach gór (ma to miejsce w naszych okolicach), gdzie nie ma żadnej zabudowy. W taki sposób zwarta zabudowa uległa rozproszeniu. W efekcie takich działań panorama większości wsi przedstawia się jako „skupisko bezładnie rozrzuconej zabudowy, w dodatku niemal całkowicie pozbawionej zadrzewień, tym bardziej więc eksponowanej w krajobrazie”<sup>49</sup>.



Rys.22. Rozproszona zabudowa wsi Rytro (Źródło: - <http://www.beskidsadecki.eu> 15.082013).

<sup>48</sup> J. Bogdanowski, *Kompozycja i planowanie w architekturze krajobrazu*, PAN, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, 1976 r. s. 262

<sup>49</sup> Tamże.

Rozproszenie budownictwa zwłaszcza w obszarach górskich (ale nie tylko) zaczyna mieć charakter patologiczny. W niektórych przypadkach dochodzi do sytuacji absurdalnych powodujących trudności w ustaleniu granic sołectwa, gdyż zabudowa rozprzestrzenia się chaotycznie wzdłuż dróg i rozsypuje się na ostatnie skrawki niezainwestowanych stoków górskich. Wydaje się, że ten ogólny chaos nie ma początku ani końca. Niejednokrotnie obszary „dawnej wsi” pełnią obecnie rolę terenów przeznaczonych pod hurtownie, składy i różnego rodzaju usługi. W raporcie o stanie przestrzennego zagospodarowania kraju przyjętym przez Radę Ministrów i przedłożonym Sejmowi RP w 2007 roku stwierdzono, że alarmujący problem stanowi rozlewanie się obszarów zurbanizowanych przy niskiej intensywności wykorzystania terenu.

Nowym ale intensywnie rozwijającym się trendem jest obecnie tworzenie ze wsi "sypialni" miasta<sup>50</sup>. Taką gminą "sypialnią" dla Krakowa jest gmina Zielonki. Zjawiska te powodują, że pogłębia się coraz bardziej niedostatek zasobów przyrody. Trudno również określić lokalizację przestrzeni społecznej, która została wchłonięta przez obiekty firm rywalizujących ze sobą. Rozpraszenie zabudowy na obszarach wiejskich oznacza ponadnormatywne uszczuplanie zasobów rolnych i rodzi konflikt form architektonicznych z tłem krajobrazowym.



*Rys.23 Chaotyczna zabudowa stoków Beskidu Wyspowego - przykład patologii zabudowy rozproszonej (Źródło: <http://www.pzwl.republika.pl/zagrozenia.htm>)(18.07.2013)*

<sup>50</sup> Jest to proces polegający na tym, że mieszkańcy dużych miast przenoszą się na wieś ale pracę w mieście zatrzymują, czyli pracują w mieście ale mieszkają "śpią" na wsi.

Niekontrolowana urbanizacja, brak poszanowania wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych, nie tylko odstrasza strategicznych inwestorów osłabiając konkurencyjność polskich miast i gmin, ale przede wszystkim powoduje nieracjonalny wzrost kosztów budowy i utrzymania infrastruktury technicznej (którym nie są już w stanie sprostać, nie tylko małe czy przeciętne gminy, ale również duże metropolitalne miasta i gminy). „Rozlewanie się miast” i chaotyczna, rozproszona zabudowa gmin pogarszają warunki życia, niszczą więzi społeczne i lokalną tożsamość<sup>51</sup>. Zjawisko to mogą powstrzymać tylko efektywne instrumenty planowania przestrzennego. Zatem pilnym zadaniem będzie dokonanie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

#### 4.5 Zabudowa mieszana

Kolejnym czynnikiem patogennym pojawiającym w planowaniu i gospodarce przestrzennej jest nagminne wprowadzanie tzw. zabudowy mieszanej. W mpzp często spotyka się zapisy dopuszczające mieszanie różnych form zagospodarowania terenu np.: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa, albo zagrodowa i usług sportu, lub po prostu "zabudowa mieszana"<sup>52</sup>. Stosowanie takich zapisów w mpzp jest nieprawidłowe, gdyż powoduje łamanie podstawowych zasad zagospodarowania terenu (nie określa jednoznacznie przeznaczenia terenu). Ponadto przy takim zestawieniu funkcji występują problemy ze zmianą przeznaczenia tych obszarów na cele nierolnicze<sup>53</sup>. Ministerstwo Rolnictwa, do którego kierowane są „wnioski rolne”<sup>54</sup> uważa, że niedopuszczalne jest łączenie tych dwóch funkcji, po za tym tereny zabudowy zagrodowej to tereny rolne, więc nie podlegają procedurze zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze, ponieważ nie ma takiej potrzeby. Stanowisko to poparte jest ukształtowanym orzecznictwem sądowym. Dla przykładu przytoczę tu wyrok Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 maja 2006 r. (II SA/Kr3167/03), w którym czytamy, iż „niedopuszczalne jest objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania przestrzennego, bez rozgraniczania tych terenów od siebie, a zwłaszcza objęcie liniami rozgraniczającymi jednego obszaru o przeznaczeniu rolniczym i nierolniczym oraz leśnym

---

<sup>51</sup> A. Kowalewski, *Ład przestrzenny i jego wrogowie*, Rzeczpospolita z 19.07.2011 r. Nr 166(8982) s. R-001

<sup>52</sup> O której już wspomniano w rozdziale Konflikty przestrzenne.

<sup>53</sup> I. Mirowicz *Techniki zapisu planistycznego*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2005, s.7.

<sup>54</sup> Wnioski o wyłączenie terenów rolnych z produkcji rolnej.

i nieleśnym bez wyraźnego ich rozgraniczenia”<sup>55</sup>. Z powyższej analizy jasno wynika, iż z prawnego punktu ustalenia plany powinny być jednoznacznie opisane i nie mogą zawierać przeznaczeń alternatywnych. Mieszanie różnych form zagospodarowania terenu nie znajduje uzasadnienia również z praktycznego punktu widzenia. Zabudowa zagrodowa wchodząca w skład terenów rolnych ma zupełnie inne przeznaczenie niż zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna czy zabudowa usługowa. Stąd architektura tych obiektów będzie zupełnie różna i zupełnie różne będą oddziaływania na środowisko. W terenach rolnych należy liczyć się ze zwiększonym poziomem hałasu, odorami itp., co ewidentnie będzie przeszkadzało terenom zabudowy mieszkaniowej, a to z kolei będzie prowadziło do licznych konfliktów międzyludzkich i społecznych. Należy również zauważyć, że mieszanie różnych form zabudowy na jednym terenie niszczy walory krajobrazowe takiego obszaru.



*Rys.24. Mieszane formy zagospodarowania terenu – ze względów prawnych i społecznych niedopuszczalne jest mieszanie różnych form zagospodarowania terenu. (Źródło: Biuletyn nr 20 grudzień08/styczeń09 z 2008 r., Uniwersytet Białostocki, Wydział Prawa)(19.07.2013).*

<sup>55</sup> H. Andrzejewski, K. Balcerek, R. Masztalski, J. Bolanowski, *Formułowanie zapisów planu miejscowego - autorskie studium typowych przypadków, Problemy planistyczne Jesień 2012*, Oficyna Wydawnicza, Wrocław 2012, s.132.

Mieszane funkcje zagospodarowania terenu są dopuszczalne jedynie wówczas, gdy się wzajemnie nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne, na przykład: przeznaczenie terenu pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i przeznaczenie pod zieleń urządzoną, która ma pełnić funkcję uzupełniającą<sup>56</sup>. Należy jednak w każdej sytuacji mieć na względzie, że przeznaczenie terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości, co do jego funkcji.

#### 4.6 Zabudowa na terenach zagrożonych - zalewowych, osuwiskowych

W Polsce dominujące katastrofy naturalne to powodzie i osuwiska, które od pamiętnego 1998 r. pojawiają się praktycznie, co roku w różnych regionach kraju i prawie zawsze przynoszą nie tylko poważne straty materialne, ale przede wszystkim ludzkie dramaty. Osuwiska kojarzone są głównie z terenami górskimi. Niestety to nie jedyne tereny gdzie mogą pojawić się zjawiska związane z ruchami mas ziemi. Należy zwrócić uwagę na zagrożenia powstawania osuwisk na obszarach zurbanizowanych o sztucznie przekształconej rzeźbie terenu. Faktem jednak jest, że w górach jest ich najwięcej. W polskiej części Karpat zajmują ok. 30-40% powierzchni gmin<sup>57</sup>.

W geologii wyróżnia się następujące ruchy mas ziemi: usuwanie, odpadanie, osiadanie, spleźanie i ześlizgiwanie się skał. Czynnikiem wpływającymi na powstawanie tych ruchów są: budowa geologiczna, rzeźba terenu, opady deszczu (odpowiednio długie i intensywne) oraz nieprzemyślana działalność człowieka prowadząca m.in. do rozcinania i podcinania stoków oraz nadmiernego obciążenia stoku przez wznoszone obiekty budowlane. Nie bez znaczenia jest również wytwarzanie wibracji w wyniku prac ziemnych i ruchu pojazdów, czy eksploatacja kruszyw u podstawy stoku.

Problem osuwisk w Małopolsce jest szczególnie ważny, gdyż większość województwa leży na tzw. fliszu karpackim<sup>58</sup>. Podłoże to z uwagi na swoją budowę, sprzyja tworzeniu się osuwisk, (kiedy grunt nasiąknie wodą, traci spójność i zaczyna się zsuwać ze zbocza).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązuje wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do uwzględniania, w sporządzanych studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych

---

<sup>56</sup> G. Dąbrowska-Milewska, *Standardy urbanistyczne jako narzędzie racjonalnej gospodarki terenami w mieście*, "Architektura", zeszyt 14, nr 6-A/2010, Politechnika Krakowska, Kraków 2010 r. s. 17-24.

<sup>57</sup> Państwowy Instytut Geologiczny, Państwowy Instytut Badawczy, <http://www.pgi.gov.pl/oddzial-karpacki-monit-ok/monitoring-osuwisk-ok-pig>, (19.08.2013 r. g. 13.00).

<sup>58</sup> Skały zbudowane z łupków naprzemianległych.

planach zagospodarowania przestrzennego, obecności terenów osuwiskowych oraz terenów zagrożonych możliwością osuwania się mas ziemi<sup>59</sup>. Z kolei rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie mówi, iż budynek z pomieszczeniem przeznaczonym na pobyt ludzi powinien być wznoszony poza zasięgiem zagrożeń i uciążliwości ( do uciążliwości tych zalicza m.in. powodzie, zalewanie wodami opadowymi, osuwiska gruntu).

Mimo istniejących przepisów, (choć niedoskonałych) oraz mnogości i dostępności informacji o skutkach lokalizowania obiektów budowlanych i infrastruktury technicznej w terenach osuwiskowych i zalewowych, gminy wciąż dopuszczają w mpzp możliwość zabudowy tych niestabilnych terenów. Działania takiego nie można określić inaczej jak patologią planowania przestrzennego. W działaniu tym, nie bez winy są również sami urbaniści, którzy nie informują organów gminy, iż złożone wnioski o zmianę mpzp dotyczą wyznaczenia terenów inwestycyjnych w obszarach zagrożonych osuwaniem się mas ziemi lub zalewowych. Należy pamiętać, że planowanie przestrzenne to działanie perspektywiczne. Wójt decydując się na wyznaczenie w mpzp terenów pod zabudowę winien kierować się przede wszystkim zasadą przezorności. W przeciwnym wypadku świadomie naraża gminę i jej mieszkańców na ogromne straty. W dalszym ciągu, rocznie ok. 20%<sup>60</sup> uchwalanych mpzp wyznacza tereny infrastruktury mieszkaniowej i technicznej w terenach osuwiskowych i zalewowych. Gdy tym czasem tylko wiosną tego roku ziemia osunęła się na blisko 40 ha w miejscowości Popardowa Wyżna koło Nowego Sącz i coraz bardziej zagraża istniejącym w tym miejscu budynkom. W ocenie wójta gminy Nawojowa jedynym wyjściem jest przesiedlenie mieszkańców i dodaje, że gmina ma zagwarantowaną pomoc rządową w wysokości 80% kosztów budowy nowych budynków mieszkalnych<sup>61</sup>. W taki o to sposób całe polskie społeczeństwo płaci za brak przezorności wójtów i chciwość projektantów<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Mówią o tym art. 10 ust.1 i ust. 2 oraz art. 11, art.15 ust.2 ustawy z 27.03.2013 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>60</sup> Szacunek własny na podstawie dokonywanych opinii i uzgodnień mpzp z terenu pow. gorlickiego i limanowskiego.

<sup>61</sup> Polska Lokalna.pl Małopolskie, <http://polskalokalna.pl/wiadomosci/malopolskie/news/malopolska-osuwiska-zagrazaja-budynkom-mieszkalnym,1898425,219>, (19.08.2013. g,15.20).

<sup>62</sup> Patrz finansowanie mpzp, rozdział 3.3.



*Rys.25. Osuwisko - Popardowa 2.03.2013 - to nie jedyne osuwisko w tej miejscowości  
(Źródło:<http://www.sfora.pl/Grozne-osuwiska-w-Malopolsce-Pekaja-domy-a531270>  
(16.08.2013 r.)*

Wyznaczanie terenów pod zabudowę na obszarach zalewowych bądź osuwiskowych jest wbrew logice prawidłowości gospodarowania terenem i nie uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia zarówno dla całej gminnej społeczności jak i dla samego inwestora. Bowiem koszty powstałe w wyniku powodzi bądź osuwisk ponosić będzie całe społeczeństwo. Z kolei inwestor narażony jest na podwójną stratę: po pierwsze mimo uchwalenia mpzp nie oznacza to, że otrzyma pozwolenie na budowę w takim terenie czyli ponosi koszty opracowania planu (jeżeli to była punktowa zmiana mpzp) bez możliwości zrealizowania zamierzonego celu. Po drugie ponosi największe straty finansowe w przypadku

wystąpienia kataklizmu powodzi czy osunięć ziemi. Mimo tego nader często<sup>63</sup> planiści wyznaczają tereny inwestycyjne na terenach zagrożonych zalewaniem wód powodziowych lub osuwaniem się mas ziemi.

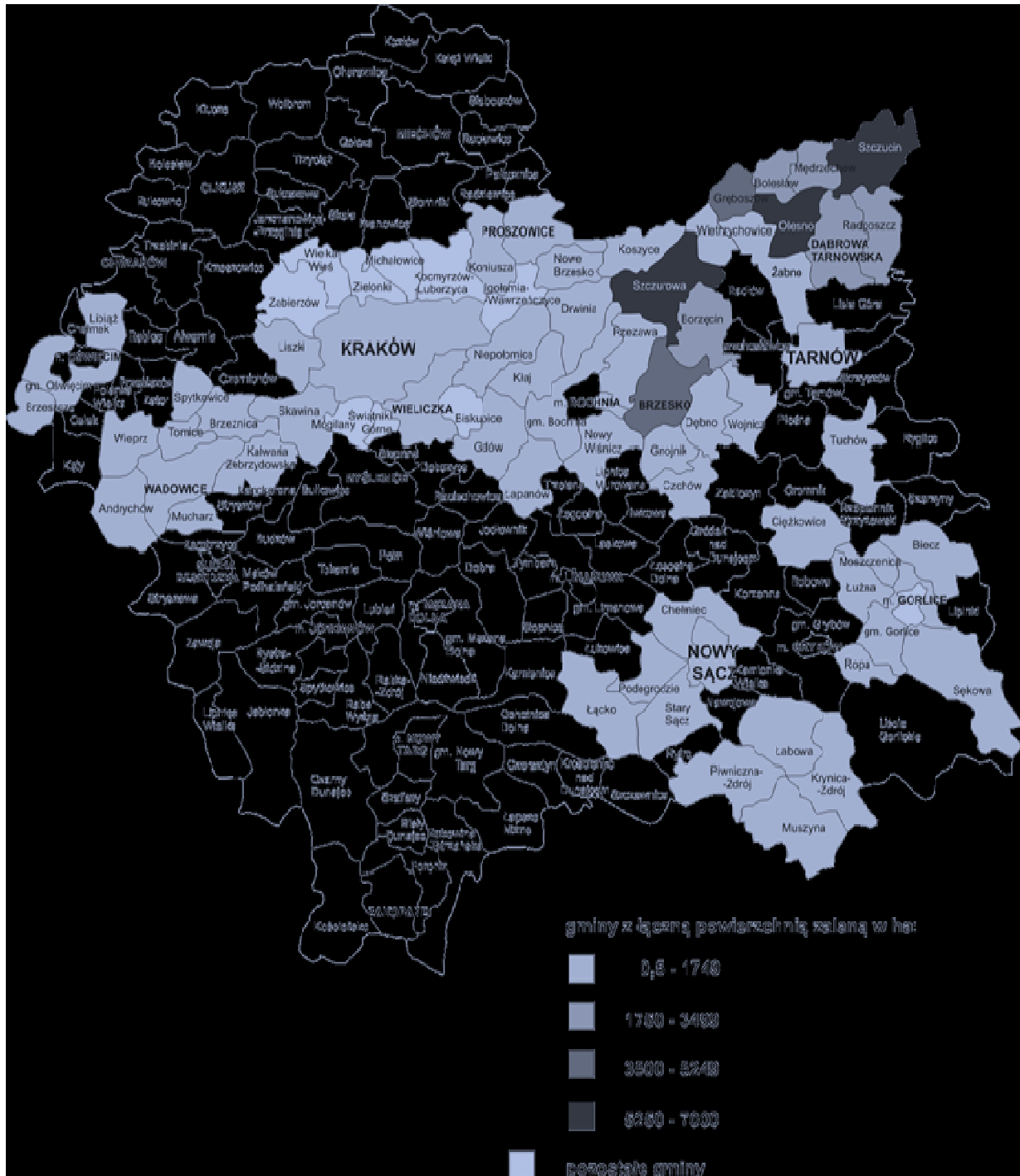
Nie ulega jednak wątpliwości, że takie projekty mpzp należy zaliczyć do patologii planowania przestrzennego i wskazane jest podjęcie wszelkich działań prawnych i politycznych do ich wyeliminowania. W mojej ocenie dzieje się tak dlatego, że autorzy planu z obawy przed utratą zarobku nie informują inwestorów, ani wójtów gmin (odpowiednio burmistrzów i prezydentów miast) jakie skutki niesie z sobą inwestowanie w terenach zagrożonych. Skala tego problemu jest ogromna, tylko w samym Krakowie zidentyfikowanych jest 105 osuwisk<sup>64</sup>, a koszty skutków powodzi w 2010 roku oszacowano na mniej więcej 12 miliardów złotych<sup>65</sup>.

---

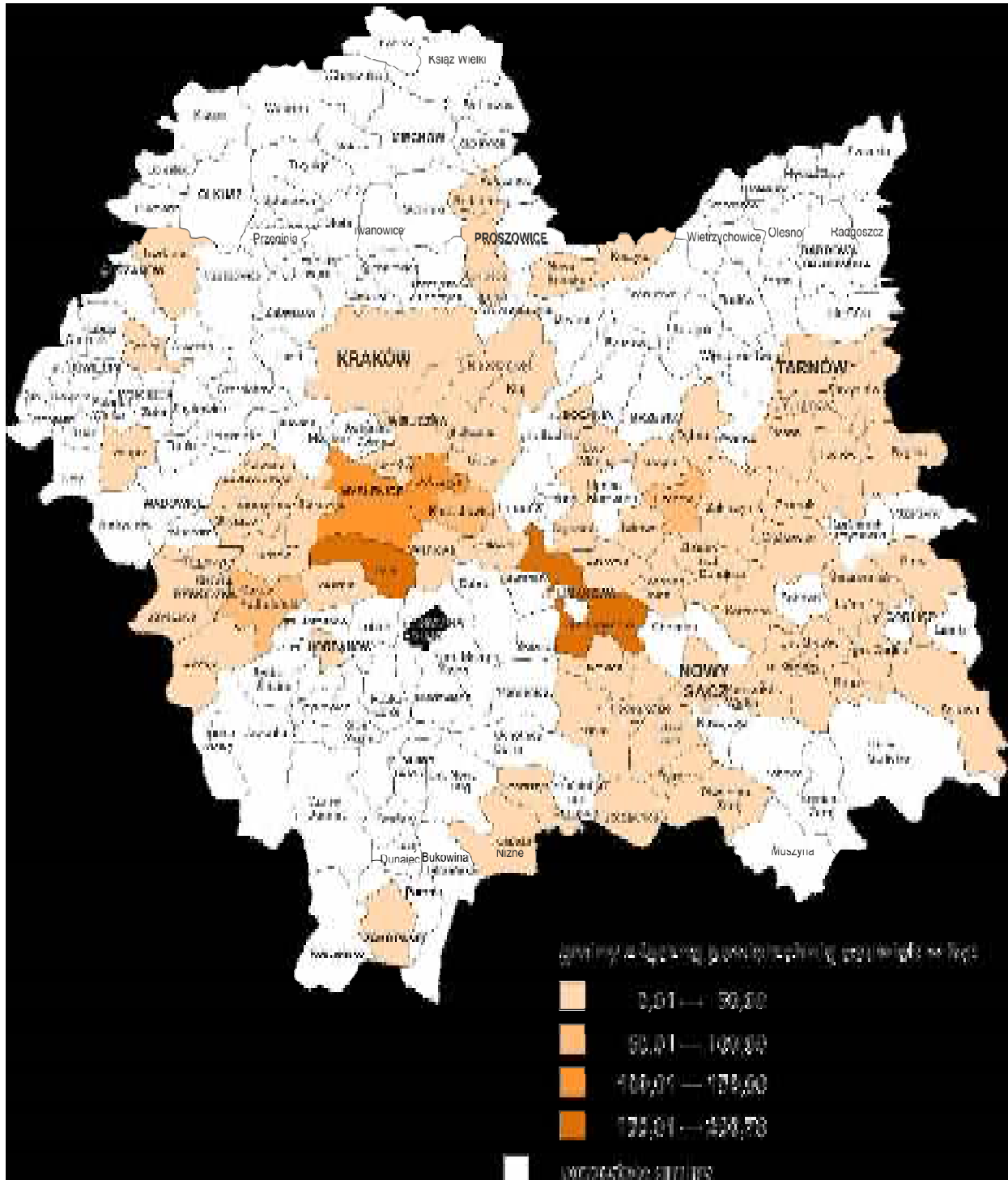
<sup>63</sup> Według własnej oceny na podstawie informacji zebranych w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie, jest to ok 20-30% mpzp w stosunku do wszystkich planów w skali roku.

<sup>64</sup> Kronika G.M. *Będzie zakaz zabudowy na wyznaczonych terenach osuwiskowych*, TVP Kraków, <http://www.tvp.pl/krakow/aktualnosci/spoleczne/bedzie-zakaz-budowy-na-wyznaczonych-terenach-osuwiskowych/4155006>, (30.04.2013 r.).

<sup>65</sup> A. Kowalewski, *Koszty patologii* op. cit.



Rys. 26. Obszary objęte powodzią w 2010 r, opracowanie K. Jakubiak na podstawie danych Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie (Źródło:K. Jakóbiak, Powódź w województwie małopolskim w 2010 r. Urząd Statystyczny w Krakowie, Małopolski Ośrodek Badań Regionalnych, Kraków 2011 s. 13, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/krak/ASSETS\\_2011\\_skutki\\_powodzi\\_2010.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/krak/ASSETS_2011_skutki_powodzi_2010.pdf)) (17.08.2013).



Rys. 27 Osuwiska z okresu powodzi 2010 r. w Małopolsce według powierzchni (Źródło: tamże s.15).

Organy odpowiedzialne za gospodarowanie terenem powinny przede wszystkim dążyć do eliminowania terenów inwestycyjnych w strefach zagrożonych. W podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych powinny kierować się przede wszystkim fundamentalną zasadą przezorności mającą na względzie ochronę przed skutkami klęsk naturalnych i zasadą ładu przestrzennego

Przemawia za tym rozmiar obszarów zagrożonych osuwiskami (które występują nawet w terenach, wcześniej uważanych za stabilne), a także występujące coraz częściej anormalne zdarzenia pogodowe skutkujące zbyt częstym występowaniem powodzi 50 i 100-letnich.

#### **4.7 Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**

Każdy kto ubiega się o pozwolenie na budowę musi do wniosku dołączyć wypis z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a gdy gmina takiego planu nie posiada, inwestor ma obowiązek uzyskać tzw. "wuzetkę" czyli decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (wz), a jeżeli jest to inwestycja celu publicznego to decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Krotko mówiąc decyzje te wydawane na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zastępują miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Powinny zatem podlegać takim samym rygorom prawnym jak mpzp. Jednak praktyka pokazuje zupełnie coś innego. Uzyskuje się je znacznie szybciej i taniej, i w zasadzie to wszystko co dobrego można powiedzieć o tych decyzjach.

Brak wymogu zgodności przedmiotowych decyzji z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy powoduje, że stają się przyczyną największego chaosu przestrzennego. Często praktyką stosowaną przez wójtów gmin i urbanistów jest wyłączenie z uchwalanych mpzp terenów, na których jakaś konfliktowa inwestycja nie mogłaby być zlokalizowana po to, by później zlokalizować ją na podstawie decyzji wz. Możliwość budowy poza obszarami objętymi planami daje doskonałą sposobność do "manipulowania" przestrzenią, pod dyktando inwestorów (zwłaszcza tych wpływowych). Zjawisko to należy postrzegać jako wysoce naganne i nieuczciwe wobec tej części społeczeństwa, która musi przestrzegać wymagań i obostrzeń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W rozmowach z pracownikami urzędów gmin odpowiedzialnymi za realizację zadań z zakresu budownictwa i planowania przestrzennego spotykałam się z opiniami, iż gminy świadomie unikają sporządzania mpzp ponieważ wz można więcej "przeforsować". Badania<sup>66</sup> wykazują, iż w niektórych gminach połowa realizowanych inwestycji powstaje na podstawie wz. Tylko niektóre miasta dążą do kompleksowego opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

---

<sup>66</sup> Stanowisko Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Rekomendowane zasady i zakres praw gospodarki przestrzenne jako elementu zintegrowanego rozwoju kraju przyjęte na XV posiedzeniu w dniu 26.11.2010 r., Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna GKUA/29/2010, <http://www.transport.gov.pl/files/0/1789128/21012011c.pdf>, (03.08.2013).

Średnie pokrycie obszarów gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wynosi ok. 30 %, zaś miast na prawach powiatów sięga 40 %<sup>67</sup>. Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna stoi na stanowisku, że "wydawanie pozwoleń na budowę na nowych terenach urbanizacji powinno następować wyłącznie na podstawie planu przestrzennego. Należy wyeliminować decyzję o warunkach zabudowy"<sup>68</sup>. Problem niskiego pokrycia powierzchni gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego był przedmiotem badania Najwyższej Izby Kontroli okresie od 2006 r. do 2007 r. W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK negatywnie oceniła kształtowania polityki przestrzennej w gminach. Z przeprowadzonego badania wynikało, że stopień pokrycia powierzchni kontrolowanych gmin (64 gminy) mpzp był niewystarczający, gdyż 71,5% decyzji o pozwoleniu na budowę uzyskiwano na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zamiast na podstawie planu miejscowego<sup>69</sup>. Tłumaczenie gmin, iż przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak środków finansowych nie znajduje uzasadnienia, bowiem jak wykazała przedmiotowa kontrola, gminy na sporządzenie mpzp. w latach 2004-2005 przeznaczały średniorocznie ok. 0,18% wydatków gmin (maksymalnie było to 1,63%). Postępowanie takie cechuje krótkowzroczność gospodarcza i planistyczna. Wprowadzany przez instrument decyzji WZ chaos planistyczny będzie skutkował ogromnymi kosztami dla całej społeczności gminnej. Przede wszystkim nastąpi obniżenie jakości przestrzeni, co z całą pewnością w dłuższej perspektywie wpłynie na ceny rynkowe nieruchomości (jakość przestrzeni to także jej wartości przyrodnicze, które bywają niszczone w pierwszej kolejności). Następnie zachwiania zostanie równowaga pomiędzy funkcjami mieszkalną, gospodarczą i rekreacyjno-kulturową, a wszystko to sprowadza się do obniżenia przychodów gminy, co potwierdza przedstawiciel gminy Luboń<sup>70</sup>.

Gminne przepisy urbanistyczne, powinny służyć przede wszystkim poprawie stanu i wyglądu powierzchni zurbanizowanych już istniejących, czy poprawie estetyki przestrzeni publicznych (przykładowo – ograniczających reklamy wielko-gabarytowe). Przepisów tych nie można wykorzystywać dla decyzji dotyczących ekspansji zabudowy na nowe tereny.

---

<sup>67</sup> Szacunek Główniej Komisji Urbanistycznej w skali roku.

<sup>68</sup> M. Walny, *Brak planów miejscowych - gdzie tkwi problem*, XVII Konferencja Kompleksowa Gospodarka Odpadami, Warszawa, wrzesień 2010 r., Przegląd Komunalny, nr 1/2010(220), e-czytelnia.abrys.pl <http://komunalny.pl/index.php?name=article&op=show&id=7210> (10.08.2013 r. g. 13.40).

<sup>69</sup> M. Walny, tamże.

<sup>70</sup> Marian Walny Vice Burmistrz Gminy Luboń, tamże.

## Zakończenie

Zagospodarowanie terenu jest jedną z najstarszych dyscyplin społecznych. Sięga czasów kiedy człowiek zaczął prowadzić osiadły tryb życia i podejmował pierwsze decyzje dotyczące wyboru miejsca pod lokalizację osad i jego zagospodarowania/urządzenia. Już wówczas w zagospodarowaniu terenu kierowano się pewnymi elementarnymi zasadami mającymi wpływ na funkcjonalność obszaru (bezpieczeństwo, dostęp do źródeł energii, wody, szlaków komunikacyjnych). We współczesnym planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również funkcjonują określone zasady zapisane w postaci obowiązującego prawa (ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustaw z nią powiązanych).

Nadrzędną zasadą planowania przestrzennego jest jego hierarchiczny układ oraz spójność i konsekwencja. W większości wysoko rozwiniętych krajów, planowanie przestrzenne jest procesem zachowującym ciągłość od szczebla krajowego, poprzez regionalny do lokalnego. W naszym państwie brak jest krajowego planu zagospodarowania przestrzennego (w zamian jest koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, która nie spełnia funkcji krajowego planu zagospodarowania przestrzennego). Zadania związane z planowaniem przestrzennym zostały delegowane na szczebel regionalny i lokalny. Nasz system planowania przestrzennego składa się z trzech dziedzin: polityki przestrzennej, planowania przestrzennego i zagospodarowania przestrzennego. Dziedziny te są ze sobą wzajemnie powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują.

Zadania wynikające z planowania przestrzennego sprowadzają się głównie do przekształcania terenów rolnych w tereny zurbanizowane, co w zderzeniu ze zbyt częstym naruszaniem i nadużywaniem istniejących uregulowań prawnych, prowadzi do powstawania zjawisk patologicznych w systemie planowania przestrzennego.

W pierwszym etapie struktury planistycznej (polityce planowania przestrzennego) problemem stały się takie zjawiska jak: wywieranie presji przez inwestorów na lokalne władze, partykularne interesy władz gminnych, korupcja, naruszanie zasad etyki zawodowej urbanisty, naruszanie zasad finansowania sporządzania dokumentów planistycznych. Zjawiska te wynikają głównie z :

- braku uregulowań antykorupcyjnych w gospodarce nieruchomościami,
- braku jednoznacznych wykładni obowiązujących przepisów,
- nadużywania stanowisk służbowych.

Na etapie tworzenia dokumentów planistycznych (planowania przestrzennego) najwięcej negatywnych działań mających wpływ na jakość sporządzanych dokumentów wynika z braku uregulowań na szczeblu krajowym. Ma to odniesienie zarówno do technik sporządzania dokumentu (poprawności stosowanych zapisów i oznaczeń rysunków mpzp), jak również do uregulowań wynikających ze współzależności osób i zespołów opracowujących prognozy oddziaływania na środowisko od osób i zespołów sporządzających mpzp. Jest to etap bardzo złożony i najistotniejszy w całej procedurze planistycznej, ponieważ to co zostanie zapisane w mpzp jest później realizowane w przestrzeni. Proces planowania przestrzennego na tym etapie wymaga od władz publicznych odpowiedzialności, a od urbanistów uczciwości zawodowej. Warto w tym miejscu przypomnieć słowa Witruwiusza z I w. p.n.e, który już wtedy pouczał architektów<sup>1</sup> „, ... że nie powinien być zarozumiały, lecz raczej łatwy w obejściu, sprawiedliwy i uczciwy i co najważniejsze pozbawiony chciwości, żadnego bowiem dzieła nie można rzetelnie dokonać bez sumienności i prawości”<sup>2</sup>. Zważywszy na istniejący w Polsce system finansowania sporządzanych dokumentów planistycznych, każdy urbanista winien kierować się tymi słowami jako swoim mottem zawodowym.

Na ostatnim etapie struktury planistycznej (zagospodarowanie terenu) następuje faktyczne przeobrażenie przestrzeni. Wprowadzane na podstawie zapisów mpzp zmiany w istniejącym zagospodarowaniu terenu uwidaczniają skutki błędów planistycznych. Jest to etap, na którym rodzi się najwięcej konfliktów społecznych.

Mimo kolejnych nowelizacji prawa z dziedziny planowania przestrzennego z lat 1994, 2003 i obecnych prób, coraz więcej ekspertów uważa, że sprawy planowania przestrzennego idą w złym kierunku. Zmian wymaga cały system gospodarki przestrzennej, a nie tylko jedna ustawa<sup>3</sup>. Niedoskonałości tego systemu wymienia Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Według wymienionej Koncepcji, do słabości polskiego systemu planowania przestrzennego zaliczyć należy:

- obecny system prawny, który nie rozwiązuje zasadniczych problemów gospodarki przestrzennej lecz wzmacnia niekorzystne zjawiska - sprzyja rozpraszaniu zabudowy i ekstensywnemu wykorzystaniu przestrzeni, powodując straty cennych przyrodniczo

---

<sup>1</sup> Nie znano w tym czasie pojęcia urbanista, słowo architekt wiązało się również z planowaniem przestrzennym, bowiem architekt decydował o miejscu lokalizacji budowli

<sup>2</sup> Witruwiusz, *O architekturze ksiąg dziesięć*, w: Z. Palczyński, *Etyka... op.cit.*

<sup>3</sup> J. Radziejowski, *Planowanie przestrzenne - nie rozwiązane problemy ochrony środowiska*, "Aura" nr 1/2013 s.8.

terenów w miastach i ich otoczeniu, stwarza bariery dla inwestycji publicznych oraz utrudnia modernizację miast i kształtowanie przestrzeni publicznych,

- częste i powszechne, do tego całkowicie bezkarne łamanie przepisów kolejnych ustaw dotyczących sfery przestrzennej,
- rozproszenie i niepowiązanie w systemie hierarchicznym instytucji działających w sferze planowania przestrzennego,
- brak ustawowego nadzoru wojewodów,
- brak prawnej i systemowej współzależności dokumentów powstających na różnych szczeblach zarządzania,
- słaba pozycja studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy - w przypadku gdy brakuje mpzp, studium nie gwarantuje realizacji określonych w nim kierunków zagospodarowania – nie służy koordynacji przestrzennej,
- brak systematycznych badań ukierunkowanych na rozwiązywanie podstawowych problemów przestrzennych,
- brak jednolitego systemu monitorowania zmian zagospodarowania przestrzeni kraju,
- brak prowadzenia monitoringu w gminach - gminy na ogół nie gromadzą ani nie analizują podstawowych informacji,
- brak korelacji planów zagospodarowania i innych dokumentów planistycznych ze strategiami i programami rozwojowymi,
- złe wykorzystywanie i nadużywanie instrumentu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - to główna przyczyna braku ładu przestrzennego,
- nasilające się konflikty przestrzenne, które są stałym elementem gospodarowania przestrzenią przez użytkowników reprezentujących różne – najczęściej przeciwstawne – interesy<sup>4</sup>.

Nie uporządkowany system gospodarki przestrzennej wywołuje konkretne skutki w sferze społecznej i gospodarczej. Prowadzi do alienacji, konfliktów, pomnaża koszty funkcjonowania gmin. Rozproszona zabudowa wymusza konieczność rozbudowy sieci infrastruktury technicznej (dróg i linii kolejowych, systemów wodociagowych i kanalizacyjnych, systemów zbierania odpadów) poza istniejące granice miasta, czy centrum wsi. Uszczupla w ten sposób tereny rolne i prowadzi do ich fragmentacji. Mankamenty te powodują zakłócenia w funkcjonowaniu przyrody, ograniczają możliwość migracji zwierząt. Zdarzają się sytuacje, gdy nowo powstałe osiedla czy pojedyncze obiekty budowlane (na wsi)

---

<sup>4</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.op. cit.

kolidują z istniejącymi obiektami chronionymi. Należy też zwrócić uwagę na to, że rozrost terenów inwestycyjnych (chodzi o nie uporządkowaną urbanizację) ogranicza publiczny dostęp do otwartej przestrzeni, jak również ogranicza tereny produkcji rolnej, a straty w krajobrazie są niepowetowane<sup>5</sup>.

Według Janusza Radziejowskiego wymienione problemy mają obecnie bardziej negatywny wpływ na stan polskiego środowiska naturalnego niż przemysł i transport razem wzięte. Niezbędna jest zatem zmiana w myśleniu decydentów i ogółu społeczeństwa o znaczeniu gospodarki przestrzennej i jej wpływie na rozwój naszego kraju i ochronę jego środowiska.

---

<sup>5</sup> J. Radziejewski, *Planowanie przestrzenne...*, op. cit.

## **Wykaz skrótów**

mpzp - miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

studium - studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy.

wz - decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

## Spis rysunków

- Rysunek 1. Pierwotne formy zagospodarowania terenu - noeolityczna chata i wioska.
- Rysunek 2. Średniowieczne formy zagospodarowania terenu - owalnicowy rynek w Starym Sączu.
- Rysunek 3. Zachowane średniowieczne układy urbanistyczne - Stary Sącz.
- Rysunek 4. Średniowieczne formy zagospodarowania terenu - szachownicowy układ rynku w Gorlicach.
- Rysunek 5. Skoncentrowana zabudowa przydrożna.
- Rysunek 6. Przykładowy projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
- Rysunek 7. Architektura polskich miast okresu komunizmu.
- Rysunek 8. Przemysłowa architektura Śląska.
- Rysunek 9. Patologia ładu przestrzennego.
- Rysunek 10. Łabowa farma wiatrowa.
- Rysunek 11. Chaos przestrzenny.
- Rysunek 12. Deformacja krajobrazu - Zawoja.
- Rysunek 13. Formy zabudowy obce kulturowo.
- Rysunek 14. Krajobrazy polskiej wsi - łąki i pola
- Rysunek 15. Krajobrazy polskiej wsi - architektura.
- Rysunek 16. Utracony krajobraz.
- Rysunek 17. Zawłaszczona przestrzeń.
- Rysunek 18. "krajobrazowy raj".
- Rysunek 19. "Krajobrazowa ruina".
- Rysunek 20. Konflikty przestrzenne.
- Rysunek 21. Szczyt Mogielnicy.
- Rysunek 22. Rozproszona zabudowa wsi Rytro.
- Rysunek 23. Chaotyczna zabudowa stoków górskich.
- Rysunek 24. Mieszane formy zagospodarowania terenu.

Rysunek 25. Osuwisko - Popardowa.

Rysunek 26. Obszary objęte powodzią w 2010 r. w Małopolsce.

Rysunek 27. Osuwiska z okresu powodzi 2010 r. w Małopolsce.

## **Spis tabel**

Tabela nr 1- Pokrycie terenu kraju planami zagospodarowania przestrzennego.

## Bibliografia

1. Andrzejewski H., K. Balcerek, R. Masztalski, J. Bolanowski, *Formułowanie zapisów planu miejscowego - autorskie studium typowych przypadków*, "Problemy planistyczne" 2012.
2. Bąkowski T., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
3. Bielinis-Kopeć B., A. Nierzwicka-Mróż, *Ochrona dziedzictwa kulturowego w gminnych dokumentach planistycznych*, "Problemy planistyczne" 2012.
4. Bogdanowski J., *Kompozycja i planowanie w architekturze krajobrazu*, PAN, Oficyna Wydawnicza, Warszawa, Wrocław, Kraków, Gdańsk 1976.
5. Bryl M., *Wielkopolskie doświadczenia w planowaniu przestrzennym*, WBPP, Poznań 2011.
6. Buczek G., *Gospodarka przestrzenią "nad" i "pod" gruntem*, XX Krajowa Konferencja Rzeczników Majątkowych, 28-30.09.2011 r., Katowice 2011.
7. Cyganowicz I., *Problemy rozpraszania zabudowy w krajobrazie wiejskim, na przykładzie gminy Ogrodzieniec*, "Przestrzeń i Forma" 2011, nr 15.
8. Czaja R., *Miasto*, Słownik ekonomiczny, PWN Biznes, Warszawa 2013.
9. Czarniecki B., *Przestrzenne aspekty przestępczości. Metoda identyfikacji czynników zagrożeń w przestrzeni miejskiej*, Białystok 2012 .
10. Dąbrowska-Milewska G., *Standardy urbanistyczne jako narzędzie racjonalnej gospodarki terenami w mieście*, "Architektura" 2010, nr 6-A.
11. Fogel A., *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2011.
12. Giedych R., M. Szumański, *Krajobraz w aktualnym systemie planowania przestrzennego*, SGGW, Warszawa 2003, , seria "Krajobraz z paragrafem", zeszyt 7.
13. Gizowska A., E. Szopińska, *Metody oceny krajobrazu na potrzeby planowania przestrzennego*, "Problemy planistyczne" 2012.
14. Gorzelak G., *Przemiany polskiej przestrzeni*, Warszawa 1997.
15. Gwiazdowicz M., Gabriela Zielińska, *Wyzwania dla polskiej polityki przestrzennej; materiały konferencyjne na konferencję organizowaną przez Sejmową Komisję Infrastruktury, Ministerstwo Infrastruktury we współpracy z Biurem Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 24.06.2008 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

16. Izdebski H., *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Walters, Kluwer Polska, Warszawa 2012.
17. Izdebski H., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Walters. Kluwer Polska, Warszawa 2013.
18. *Powódź w województwie małopolskim w 2010 r.*, pr. zbior. pod red. K. Jakóbiak, Urząd Statystyczny w Krakowie, Małopolski Ośrodek Badań Regionalnych, Kraków 2011.
19. Jasiński W.J., *Ranga i miejsce miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w systemie form aktywności samorządu terytorialnego*, Centrum Studiów Zarządzania, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, im. L. Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2011.
20. Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce: drogi i bezdroża*, Unia Metropolii Polskich, Kryspinów, Platon, Warszawa 2005.
21. Jędraszko A., *Wracamy do Europy. Nie stracić szansy*, "Urbanista", 2003, nr 6.
22. Kadłuczek A., *Przekształcenie przestrzeni historycznej a traktat Witruwisza; czy Utilitas i Frimitas może być również Venustas?*, Politechnika Krakowska, Kraków 2009.
23. Kolopiński B., *Ekspertyza na temat „Ład przestrzenny w Polsce – stan i problemy”*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
24. Kołodziejcki J., *Realizacja celów rozwojowych w warunkach narastania konfliktów w gospodarce przestrzennej*, "Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN", Warszawa 1982, nr 123.
25. Korenik S., *Gospodarka XXI*, Katedra Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu przy współpracy Komendy Powiatowej Policji w Miliczu, Wrocław 2010.
26. Kowalewski A. *Koszty patologii przestrzennych*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2012.
27. Kukliński A., *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej Polski*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Instytut Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1989.
28. Kukliński A., *Dylematy polskiej przestrzeni na przełomie XX i XXI (artykuły dyskusyjne)*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1988.
29. Kuśnierz K. *Gorlice. Zarys rozwoju przestrzennego miasta do czasów najnowszych*, Politechnika Krakowska, Kraków 1990.
30. Łojek K., *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie bezpiecznej przestrzeni*, "Przegląd policyjny" 2004, nr 1-2.
31. Matys J. i Tyrała W., *Dzieje Klasztornej wsi Rączna*, Skawina 1990.

32. Markowski T. *Problematyka wdrażania polityki planowania przestrzennego*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2010.
33. Mirowicz I. *Techniki zapisu planistycznego*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2005.
34. Nowakowski M. *Sto lat planowania przestrzennego polskich miast (1910-2010)*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2013.
35. *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, pr. zbior. pod red. B. Petrozolin-Skowrońska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
36. Okrański K. „Siedem Dolin” – rajd samorządowców po przepisach o ochronie przyrody, „Dziki Życie, Biuletyn Informacyjny Pracowni Na Rzecz Wszystkich Istot” 2012 r. nr 3.
37. Radziejowski J. *Planowanie przestrzenne - nie rozwiązane problemy ochrony środowiska*, "Aura" 2013, nr 1.
38. "Rocznik Sądecki", 1999, Tom XXVI.
39. Sarzyński P., *Oszustwa polskiej architektury współczesnej. Budy uludy*, "Polityka", 2013, nr 30.
40. *Słownik historyczno-geograficzny ziem polskich w średniowieczu, cz. I*, Instytut Historii PAN, wydawnictwo PWN, Kraków 2010.
41. Sześciło D., *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony środowiska. Aspekty Prawne*, ClientEarth, Kraków 2010.
42. Szmidt B., *Ład przestrzeni*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1981.
43. M. Tyrowicz. *Galicja od pierwszego rozbioru do Wiosny Ludów, 1772-1849: wybór tekstów źródłowych*, Zakład im Ossolińskich, Wrocław 1956.
44. Walny M., *Brak planów miejscowych - gdzie tkwi problem*, "Przegląd Komunalny" 2010, nr 1.
45. Węgrzyn M., *Problematyka sporządzania tekstów jednolitych planów miejscowych*, "Problemy planistyczne", Wrocław 2010, nr 2.
46. Zacharski I., *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, LEX a Wolters busienss, Warszawa 2012.
47. Zdasień W., *Szkolenie w zakresie kontroli według standardów międzynarodowych oraz oznaczania obszarów nieprawidłowości*, "Kontrola Państwowa", 2003, Nr 2.

## Akty prawne

1. Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, Dz. U. 1989, Nr 34, poz. 178.
2. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591.
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 1994, Nr 89, poz. 415.
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717.
5. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199 poz. 1227 z późn. zm.),
6. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraj, Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r. poz. 252,
7. Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r., Dz. U. Nr 14 , poz. 98 z 2004 r.
8. Stanowisko Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Rekomendowane zasady i zakres praw gospodarki przestrzennej jako elementu zintegrowanego rozwoju kraju przyjęte na XV posiedzeniu w dniu 26.11.2010 r., Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna GKUA/29/2010,
9. Zasady etyki zawodowej członka Izby Urbanistów, Załącznik do Uchwały nr I /18 / 2002 r. z dnia 29 czerwca 2002 I Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów

## Inne źródła

1. <http://orka.sejm.gov>
2. <https://suw.biblos.pk.edu.pl>
3. [stary.sacz.pl](http://stary.sacz.pl)
4. <http://martinoff.salon24.pl>
5. <https://suw.biblos.pk.edu.pl>
6. <http://wratislavia.archeo.uni.wroc.pl>
7. <http://www.arl-net.de/commin/poland-polska/11-historia-planowania-przestrzennego>
8. <http://wratislavia.archeo.uni.wroc.pl/13-tom/13.pdf>

9. <http://www.beskid-niski.pl>
10. <http://www.egospodarka.pl/>
11. <http://www.elblag.policja.gov.pl>
12. <http://www.mrr.gov.pl>
13. <http://www.magzynvip.pl>
14. <http://www.mapofpoland.pl>
15. <http://www.nik.gov.pl/>
16. <http://mapa.nocowanie.pl/>
17. <http://www.panoramio.com/photo>
18. <http://www.portalsamorzadowy.pl>
19. <http://www.pzwl.republika.pl>
20. <http://www.pgi.gov.pl>
21. <http://www.raczna.pl>
22. <http://www.slownik.ihpan.edu.pl>
23. <http://www.stopkorupcji.org>
24. <http://www.transport.gov.pl>
25. <http://www.tvp.pl/>
26. <http://www.tup.org.pl/>
27. <http://www.urbanistyka.info>
28. <http://www.zawod-architekt.pl>
29. <http://z-ne.pl/>
30. <http://www.slideshare.net/stalowy22/jedraszko-billert- polskimiasta2006>