

**EWA OGŁĘCKA  
JANUSZ SŁODCZYK**

Uniwersytet Opolski

**OCENA FUNKCJONOWANIA REGULACJI PRAWNYCH  
ZWIĄZANYCH Z PLANOWANIEM PRZESTRZENNYM  
(WYBRANE ZAGADNIENIA)**

**Abstract: Evaluation of the Legal Regulations Related to Land Use Planning (Selected Aspects).** The main criterion in the context of evaluation of legal rules functioning is their effectiveness understood as achieving of objectives for which these rules were established. Numerous, commonly known examples prove that Polish spatial planning system doesn't meet these goals. The inflow of European Union's funds allocated to roads building showed that we don't have areas destined for roads. That means simply that no one plans the road system. Floods and their consequences demonstrate that new buildings are constructed in floodplain areas. Despite huge number of building areas and especially housing areas set in local spatial management plans, which is often bigger than the actual needs, there is lack of building acreages, *i.e.* with access to transport and technical infrastructure. New housing estates arise without proper social infrastructure, green areas and often without appropriate number of parking places.

Arising buildings are uneconomically extensive and chaotic both in terms of functions and architecture. Furthermore, that happens when they are constructed not only on the basis of local spatial management plan but also on the basis of a decision on buildings condition.

These are only few examples which could be multiplied. Municipalities, as organs responsible for local spatial planning, are predominantly blamed for the bad condition of polish space. Such attitude is erroneous, because the problem results from defective law. The analysis of the functioning of legal rules connected with spatial planning, based on their practical use, presents many disadvantages of the polish spatial planning system. Undoubtedly it requires thorough reform which should be implemented as soon as possible, because the consequences of bad planning are very expensive and lasting.

**Wstęp**

Planowanie zagospodarowania przestrzennego (powszechnie zwane planowaniem przestrzennym) jest głównym instrumentem polityki przestrzennej.

Problematyka polityki przestrzennej od lat 90. ubiegłego wieku stanowi coraz ważniejszy obszar działań Unii Europejskiej. Ich wynikiem są liczne dokumenty dotyczące sfery gospodarowania przestrzenią. Pierwszym dokumentem unijnym traktującym kompleksowo problematykę przestrzenną była *Europejska Koncepcja Rozwoju Przestrzennego (EUREK)* przyjęta w 1999 r. Obecnie problematyka ta odgrywa coraz większą rolę w prowadzonej przez Unię polityce spójności, w której wymiar miejski został wzmocniony przez włączenie kwestii miejskich bezpośrednio w główny nurt programów. Dotychczasowe dokumenty unijne odnoszące się do działań w sferze przestrzennej, poza sferą ochrony środowiska, nie są obowiązujące dla państw członkowskich w sensie prawnym; mają tylko charakter zaleceń. Znaczenia tych dokumentów nie można jednak lekceważyć, ponieważ służą jako jedna z podstaw odniesienia przy przyznawaniu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Związek polityki przestrzennej z rozwojem jest w Polsce dostrzeżony i uznany. Wskazuje na to zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego<sup>1</sup> informacja o celach i zadaniach polityki przestrzennej: „Polityka przestrzenna jest obok polityki społecznej i polityki gospodarczej główną składową polityki rozwoju. Realizując w równej mierze cele ekonomiczne, społeczne i ekologiczne, dąży do jak najbardziej racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Polityka przestrzenna stanowi podstawowy element prowadzenia zintegrowanej polityki rozwoju. (...) Polityka przestrzenna ma za zadanie stwarzać warunki rozwojowe zgodnie z obranymi zasadami. Zadaniem krajowej polityki przestrzennej jest wywieranie wpływu na rozkład przestrzenny funkcji, zmierzając do pożądanego porządku (modelu) zagospodarowania przestrzennego, w sposób zgodny z ustalonymi celami i priorytetami społecznymi i gospodarczymi polityki rozwoju w danym okresie, zapewniając w tym procesie uporządkowany rozwój przestrzenny i ład zagospodarowania”.

Celem prezentowanego opracowania jest ocena, czy i w jakim stopniu obowiązujące obecnie w Polsce regulacje prawne związane z planowaniem przestrzennym zapewniają realizację tak rozumianej polityki przestrzennej. Opracowanie opiera się na założeniu, że najbardziej miarodajnym kryterium oceny funkcjonowania regulacji prawnych jest ich skuteczność, rozumiana jako osiągnięcie celów, którym te regulacje mają służyć.

## 1. Cele planowania przestrzennego

Podstawowym aktem prawnym regulującym sprawy planowania przestrzennego jest w Polsce *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zmieniana do chwili obecnej 15-krotnie). Regulacje tej *Ustawy* uzupełniają liczne przepisy zawarte w innych ustawach, odnoszące się w sposób bezpośredni lub pośredni do spraw gospodarowania przestrzenią. Niestety w żadnych obowiązujących u nas ak-

<sup>1</sup> [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_przestrzenna/strony/polityka\\_przestrzenna.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/strony/polityka_przestrzenna.aspx).

tach prawnych nie ma określonych celów planowania przestrzennego, nie ma też definicji *planowania przestrzennego*, z której te cele można by wywieść. W państwach Unii Europejskiej, jak wyjaśnia Jędraszko, *planowanie przestrzenne* to pojęcie nadrzędne, określające planowanie zagospodarowania przestrzeni prowadzone przez władze publiczne na wszystkich poziomach planowania (krajowym, regionalnym, gminnym). Dotyczy ono wszystkich funkcji tzw. bytowych, które mają bezpośrednie lub pośrednie odwzorowanie w przestrzeni, i ta właśnie cecha odróżnia je od innych rodzajów planowania. Do wspomnianych funkcji bytowych zalicza się zwłaszcza pracę, mieszkanie, wypoczynek, kształcenie i komunikowanie się, poruszanie się, bycie w społeczeństwie (kultura itp.). Wykonywanie tych funkcji wymaga przeznaczenia pod nie odpowiednich terenów i/lub wzniesienia odpowiednich obiektów. Odbywa się to w procesie **świadomego sterowania uporządkowanym rozwojem zagospodarowania przestrzennego obszaru objętego planem**, wychodzącego z podstawowej przesłanki konieczności zachowania zrównoważonego (trwałego) rozwoju oraz realizowanego zgodnie z ustalonymi celami materialnymi tego planowania i z zastosowaniem określonych procedur (Jędraszko 2005, s. 34). Powyższa definicja wskazuje, że planowanie przestrzenne jest dziedziną bardzo szeroką, a co za tym idzie, służy realizacji wielu celów z naciskiem w szczególności na takie obszary, jak: jakość życia, racjonalność użytkowania terenu, wartość i konkurencyjność przestrzeni urbanistycznej, aktywność gospodarcza, równoważenie i harmonizowanie rozwoju.

Wychodząc od przedstawionych wyżej zadań polityki przestrzennej oraz definicji planowania przestrzennego, można – w ujęciu praktycznym i mocno uproszczonym – cele planowania przestrzennego określić jako:

- wyznaczanie i przygotowywanie terenów inwestycyjnych w najbardziej odpowiednich miejscach, w odpowiedniej ilości i w odpowiednim czasie,
- zapewnienie zagospodarowania i zabudowy terenów w sposób funkcjonalny i estetyczny.

W tym bardzo syntetycznym ujęciu celów kryje się wiele treści, które wymagają wyjaśnienia. Przez *wyznaczanie terenów inwestycyjnych* rozumiemy wskazywanie terenów, które wymagają działań inwestycyjnych (takich jak przekształcenia, rewitalizacja itp.), a także terenów, które przeznaczają się pod nowe inwestowanie (tereny rozwojowe). „Przygotowywanie terenów inwestycyjnych” w ramach planowania przestrzennego to formalne i faktyczne umożliwienie podjęcia inwestycji na tych terenach przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i – w przypadku nowych terenów budowlanych – wykonanie wszystkich niezbędnych czynności technicznych z tym związanych (jak parcelacja, budowa dróg, uzbrojenie). Czynności te powinny być obowiązkową konsekwencją uchwalenia planu.

„Najbardziej odpowiednie miejsca” determinuje ustawowy nakaz przyjmowania zrównoważonego rozwoju oraz ładu przestrzennego za podstawę działań w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zatem jak wynika z definicji obu wyżej wymienionych pojęć, o wyborze „najbardziej odpowiedniego miejsca” dla działań inwesty-

cyjnych powinny przesądzać takie czynniki, jak zachowanie równowagi przyrodniczej i trwałości podstawowych procesów przyrodniczych oraz warunki i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Mówiąc o „odpowiedniej ilości” terenów inwestycyjnych, mamy na myśli ilość w jakiś sposób uzasadnioną, wynikającą np. z faktycznych potrzeb, przyjętych standardów jakości życia czy planowanego rozwoju. Odpowiednia ilość odnosi się zarówno do kwestii powierzchni terenów inwestycyjnych, jak i ich funkcji (tereny mieszkaniowe, usługowe itd.). Planowanie odpowiedniej ilości terenów ma znaczenie podwójne; rzutuje zarówno na warunki rozwoju, jak i na ład przestrzenny; zbyt mała ilość terenów inwestycyjnych hamuje rozwój, zbyt duża powoduje rozpraszenie zabudowy będące w sprzeczności z ładem przestrzennym.

Planowanie terenów w „odpowiednim czasie” jest warunkiem ciągłości rozwoju i powinno wynikać z przyjętych planów rozwoju społeczno-gospodarczego. Niezaplanowanie terenów inwestycyjnych w odpowiednim czasie hamuje rozwój, ale zaplanowanie takich terenów z dużym wyprzedzeniem, przy możliwości ich wykorzystywania do czasu zabudowy w sposób dotychczasowy, nie rodzi żadnych niekorzystnych skutków. Wynika z tego, że tereny inwestycyjne mogą i powinny być planowane wyprzedzająco w stosunku do finansowych możliwości realizacji planowanego zainwestowania (na zaplanowane inwestycje łatwiej pozyskać fundusze).

Wreszcie przez „zapewnienie zagospodarowania i zabudowy terenów w sposób funkcjonalny i estetyczny” rozumiemy ustalanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego warunków i zasad zabudowy terenów i kształtowania zabudowy w sposób świadomie, spójnie i twórczo kształtujący strukturę funkcjonalno-przestrzenną obszarów objętych planem i nadający im wysokie walory funkcjonalne i estetyczne. Ustalenia te powinny być poza tym tak szczegółowe, żeby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych (inwestorów, organów budowlanych, sądów). Tylko takie zapisy planu mogą skutecznie podporządkować wizję zagospodarowania i zabudowy pojedynczych nieruchomości spójnej wizji układów urbanistycznych i zapewnić oczekiwane standardy życia.

## **2. Planowanie przestrzenne w praktyce – wybrane zagadnienia**

Liczne, powszechnie znane przykłady dowodzą, że polski system planowania przestrzennego nie realizuje przedstawionych wyżej celów. Coraz powszechniejsza okazuje się też opinia, że przyczyną tego stanu rzeczy jest złe prawo (Izdebski *et al.* 2007, s. 7; Jędraszko 2005, s. 19). Słabości regulacji prawnych oraz funkcjonowania prawa są najlepiej widoczne w praktyce planistycznej, dlatego zawarte w opracowaniu rozważania opierają się głównie na doświadczeniach praktycznych. Ze względu na obszerność tematu rozważania zostały ograniczone do czterech wybranych zagadnień.

## 2.1. Planowanie dróg

Planowanie dróg jest bardzo istotnym elementem planowania przestrzennego. W Polsce jest poważnym problemem, dlatego temu zagadnieniu poświęcamy nieco więcej uwagi.

Drogi stanowią szkielet (konstrukcję) struktur przestrzennych. Są jednym z najważniejszych elementów decydujących o sprawności funkcjonowania tych struktur. Drogi charakteryzują się hierarchiczną i sieciową budową – powinny tworzyć harmonijnie funkcjonujący i wzajemnie uzupełniający się system. Z funkcjonalnego punktu widzenia drogi dzielą się na tranzytowe i obsługujące. Funkcja drogi i ściśle powiązana z nią klasa techniczna przesądza o warunkach i możliwościach zagospodarowania terenów przyległych. Z tych kilku podstawowych wiadomości teoretycznych wynika, że planowanie dróg powinno być wzajemnie zintegrowane i ściśle związane z planowaniem przestrzennym. Niestety nasze prawodawstwo tego nie uwzględnia.

Zintegrowanie planowania sieci drogowych z planowaniem przestrzennym nie jest sprawą prostą. Wynika to przede wszystkim z tego, że przeznaczenie terenów określa się w planach miejscowych na poziomie gmin, tymczasem drogi o znaczeniu ponadlokalnym mają zasięg szerszy niż obszar gminy, a ich potrzeby rozwojowe często kolidują z interesem gminy. Z tego powodu planowanie dróg wymaga instrumentów prawnych umożliwiających dochodzenie do konsensusu między racjonalnością inwestycji drogowych a interesem gmin. W krajach o dojrzałych systemach planowania przestrzennego takim instrumentem jest hierarchiczność planów zagospodarowania przestrzennego (Jędraszko 2005, s. 246).

W Polsce podstawowe regulacje prawne związane z planowaniem przestrzennym dróg są zawarte w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz w *Ustawie o drogach publicznych*. Zestawienie tych regulacji w układzie hierarchicznym i chronologicznym przedstawia tabela 1.

Powyższy wykaz pokazuje, że regulacje związane z planowaniem dróg są z praktycznego punktu widzenia mało precyzyjne oraz niespójne.

Szczególne wątpliwości budzą zapisy *Ustawy o drogach publicznych*, nie bardzo bowiem wiadomo, czemu służą. *Ustawa* wprowadza obowiązek sporządzania planów rozwoju dróg, ale nie precyzuje, jak ten dokument ma wyglądać, co zawierać i jaką pełnić funkcję. Zupełnie niejasne jest, w jakim celu zarządcy dróg przekazują ten dokument organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Można domniemywać, że w celu przeznaczania w planach zagospodarowania przestrzennego województwa i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pasów terenu pod przyszłą budowę dróg „o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem” (?), trudno jednak ustalić, na jakich zasadach, ponieważ regulacje te nie są w żaden sposób powiązane z przepisami *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (przeznaczenie terenów pod drogi w planach miejscowych rodzi skutki

## Zestawienie regulacji prawnych związanych z planowaniem dróg

Szczebel planowania	Kompetencje oraz zakres czynności planistycznych i proceduralnych związanych z planowaniem dróg i koordynacją tego planowania	Podstawa prawna
Szczebel krajowy	<p>Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad sporządza i okresowo weryfikuje <b>plan rozwoju sieci dróg krajowych</b> i przekazuje go niezwłocznie po sporządzeniu organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego (tj. samorządom województw i gminom).</p> <p>Minister Rozwoju Regionalnego (jako minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego*) sporządza <b>koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju</b>, a w niej określa (m.in.) rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej.</p> <p>Rada Ministrów przyjmuje koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalając jednocześnie, w jakim zakresie koncepcja ta będzie stanowiła podstawę sporządzania programów zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, a więc i inwestycji drogowych.</p> <p>Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (jako organ administracji rządowej właściwy w sprawach dróg krajowych) sporządza <b>program zawierający zadania rządowe służące realizacji inwestycji drogowych o znaczeniu krajowym</b>.</p> <p>Program podlega zaopiniowaniu przez sejmiki właściwych województw.</p> <p>Rada Ministrów przyjmuje program w drodze rozporządzenia, uwzględniając w szczególności cele i kierunki określone w <i>koncepcji</i>.</p> <p>Minister Infrastruktury (jako minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej): (1) prowadzi <b>rejestr programów</b>, (2) występuje do marszałka właściwego województwa z wnioskiem o wprowadzenie programu do planu zagospodarowania przestrzennego województwa, (3) koordynuje zgodność planów zagospodarowania przestrzennego województw z <i>koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju</i>.</p>	<p><i>Ustawa o drogach publicznych</i></p> <p>(art. 20 ust. 1 i art. 35 ust. 1)</p> <p><i>Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i> (art. 47 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 4)</p> <p>(art. 47 ust. 3)</p> <p>(art. 48 ust. 1)</p> <p>(art. 48 ust. 2)</p> <p>(art. 48 ust. 3)</p> <p>(art. 49 ust. 1)</p> <p>(art. 49 ust. 2)</p> <p>(art. 46)</p>
Szczebel wojewódzki	<p>Zarząd województwa sporządza i okresowo weryfikuje <b>plan rozwoju sieci dróg wojewódzkich</b> i przekazuje go niezwłocznie po sporządzeniu organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego (tj. gminom).</p>	<p><i>Ustawa o drogach publicznych</i></p> <p>(art. 20 ust 1, art. 35 ust. 1)</p>

\* Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zobligowany jest do sporządzania koncepcji zagospodarowania kraju od 2006 r., tj. po likwidacji przez premiera K. Marcinkiewicza Rządowego Centrum Studiów Strategicznych.

Źródło: Opracowanie własne (tab. 1, 2).

finansowe – nie wiadomo, kto ma je ponosić). Wreszcie brak jest w przepisach jakichkolwiek mechanizmów koordynujących plany rozwoju poszczególnych zarządców dróg.

Regulacje *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* też nie dają podstaw do planowania sieci drogowych w sposób zintegrowany i zrównoważony. Skoro *Ustawa* przyjmuje na wstępie, że podstawą planowania przestrzennego jest zrównoważony rozwój i ład przestrzenny, to przede wszystkim powinna zawierać zasady konkretyzujące tę podstawę.

Wątpliwości, głównie w kontekście zasad państwa demokratycznego, budzą regulacje dotyczące partycypacji samorządów lokalnych w planowaniu dróg na wyższych szczeblach. Samorządy mają tylko możliwość wyrażania opinii, a to zbyt słaby instrument ochrony lokalnych interesów. (Planowanie dróg powiatowych jest poza jakąkolwiek partycypacją nie tylko gmin, ale i samorządu województwa).

Z wnikliwej analizy przepisów wynika, że program zawierający zadania rządowe służące realizacji inwestycji drogowych o znaczeniu krajowym (jak i inne programy) może być sporządzany niezależnie od *koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, co podważa związek polityki przestrzennej państwa z planowaniem inwestycyjnym (trudno dociec, czy to niedopatrzenie, czy świadome przyzwolenie).

Wreszcie zupełnie lekceważone są regulacje wprowadzania dróg ponadlokalnych do planów miejscowych, bardzo istotne ze względu na skutki prawne i finansowe. Mamy co prawda w *Ustawie* określoną procedurę wprowadzania ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego, regulującą kwestie uzgadniania warunków oraz kosztów tego wprowadzenia, ale nie wiadomo, czemu te ustalenia mają służyć; z innych przepisów wynika, że plan powinien być zgodny z ustaleniami *studium* (co ustawodawca powtarza pięciokrotnie), a w *studium* obowiązkowo określa się obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa, co w sumie oznacza, że ustalenia planu województwa muszą być wprowadzone do planu bezwarunkowo i na koszt gminy i tak to funkcjonuje w praktyce. Poza tym w *Ustawie* brak jest zasad współpracy zarządców dróg z gminami przy precyzowaniu linii rozgraniczających drogi ponadlokalne w planach miejscowych – obecnie spoczywa to na gminach, chociaż planowanie tych dróg nie leży w ich kompetencji. W konsekwencji cały ciężar wprowadzania dróg ponadlokalnych do planów, z wszystkimi tego konsekwencjami, spoczywa na gminach, z czym trudno się zgodzić, tym bardziej że – jak wyżej wspomnieliśmy – gminy nie mają realnego wpływu na ich planowanie.

Złe regulacje prawne w zakresie planowania dróg to jednak tylko jeden z problemów. Drugim, nie mniej ważnym, jest niestosowanie tych regulacji. Planów rozwoju dróg, o których mowa w *Ustawie o drogach*, z reguły się nie sporządza<sup>2</sup> (być może z powodu braku przepisów precyzujących formę i funkcję tego opracowania). *Koncepcja zagospodarowania kraju* pochodzi z 2001 r., nie trzeba chyba uzasadniać twierdzenia,

<sup>2</sup> W przypadku Opolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich wykazała to kontrola NIK P/05/066 *Finansowanie dróg publicznych zarządzanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe*.

że jest mocno nieaktualna. W obwieszczeniu Prezesa Rady Ministrów o ogłoszeniu *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* nie ma wzmianki na temat ustaleń Rady Ministrów, w jakim zakresie *Koncepcja* ta będzie stanowiła podstawę sporządzania programów zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nie sporządziła programu, który zawierałby zadania rządowe służące realizacji inwestycji drogowych o znaczeniu krajowym. W konsekwencji Minister Infrastruktury nie wystąpił do marszałków właściwych województw z wnioskiem o wprowadzenie programu do planu zagospodarowania przestrzennego województwa<sup>3</sup>.

Trudno się w tej sytuacji dziwić, że nasz system planowania przestrzennego hamuje rozwój dróg. Zamiast jednak go usprawnić, w 2003 r. wprowadzono *Ustawę o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych* (tzw. specustawę), zezwalającą na podstawie jednej decyzji administracyjnej ustalać lokalizację drogi i zatwierdzać podział geodezyjny, niezależnie od ustaleń zawartych w dokumentach planistycznych sporządzanych na podstawie *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. W pierwszej wersji *Ustawa* dotyczyła tylko dróg krajowych i miała obowiązywać do 2007 r. Tymczasem w 2006 r., po wejściu Polski do Unii Europejskiej i uzyskaniu dotacji na budowę dróg, *Ustawą* objęto pozostałe drogi publiczne (obecnie jest to *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*) i przedłużono okres jej obowiązywania do końca 2013 r., a w 2008 r. rozszerzono zakres decyzji o wywłaszczenie (jedną decyzją administracyjną następuje ustalenie lokalizacji drogi, zatwierdzenie projektu podziału geodezyjnego oraz wywłaszczenie nieruchomości<sup>4</sup>) i przedłużono okres jej obowiązywania do 2020 r. W ten sposób drogi w Polsce budowane są (i będą przez najbliższe 10 lat) zupełnie poza systemem planowania przestrzennego, co jest w Europie ewenementem.

Wreszcie trzecim bardzo poważnym problemem planowania przestrzennego związanym z drogami jest istotne ograniczenie władztwa planistycznego gmin na obszarach przyległych do dróg ponadlokalnych. Wynika to jednoznacznie z przepisu *Ustawy o drogach publicznych* (art. 35 ust. 3), który brzmi: „Zmianę zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego, w szczególności polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę

---

<sup>3</sup> Wobec braku programu drogi krajowe są wprowadzane do opracowywanej obecnie aktualizacji planu woj. opolskiego na podstawie dostępnego na stronie Ministerstwa Infrastruktury „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012” przyjętego uchwałą Rady Ministrów z 25 września 2007 r. – dokumentu sporządzonego na podstawie *Ustawy o finansach publicznych* bez jakichkolwiek konsultacji z samorządami terytorialnymi (z niejasnym powiązaniem uchwały z załączonym programem, który składa się z dwóch załączników nr 1 i 3, a na żadnym z nich nie ma informacji, do jakiego dokumentu są one załączone).

<sup>4</sup> Na wniosek zarządcy drogi decyzję wydaje wojewoda w przypadku dróg krajowych i wojewódzkich oraz starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, bez udziału gmin, przez których obszar droga ma przebiegać (poza drogami gminnymi).

sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, zarządca drogi uzgadnia w zakresie możliwości włączenia do drogi ruchu drogowego spowodowanego tą zmianą”. Konsekwencją tego przepisu jest obowiązek uzgadniania z zarządami dróg następujących kwestii: planów miejscowych, „jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę”<sup>5</sup>, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeśli teren objęty decyzją przylega do drogi publicznej, oraz – niezależnie od wymienionych uzgodnień – wszelkich włączeń do drogi na etapie realizacji inwestycji. Dodatkowo ograniczenie władztwa planistycznego wynika z wyłącznego prawa zarządów dróg do określania klasy drogi. Problem jest mniej dotkliwy w miastach na prawach powiatu, gdzie prezydent jednocześnie jest zarządcą większości dróg i odpowiada za planowanie przestrzenne, choć jak pokazuje przykład miasta Opola, istniejący stan prawny pozwala na zdominowanie planowania przestrzennego przez „drogowców”, co niekorzystnie wpływa na przyjmowane rozwiązania urbanistyczne. Dużo trudniejsza sytuacja panuje w pozostałych gminach, zwłaszcza w mniejszych miastach. Najlepiej pokazuje to przykład Kluczborka, gdzie władze miasta nie mogą zrealizować obwodnicy śródmiejskiej zgodnie z obowiązującym planem miejscowym, ponieważ zarządca drogi krajowej przechodzącej przez centrum miasta po uchwaleniu planu zmienił klasę drogi ze zbiorczej na główną ruchu przyspieszonego (na podstawie wewnętrznego regulaminu, bez powiadomienia władz lokalnych) i nie zgadza się na włączenie planowanej obwodnicy do drogi krajowej, ponieważ obecnie rozwiązanie to nie spełnia warunków technicznych w zakresie odległości między skrzyżowaniami. Inne negatywne skutki wspomnianych regulacji to trasy dróg ponadlokalnych niekorzystnie naruszające istniejące układy urbanistyczne (problem często nagłaśniany w mediach przy okazji protestów mieszkańców) oraz brak możliwości racjonalnego zagospodarowania terenów przyległych do dróg w obrębie obszarów zurbanizowanych.

Przy takich unormowaniach prawnych rozwój zrównoważony (w pełnym znaczeniu tego pojęcia a nie ograniczonym do aspektów przyrodniczych) i ład przestrzenny pozostają hasłami. Nie ma też możliwości planowania miast zgodnie z wizją „miasta spójnego” (do czego dążą kraje Unii Europejskiej), ponieważ jak zapisano w Nowej Karcie Ateńskiej<sup>6</sup>, do spełnienia tej wizji może doprowadzić planowanie przestrzenne i wspólny wysiłek urbanistów oraz ludzi innych zawodów, a spełnienie tej wizji będzie możliwe, gdy **przestrzenna organizacja „spójnego miasta” opierać się będzie na integracji polityk transportowej i rozwoju przestrzennego, oraz gdy projektowanie urbanistyczne będzie kluczowym czynnikiem w procesie odnowy miast.**

<sup>5</sup> *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – art. 17 pkt 7 lit. d.

<sup>6</sup> Nowa Karta Ateńska – wizja Europejskiej Rady Urbanistów miast XXI w., dokument opublikowany przez Europejską Radę Urbanistów w 1998 r. oraz publicznie zaprezentowany i oficjalnie przyjęty 20 listopada 2003 r. na Konferencji ERU w Lizbonie.

## 2.2. Problem racjonalizacji planowania terenów budowlanych

O racjonalizacji planowania terenów inwestycyjnych decydują dwa czynniki: (1) wybór najkorzystniejszego miejsca z punktu widzenia funkcjonowania struktur przestrzennych i z ekonomicznego punktu widzenia (minimalizacji kosztów uzbrojenia, obsługi komunalnej i zapewnienia bezpieczeństwa), (2) wyznaczenie wielkości terenów odpowiadającej realnym potrzebom.

W krajach o dojrzałych systemach planowania przestrzennego istnieje wiele instrumentów prawnych służących racjonalizacji planowania terenów inwestycyjnych; są to przepisy prawa materialnego, obligatoryjne wytyczne z planów wyższego rzędu odzwierciedlające politykę przestrzenną rządu, a także różnego rodzaju opracowania, analizy, prognozy i studia stanowiące obligatoryjnie podstawę przyjmowanych rozwiązań planistycznych, wreszcie obowiązkowy monitoring zmian w zagospodarowaniu terenów zapewniający ciągłość procesu planowania przestrzennego.

W Polsce przepisów materialnych pozwalających na ograniczanie sposobu użytkowania nieruchomości jest niewiele i są one związane głównie z ochroną środowiska. Brak natomiast zupełnie przepisów służących racjonalizacji planowania terenów inwestycyjnych. Mamy na myśli takie przepisy, jak np. występujący w niemieckiej *Ustawie o porządku przestrzennym (ROG)* nakaz przeciwdziałania rozpraszaniu zabudowy przez koncentrację osadnictwa w ośrodkach centralnych oraz obowiązek rewitalizacji i uzupełniania istniejącej zabudowy przed zabudową terenów otwartych (Izdebski *et al.* 2007, s. 16).

Hierarchiczność planów jest w naszym kraju pozorna, co po części zostało pokazane przy okazji omawiania zagadnienia planowania dróg i co w sposób wyczerpujący przedstawił w swojej książce Jędraszko (2005, s. 251-255). W efekcie polityka przestrzenna państwa nie ma wpływu na planowanie miejscowe, a więc i na racjonalizację tego planowania.

Sprawa ciągłości planowania przestrzennego oraz prowadzenia studiów, analiz, prognoz poprzedzających prace projektowe jest w polskim prawodawstwie zupełnie zlekceważona. Ciągłości planowania na szczeblu gmin ma służyć ustawowy obowiązek sporządzania raz w kadencji rady gminy oceny aktualności studium i planów. Ponieważ jednak z lapidarnych sformułowań przepisów *Ustawy* nic konkretnego nie wynika, oceny aktualności dokumentów planistycznych są traktowane formalnie i nie mają żadnego praktycznego znaczenia. O monitoringu *Ustawa* nie mówi, nie jest więc prowadzony. W efekcie gminy nie mają rozeznania w zmianach zachodzących w przestrzeni oraz w postępach realizacji planów, a jest to niezbędne do podejmowania racjonalnych decyzji planistycznych. Studia i analizy prowadzone na potrzeby planu pojawiają się w naszym prawodawstwie tylko w rozporządzeniach wykonawczych do *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>7</sup> i wyłącznie w definicjach pojęcia ma-

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu...

*teriały planistyczne* oraz w wykazach dokumentacji planistycznej. Brak umocowania materiałów planistycznych w procedurze sporządzania studium i planu miejscowego powoduje, że się ich przeważnie nie wykonuje lub wykonuje w bardzo ograniczonym zakresie, skutkiem czego przyjmowane rozwiązania planistyczne nie mają rzetelnych (często żadnych) podstaw teoretycznych. Problem potęguje organizacja planowania przestrzennego w Polsce; plany wykonywane są przeważnie przez projektantów wyłanianych w drodze przetargów, w których cena jest jedynym lub podstawowym kryterium (drugim kryterium bywa często czas – czym prędzej, tym lepiej). To oczywiście wpływa na ograniczanie zakresu prac do ustawowego minimum. W miastach posiadających własne pracownie urbanistyczne teoretycznie jest lepiej, w praktyce jednak bywa różnie, np. w Opolu materiałów planistycznych się nie sporządza.

Niewykonywanie opracowań analityczno-studialnych może u nas wynikać nie tylko ze względów oszczędnościowych i czasowych, ale również z wątpliwości co do ich przydatności. Celem wykonywania tych opracowań jest dochodzenie do optymalnych rozwiązań planistycznych z punktu widzenia interesu publicznego, tymczasem u nas nawet najbardziej racjonalne rozwiązania przegrywają z zamierzeniami właścicieli terenów. Wynika to z braku jakichkolwiek przepisów konkretyzujących pojęcie interesu publicznego przez wskazanie celów i zasad planowania przestrzennego, które stanowiłyby merytoryczną podstawę wyważania interesów publicznego i prywatnego (Jędraszko 2005, s. 86, 87). W *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jest co prawda definicja interesu publicznego, ale jak zauważa Jędraszko (2005, s. 85), pojęcie to trudno znaleźć w tekście *Ustawy*, przez co pozostaje ono bez praktycznych konsekwencji Ponadto, wykładnia obowiązujących przepisów ustawowych sugeruje istnienie prawa do zabudowy przez właściciela każdej działki (Izdebski *et al.* 2007, s. 12)<sup>8</sup>.

W tej sytuacji prawnej przeznaczanie terenów w planach, w tym przeznaczanie gruntów rolnych pod zabudowę, następuje w głównej mierze pod dyktando właścicieli nieruchomości, których intencją nie zawsze jest zamiar inwestowania, częściej sprzedaż gruntów z zyskiem. W krajach Europy Zachodniej jednym z celów planowania przestrzennego jest zapobieganie spekulacyjnym zmianom wartości nieruchomości, w Polsce tzw. odrolnienie gruntów (czyli zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na budowlane) w celach dochodowych okazuje się tak rozpowszechnione, że często bywa utożsamiane z planowaniem przestrzennym. (Istnieją strony internetowe namawiające do takiego biznesu i instruujące, jak odrolnić grunty). Efektem takiego planowania jest wyznaczanie terenów budowlanych w sposób nieuporządkowany i w ilościach nie mających żadnego merytorycznego uzasadnienia, a więc zupełnie niezgodnie ze sformułowanymi wcześniej

<sup>8</sup> Podstawą tych wykładni jest art. 6 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*: „Każdy ma prawo, w granicach określonych *Ustawą*, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich”, oraz art. 4 *Ustawy Prawo budowlane*: „Każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami”.

celami planowania przestrzennego. Skalę zjawiska nadmiernej ilości terenów budowlanych wyznaczonych w planach na cele mieszkaniowe pokazują dane zestawione przez Wilanda (2009, s. 7), z których wynika, że według danych z ewidencji gruntów i budynków na 1 stycznia 2008 r. tereny z zabudową mieszkaniową zajmowały w Polsce 2573,07 km<sup>2</sup>, natomiast w obowiązujących planach miejscowych – zgodnie z wynikami badań statystycznych na koniec 2007 r. – pod zabudowę mieszkaniową przewidziano 5835,3 km<sup>2</sup>. Jest to zatem ponad dwa razy większa powierzchnia niż zajmowana przez całą istniejącą zabudowę mieszkaniową w kraju. Nie trzeba jednak statystyki – na wszystkich rysunkach *studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin*, na których zróżnicowano graficznie tereny istniejącej i planowanej zabudowy, widać wyraźnie, że tej drugiej jest wielokrotnie więcej (przy ujemnych prognozach demograficznych). Skutkiem takiego planowania jest przede wszystkim rozpraszanie zabudowy, zjawisko bardzo niepożądane, nie tylko ze względów krajobrazowych i przyrodniczych, ale również ze względu na brak możliwości zapewnienia mieszkańcom rozproszonych budynków oczekiwanych standardów jakości życia, w tym obsługi komunikacyjnej, infrastruktury technicznej, dostępu do usług oraz bezpieczeństwa.

Zjawisku rozpraszania zabudowy sprzyja dodatkowo istniejąca w polskim prawodawstwie instytucja decyzji o warunkach zabudowy, która pozwala, w przypadku braku planu, na lokalizowanie nowej zabudowy na podstawie decyzji administracyjnej. Przepisy określające zasady wydawania i formułowania tych decyzji są bardzo nieprecyzyjne<sup>9</sup>. To powoduje, że pozwalają one w połączeniu z przepisami *Ustawy o gospodarce nieruchomościami* dotyczącymi podziału nieruchomości na lokalizowanie dowolnej zabudowy w dowolnych miejscach. (Jest to drugi powszechnie funkcjonujący sposób odrolnienia gruntów). Instytucja decyzji o warunkach zabudowy ma jeszcze jedną poważną wadę – pozwala na lokalizację zabudowy niezależnie od ustaleń *studium*, a więc demontuje system planowania przestrzennego i podaje w wątpliwość jego celowość.

Paradoksalnie przy nadmiernej ilości terenów budowlanych w planach brakuje u nas terenów dostępnych pod zabudowę, tj. przygotowanych technicznie pod dopuszczalne w planach inwestycje, a więc uzbrojonych, z dostępem do drogi publicznej (rzeczywistym, a nie formalnym), a w przypadku terenów indywidualnej zabudowy jednorodzinnej – podzielonych geodezyjnie na działki budowlane, które można kupić, i z wybudowanymi drogami dojazdowymi do tych działek. Skutkuje to hamowaniem rozwoju inwestycji, a także zwiększaniem liczby inwestycji lokalizowanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (skoro nie są dostępne tereny budowlane wyznaczone w planach, pozostaje jedynie możliwość realizacji inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy). Są dwie przyczyny tego problemu: (1) brak powięza-

---

<sup>9</sup> Dotyczy to zarówno przepisów *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, jak i przepisów wykonawczych do tej *Ustawy*, tj. *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa...* i *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*.

nia planowania inwestycyjnego z planowaniem przestrzennym, (2) brak instrumentów prawnych służących realizacji planów.

Kwestia powiązania planowania przestrzennego i inwestycyjnego nie została w przepisach zupełnie pominięta; obowiązkowym elementem planu miejscowego jest prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, a obligatoryjnym załącznikiem do uchwały rady gminy uchwalającej plan jest rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy. Problem w tym, że przepisy te są ogólnikowe i nic praktycznego z nich nie wynika. Prognozy traktowane są przeważnie jako wymóg formalny i niczem, poza wykazaniem kompletności dokumentacji planistycznej, nie służą. W rozstrzygnięciach większość gmin, zamiast podawać koszty realizacji uzbrojenia terenów oraz uchwałać plany z gwarancją środków finansowych na realizację określonej w nich infrastruktury, określa tylko sposób realizacji uzbrojenia terenu oraz zasady jego finansowania (Izdebski *et al.* 2007, s. 13), zresztą zgodnie z przepisami.

Instrument prawny służący realizacji planów jest jeden – są to zasady scalania i podziału nieruchomości określone w *Ustawie o gospodarce nieruchomościami*. Niestety zupełnie nieskuteczny. Przede wszystkim przepisy mówią, że gmina może (ale nie musi) dokonać scalenia i podziału nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele, inne niż rolne i leśne. Jest zrozumiałe, że ze względu na nadmierną w stosunku do potrzeb ilość terenów budowlanych i brak gwarancji finansowych na realizację określonej w planach infrastruktury gminy nie podejmują procedury scalania i podziału gruntów, ponieważ to wiąże się z koniecznością ich uzbrojenia. Jeżeli jednak podejmują taką procedurę, co sporadycznie się zdarza, to przepisy okazują się tak nieżyciowe, że z powodu konfliktów między właścicielami i innymi dysponentami nieruchomości objętych scaleniem (tzw. uczestnikami postępowania w sprawie scalenia i podziału) nie udaje się jej doprowadzić do końca. Procedura okazuje się skuteczna tylko wtedy, gdy zdecydowana większość terenów objętych scaleniem jest własnością gminy, a to już zupełna rzadkość.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że w Polsce nie mamy regulacji prawnych zapewniających racjonalne planowanie terenów inwestycyjnych. Skutkiem tego jest chaos przestrzenny i brak warunków do rozwoju, nie tylko zrównoważonego, ale w ogóle rozwoju. Tymczasem takie regulacje są niezbędne, jeśli Polska chce, zgodnie z deklaracją, realizować zalecenia zawarte w Karcie Lipskiej<sup>10</sup>, w której czytamy m.in.: „Zwarta struktura zasiedlenia stanowi ważną podstawę efektywnego i zrównoważonego wykorzystania zasobów. Można ją osiągnąć za pomocą planowania przestrzennego i miejskiego, które przez dokładną kontrolę dostępności gruntu i spekulacyjnych inwestycji budowlanych zapobiega bezładnej zabudowie miasta”.

---

<sup>10</sup> *Karta Lipska na rzecz Zrównoważonych Miast* to dokument zawierający ramy oraz powszechne zasady i strategie polityki rozwoju miast, przyjęty na Nieformalnym Spotkaniu Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej, które odbyło się 24-25 maja 2007 r. w Lipsku.

### 2.3. Planowanie terenów inwestycyjnych a ochrona środowiska

Planowanie przestrzenne jest istotnym instrumentem ochrony środowiska, lokalizacja i rodzaj inwestycji mają bowiem bardzo duży wpływ na jakość środowiska i funkcjonowanie struktur przyrodniczych. Ta sfera procesu inwestycyjnego, którego planowanie przestrzenne stanowi etap wstępny, jest u nas najszerszej unormowana prawnie, co wymusza prawo unijne. Unormowania obejmują zarówno kwestie proceduralne, jak i przepisy prawa materialnego ograniczające możliwość oraz sposób zagospodarowania i zabudowy terenów. Ze względu na temat prezentowanego opracowania interesuje nas to drugie.

Zgodnie z *Ustawą Prawo ochrony środowiska* ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez: (1) poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów *Ustawy o ochronie przyrody*, (2) ustalenie warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni oraz ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów *Ustawy – Prawo wodne*, (3) wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. *Ustawa* nie wyklucza dodatkowej możliwości ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska na podstawie przepisów *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Najobszerniej w polskim prawie unormowana jest ochrona przyrody. *Ustawa o ochronie przyrody* określa formy jej ochrony, cele i zasady ich ustanawiania oraz wykazy ograniczeń (głównie zakazów), które można wprowadzać na terenach objętych poszczególnymi formami ochrony. Dodatkowo, dla niektórych terenów chronionych *Ustawa* ustala obowiązek sporządzania planów ochrony, w których powinny być m.in. uszczegółowione warunki zagospodarowania i zabudowy. Przepisy *Ustawy* wraz z ustaleniami planów ochrony należy obowiązkowo uwzględniać we wszystkich dokumentach planistycznych oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co podlega kontroli w trybie uzgodnień z właściwymi organami administracji państwowej. Opisane uregulowania mogą sugerować, że kwestia wyznaczania terenów inwestycyjnych w miejscach odpowiednich z punktu widzenia wymogów ochrony przyrody jest prawnie uregulowana. Rzeczywiście jest, ale częściowo. Ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody objęte są tylko najcenniejsze struktury przyrodnicze, tymczasem na system przyrodniczy składają się wszystkie tereny wartościowe przyrodniczo, które – aby system funkcjonował prawidłowo – powinny być powiązane ze sobą w jedną organiczną całość. Takiemu kształtowaniu struktur przyrodniczych mają służyć opracowania ekofizjograficzne, które obowiązkowo wykonuje się na potrzeby dokumentów planistycznych (studiów i planów miejscowych). Niezbyt jednak służą, ponieważ przepisy określające zakres tych opracowań<sup>11</sup> są tak

<sup>11</sup> Dotyczy to zarówno przepisów *Ustawy Prawo ochrony środowiska*, jak i *Rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych*.

niekonkretne, że na ich podstawie powstają najróżniejsze dokumenty, często zupełnie nieprzydatne z punktu widzenia celu, jakiemu mają służyć. Nie ma też przepisów określających, w jakim zakresie opracowania ekofizjograficzne są wiążące dla dokumentów planistycznych (obecnie w ogóle nie są wiążące). Odrębnym problemem są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – tu nie ma żadnych możliwości ograniczania zabudowy, jeśli teren nie jest objęty ochroną prawną.

Kolejną istotną kwestią przy wyznaczaniu terenów pod zabudowę jest jakość środowiska oraz różnego rodzaju zagrożenia. Te sprawy również są w naszym ustawodawstwie uregulowane tylko częściowo.

Lokalizowaniu zabudowy w zasięgu uciążliwości, takich jak szkodliwe promieniowanie i oddziaływanie pól elektromagnetycznych, hałas i drgania (wibracje), zanieczyszczenie powietrza oraz zanieczyszczenie gruntu i wód, mają zapobiegać przepisy *Ustawy Prawo ochrony środowiska* na obszarach ograniczonego użytkowania<sup>12</sup>. W *Ustawie* czytamy: jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo z analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania. Obowiązek utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania stwierdza się w pozwoleniu na budowę, a tworzą je w drodze uchwały – zależnie od rodzaju inwestycji – sejmik województwa lub rada powiatu. Utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania daje prawną podstawę do ograniczania zabudowy w zasięgu uciążliwości wymienionych w *Ustawie* obiektów, problem w tym, że obszarów tych się nie tworzy. W woj. opolskim nie ma ani jednego takiego obszaru, choć w ostatnim czasie wybudowano m.in. odcinek autostrady A4 i kilka linii elektroenergetycznych 400 kV.

Do zagrożeń – zgodnie z prawem – zalicza się powodzie i zalewanie wodami opadowymi, osuwiska gruntu, lawiny skalne i śnieżne oraz szkody spowodowane działalnością górniczą<sup>13</sup>. Kwestia wyznaczania nowych terenów budowlanych w kontekście zagrożenia powodzią jest w naszym prawie najlepiej uregulowana. Zgodnie z przepisami *Ustawy Prawo wodne* na potrzeby planowania ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej w konsultacji z samorządami terytorialnymi sporządza *studium ochrony przeciwpowodziowej*, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią, w którym, w zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowania tarasów zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych, dokonuje podziału obszarów na:

<sup>12</sup> Obszary ograniczonego użytkowania zastąpiły strefy ochronne występujące w *Ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska*, poprzedzającej obowiązującą obecnie *Ustawę Prawo ochrony środowiska*.

<sup>13</sup> § 11 ust. 2 *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r.*

- 1) obszary wymagające ochrony przed zalaniem ze względu na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową;
- 2) obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych, zwane dalej „obszarami bezpośredniego zagrożenia powodzią”;
- 3) obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Dla obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią ograniczenia w zakresie zagospodarowania i zabudowy określone są bezpośrednio w *Ustawie*; w przypadku obszarów potencjalnego zagrożenia powodzią *Ustawa* uprawnia dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej do wprowadzania określonych zakazów w drodze aktu prawa miejscowego, jeśli jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa ludzi i mienia. Wyżej wymienione obszary obowiązkowo uwzględnia się przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co podlega kontroli w trybie uzgodnień. Przedstawione regulacje wykluczają możliwość lokalizacji nowej zabudowy na terenach zagrożenia powodziowego, ale znów problem w tym, że regulacje te nie są stosowane; na obszarze woj. opolskiego (dotkniętego powodzią w 1997 r., a także wiosną 2010 r.) nie wyznaczono ani jednego takiego obszaru. Według nieoficjalnych wyjaśnień pracownika Regionalnej Dyrekcji Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu wynika to z braku pieniędzy na finansowanie ewentualnych roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. (Należy się zastanowić, czy skutki tego zaniechania nie kosztują więcej). Sprawę uwzględniania zagrożeń powodziowych w planowaniu przestrzennym komplikują dodatkowo przepisy *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – nie ma w nich nawiązania do obszarów występujących w *Ustawie Prawo wodne*, lecz występują niezdefiniowane „obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi”, które należy w planach i studiach określać w nieokreślonym celu. Konsekwencją opisanego stanu rzeczy jest zabudowywanie terenów zagrożonych powodzią. W planach miejscowych gminy przeznaczają takie tereny na cele budowlane pod naciskiem inwestorów, nie mając przepisów jednoznacznie zakazujących ich zabudowy. Gmina ma oczywiście prawo zakazania w planie lokalizacji zabudowy na terenach powodziowych, ale po pierwsze – nie ma podstaw merytorycznych do wyznaczania tych terenów, po drugie – przejmuje wtedy skutki finansowe wprowadzenia takiego zakazu. W przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu sprawa jest jednoznaczna, zgodnie bowiem z zapisem *Ustawy* nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego ani warunków zabudowy, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Oznacza to, że gmina musi wydać decyzję dla inwestycji wnioskowanej na terenie powodziowym, jeżeli nie zostały wyznaczone obszary zagrożenia powodzią na podstawie przepisów *Prawo wodne*.

Problem pozostałych zagrożeń nie jest prawnie uregulowany. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* częściowo go podejmuje – do obowiąz-

kowego zakresu ustaleń planu miejscowego należy określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów górniczych oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, co podlega uzgodnieniu z właściwym organem nadzoru górniczego (w zakresie zagospodarowania terenów górniczych) oraz z właściwym organem administracji geologicznej (w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych). Brak jest jednak przepisów określających jasno i jednoznacznie, kto odpowiada za ewidencjonowanie obszarów zagrożeń i za badanie stopnia zagrożeń, co jest kluczowe dla podejmowania właściwych decyzji planistycznych.

Skuteczną ochronę środowiska w planowaniu przestrzennym utrudniają też inne zaniechania, np. brak jest do tej pory planów gospodarowania wodami dorzeczy<sup>14</sup> oraz ustanowionych obszarów ochronnych dla głównych zbiorników wód podziemnych<sup>15</sup>. Nie opracowano też, podobnie jak w przypadku dróg, programów zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji o znaczeniu krajowym i związanych z szeroko rozumianą ochroną środowiska (np. inwestycji przeciwpowodziowych), skutkiem czego inwestycje te nie są uwzględniane w planach miejscowych. Także i w tym przypadku, zamiast poprawiać system planowania przestrzennego, rozwija się instytucję „specustaw”<sup>16</sup>, tj. ustaw pozwalających na realizację inwestycji w sposób zupełnie oderwany od planowania przestrzennego.

Przedstawione (niekompletnie) braki w regulacjach prawnych i zaniechania powodują, że planowanie przestrzenne nie jest tak istotnym instrumentem ochrony środowiska, jakim być powinno. (Ogromnie rozbudowane procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymaganej dla wszystkich planów i studiów tego nie rekompensują).

#### **2.4. Aspekt funkcjonalny i estetyczny w planowaniu przestrzennym**

Funkcja terenów i ich estetyka to istotne czynniki ładu przestrzennego. Uwzględnia to definicja *ładu przestrzennego* zamieszczona w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*: „Ilekróć w *Ustawie* jest mowa o *ładzie przestrzennym* – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy

<sup>14</sup> Zgodnie z zobowiązaniem nałożonym na państwa członkowskie UE Polska miała czas na opublikowanie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy do 2009 r.

<sup>15</sup> W dokumencie *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016* ustanowienie obszarów ochronnych dla głównych zbiorników wód podziemnych planowane jest do 2012 r.

<sup>16</sup> W sierpniu br. weszła w życie *Ustawa z 8 lipca 2010 r.* Poza tą *Ustawą* oraz „specustawą” drogową, obowiązują obecnie jeszcze cztery „specustawy”: *Ustawa z 12 lutego 2009 r.*; *Ustawa z 28 marca 2003 r.* z dodanym w 2007 r. rozdziałem 2b *Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych o znaczeniu państwowym*, *Ustawa z 7 września 2007 r.* oraz obowiązująca od lipca br. *Ustawa z 7 maja 2010 r.*, która wprost zakazuje wprowadzania w planach miejscowych jakichkolwiek zakazów lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1).

W regulacjach prawnych dotyczących planowania funkcji terenów zauważa się dwa problemy. Pierwszy jest związany z nazewnictwem. Nie ulega wątpliwości, że planowanie funkcji (przeznaczenia) terenów ma sens tylko wtedy, gdy jest powszechnie zrozumiałe, co kryje się za nazwą planowanej funkcji. To jednak kolejne zagadnienie zupełnie zlekceważone przez polskiego ustawodawcę. W rozporządzeniu określającym zakres i formę *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* nie ma wzmianki na ten temat. Analogiczne rozporządzenie dotyczące planu miejscowego wprowadza „podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego”. Jednak rozporządzenie, nie dość że wprowadza tylko podstawowe oznaczenia<sup>17</sup>, to w ogóle nie określa, jaki rodzaj zabudowy jest dopuszczalny na wprowadzonych kategoriach przeznaczenia terenów. W efekcie w różnych planach miejscowych występują bardzo różne funkcje terenów, a na tych terenach, nawet jeśli mają takie same oznaczenie przeznaczenia, dopuszczane są różne rodzaje zabudowy. Dodatkowym problemem jest dowolna szczegółowość tych ustaleń planu. W efekcie ustalenia planów dotyczące przeznaczenia terenów są bardzo niejednoznaczne i – w związku z tym – z dużą dowolnością interpretowane przez organa wydające pozwolenia na budowę. Trudno się więc dziwić, że plany nie zapewniają kompatybilnego sąsiedztwa, a to przecież jedna z ich podstawowych funkcji. Przykładowo w Niemczech obowiązują na obszarze całego kraju jednorodne, doprecyzowane orzecznictwem sądowym, przepisy dotyczące wykorzystania terenów. Wprowadzają one 4 kategorie budowlanego użytkowania terenów oraz 10 kategorii zabudowy wyszczególnionych ze względu na rodzaj zabudowy, a każdy z tych terenów ma określony dopuszczalny sposób zabudowy (Izdebski *et al.* 2007, s. 32, Hernik, Olejniczak 2006, s. 50-57).

Drugi problem dotyczy planowania określonych funkcji terenów dla zapewnienia oczekiwanych standardów życia, przede wszystkim terenów pod infrastrukturę społeczną i terenów wypoczynkowych. Ten obszar planowania jest ściśle powiązany z polityką przestrzenną, a jego podstawą powinny być prawnie określone cele i priorytety społeczne polityki przestrzennej oraz wynikające z niej obowiązujące normatywy, standardy i inne narzędzia prawne służące realizacji tych celów. Tego w polskim prawie zupełnie nie ma. Jedynym zapisem prawnym dotyczącym tej kwestii jest określony w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* obowiązek uwzględniania w *studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy* „uwarunkowań wynikających z warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochro-

<sup>17</sup> Liczba oznaczeń określonych w rozporządzeniu jest bardzo ograniczona w stosunku do liczby oznaczeń faktycznie stosowanych w planach, a dwa z nich, tj. oznaczenie terenów zieleni objętych formami ochrony przyrody zgodnie z przepisami o ochronie przyrody oraz oznaczenie obszarów i terenów górniczych, są tak źle określone w rozporządzeniu, że nie ma możliwości ich stosowania.

ny ich zdrowia”. Ten osamotniony zapis nie ma rzecz jasna żadnego praktycznego znaczenia. Brak odpowiednich regulacji powoduje, że planowaniu nowych terenów zabudowy mieszkaniowej nie towarzyszy planowanie usług publicznych (edukacji, kultury, zdrowia), terenów zieleni i wypoczynku, innych przestrzeni publicznych, parkingów itd. W Karcie Lipskiej czytamy: „Tworzenie oraz ochrona funkcjonalnych i dobrze zaprojektowanych przestrzeni publicznych, infrastruktury oraz usług jest zadaniem, które musi być realizowane wspólnie przez państwo, władze lokalne i regionalne oraz obywateli i przedsiębiorstwa”. Niestety (przynajmniej na razie) polityka przestrzenna Unii Europejskiej i planowanie przestrzenne w Polsce to dwa różne światy.

Ujęcie estetyki w ramy prawne to zadanie trudne. Jednak podróże po Europie Zachodniej przekonują, że w odniesieniu do planowania przestrzennego jest to możliwe. W polskim prawie mamy tylko zapisy stwarzające iluzję, że coś zostało

Tabela 2

Zestawienie regulacji prawnych związanych ze sposobem zagospodarowania terenów i kształtowaniem zabudowy w planach miejscowych

Zakres zagadnień, które obowiązkowo określa się w planie (według <i>Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i> )	Wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego (według rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego)
Wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych	Ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów
Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy	Ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu
Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym	Ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego

uregulowane. Niczemu bowiem nie służy przyjęcie ładu przestrzennego za podstawę planowania przestrzennego i zamieszczenie w *Ustawie* definicji ładu przestrzennego, jeśli *Ustawa*, jak zauważa Jędraszko (2005, s. 49) nie zawiera konkretyzacji i operacjonalizacji przesłanek – „wszystkich uwarunkowań i wymagań” uznanych w *Ustawie* za niezbędne do tworzenia ładu przestrzennego. Nic konkretnego w tym zakresie nie wnoszą też pozostałe przepisy *Ustawy* oraz przepisy wykonawcze.

Jak widać w powyższym zestawieniu, przepisy zarówno *Ustawy*, jak i *Rozporządzenia* określają tylko zakres ustaleń planu, nie określają natomiast żadnych rygorów w zakresie możliwości zagospodarowania poszczególnych kategorii terenów oraz zabudowy działek położonych w ich granicach. Aby wyjaśnić, o jakie rygory chodzi, posłużymy się znów przykładem prawodawstwa niemieckiego, w którym jest wiele instrumentów prawnych konkretyzujących ład przestrzenny. Są to (m.in.) przepisy zawarte w niemieckiej *Ustawie BauGB*, takie jak np. nakaz wpisywania planowanego zamierzenia w „szczególny charakter” najbliższego otoczenia. (Przez ten charakter rozumie się zwłaszcza rodzaj użytkowania, sposób zabudowy, lokalne cechy zabudowy oraz cechy szerszego krajobrazu). Są to także konkretne wytyczne projektowania zagospodarowania działek i kształtowania zabudowy określone dla poszczególnych kategorii zabudowy w *Rozporządzeniu o użytkowaniu budowlanym nieruchomości (BauNVO)*. Określają one m.in. wymagania w zakresie miejsc parkingowych oraz graniczne wartości wskaźników charakteryzujących budowlane wykorzystanie gruntów.

Skutki braku odpowiednich regulacji w polskim prawie są dwojakie: w przypadku gdy plany opracowują słabi urbaniści (najtańsi), jest to niska jakość planów; w przypadku gdy plany opracowują dobrzy urbaniści, jest to brak prawnych podstaw wyważania interesu publicznego i prywatnego w sytuacji, kiedy rozwiązania dobre z punktu widzenia całości układu urbanistycznego kolidują z zamierzeniami indywidualnych inwestorów. W obecnym stanie prawnym interes publiczny w takich sytuacjach przegrywa. (Należy pamiętać, że w procesie planowania przestrzennego następuje konfrontacja dwóch interesów: publicznego i prywatnego, a spory na tym tle rozstrzygają ostatecznie sądy na podstawie przepisów prawnych).

Równie iluzoryczne są regulacje dotyczące ustalania warunków zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy w decyzjach administracyjnych. Iluzję stwarzają: wymóg wyznaczania obszaru analizowanego i przeprowadzania analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków określonych w *Ustawie* oraz przepisy określające zasady wyznaczania obowiązującej linii nowej zabudowy, wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej oraz geometrii dachu. W rzeczywistości niczego te przepisy nie regulują: skoro działką sąsiednią (według orzecznictwa) jest każda działka na obszarze analizowanym, a obszar analizowany może być dowolnie duży i skoro wszystkie warunki dotyczące zagospodarowania działki oraz kształtowania zabu-

dowy można określić inaczej, niż określono w przepisach, jeśli wynika z analizy, to faktycznie w decyzji można ustalić każde warunki<sup>18</sup>.

Efektów tych złych regulacji prawnych nie trzeba opisywać, są aż nadto widoczne.

## Podsumowanie

Analiza funkcjonowania regulacji prawnych związanych z planowaniem przestrzennym, oparta na praktycznym ich stosowaniu, wykazuje wiele słabych stron, z których najistotniejsze to brak:

- precyzyjnie określonej polityki przestrzennej państwa prawnie obowiązującej;
- planowania przestrzennego w perspektywie kraju i regionów o praktycznym znaczeniu;
- koordynacji działań w sferze gospodarki przestrzennej;
- jednoznacznej prawnej ochrony interesu publicznego przy planowaniu zagospodarowania przestrzennego;
- instrumentów prawnych konkretyzujących pojęcie *ladu przestrzennego*;
- przepisów precyzujących tryb dochodzenia do rozwiązań planistycznych oraz zakres i formę dokumentów planistycznych;
- przepisów określających zasady realizacji planów zagospodarowania przestrzennego;
- wymogu monitoringu zmian zagospodarowania przestrzennego.

W efekcie planowanie przestrzenne w Polsce niczym nie przypomina planowania przestrzennego prowadzonego w krajach Europy Zachodniej. Sprowadza się do procedur, które nie wiadomo czemu służą, dlatego trudno się dziwić, że jest postrzegane jako podstawowa bariera inwestycyjna. Konieczna staje się więc taka zmiana regulacji prawnych, która nada temu planowaniu sens zrozumiały dla wszystkich. Wymaga to określenia konkretnych celów planowania przestrzennego oraz zasad i instrumentów ich realizacji. Nie jest to jednak możliwe bez gruntownej sanacji polskiego systemu prawnego planowania przestrzennego, i to jak najszybszej, bo skutki złego planowania są bardzo kosztowne i trwałe.

Trzeba jednak pamiętać, że planowanie to tylko wstępna faza realizacji polityki przestrzennej. Kolejne fazy również wymagają instrumentów, i to nie tylko prawnych, ale także organizacyjnych i finansowych, a do tego potrzebna jest wola polityczna. Znajduje to odzwierciedlenie w treści Nowej Karty Ateńskiej: „Jest już powszechnie rozumiane, że zadaniem planowania jest nie tylko sporządzanie planów. Planowanie jest częścią procesu politycznego zmierzającego do wyważenia interesów publicznych i prywatnych, aby rozwiązać konflikty dotyczące użytkowania przestrzeni i treści programów rozwojowych”.

---

<sup>18</sup> Potwierdzają to liczne rozstrzygnięcia samorządowych kolegiów odwoławczych.

## Posłowie

W prezentowanym opracowaniu regulacje prawne związane z planowaniem przestrzennym zostały ocenione przede wszystkim w kontekście rozwoju zrównoważonego i ładu przestrzennego. Warto jednak na te regulacje spojrzeć również w kontekście roli państwa i zasad demokratycznego państwa prawa. Zwracamy na to uwagę w związku z pojawiającymi się coraz częściej w mediach niepokojącymi informacjami: o problemach mieszkańców domów wybudowanych – zgodnie z prawem – wiele kilometrów od dróg publicznych, do których nie mogą dojechać służby ratownicze i porządkowe z powodu problemów adresowych, o dramatach mieszkańców legalnie wybudowanych domów zupełnie zniszczonych przez powódź, o sytuacji właścicieli nowych domów wybudowanych zgodnie z prawem, którzy od geodetów dowiadują się, że lada moment na ich działkach będzie budowana droga. To wszystko skutki braku funkcjonowania systemu planowania przestrzennego.

## Literatura

- BauGB – Baugesetzbuch* (niemiecka ustawa Kodeks budowlany)
- BauNVO – Baunutzungsverordnung* (niemieckie rozporządzenie o użytkowaniu budowlanym nieruchomości)
- Hernik J., Olejniczak G., 2006, *Planowanie przestrzenne w RFN*. Oficyna Wyd. Branta, Bydgoszcz – Kraków.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*. Sprawne Państwo – Program Ernst&Jung, Warszawa.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża planowania ustawowego*. Warszawa.
- Karta Lipska dla zrównoważonego rozwoju miast 2007*, [http://www.silesia.org.pl/upload/karta\\_lipskaPL.pdf](http://www.silesia.org.pl/upload/karta_lipskaPL.pdf).
- Nowa Karta Ateńska 2003. Wizja miast XXI wieku*, [http://izbaurbanistow.pl/aktualizacja/data/pliki/156\\_Karta%20Atenska%202003\\_PL.pdf](http://izbaurbanistow.pl/aktualizacja/data/pliki/156_Karta%20Atenska%202003_PL.pdf).
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 26 lipca 2001 r. o ogłoszeniu Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (Monitor Polski nr 26, poz. 432).
- ROG – Raumordnungsgesetz* (niemiecka ustawa o porządku przestrzennym).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz.U. nr 75, poz. 690 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych* (Dz.U. nr 155, poz. 1298).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz.U. nr 164, poz. 1587).

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. nr 164, poz. 1589).*
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1588).*
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. nr 118, poz. 1233).*
- Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. nr 19, poz. 115 z późn. zm.).*
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118 z późn. zm.).*
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. nr 102, poz. 651, z późn. zm.).*
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 z późn. zm.).*
- Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. nr 239, poz. 2019 z późn. zm.).*
- Ustawa z z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.).*
- Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r. nr 16, poz. 94) z dodanym w 2007 r. rozdziałem 2b „Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych o znaczeniu państwowym”.*
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. nr 151, poz. 1220 z późn. zm.).*
- Ustawa z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. 10.26.133). Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2008 r. nr 193, poz. 1194).*
- Ustawa z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 17 marca 2009 r.).*
- Ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2010 r. nr 106, poz. 675).*
- Ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 10 sierpnia 2010 r.).*
- Wiland M., 2009, Liberalna polityka przestrzenna. Miesięcznik „Domy Spółdzielcze”, wrzesień, 2010.*