

# **WPROWADZENIE DO PRZEDMIOTU PLANOWANIE PRZESTRZENNE**

# PODSTAWY PRAWNE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

## USTAWA Z DNIA 27 MARCA 2003 R. O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

### Rozdział 1 Przepisy ogólne Art. 1.

1. Ustawa określa:

- 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej;
- 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując **ład przestrzenny i zrównoważony rozwój** za podstawę tych działań.

2. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych;
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
- 7) prawo własności;
- 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
- 9) potrzeby interesu publicznego.

## PODSTAWY PRAWNE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

**Ład przestrzenny** - takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne;



Ład przestrzenny jest uznawany za **finalny cel zagospodarowania przestrzennego**, podobnie jak jakość życia jest przyjmowana jako cel planowania społeczno-gospodarczego. Dla obydwu pojęć brak jest jednoznacznych, powszechnie zaakceptowanych definicji. Ład przestrzenny jest zazwyczaj utożsamiany z **uporządkowanym stanem środowiska przestrzennego** – porządkiem przestrzennym.

Ład należy łączyć z pojęciem **równowagi**, która odgrywa zasadniczą rolę w zagadnieniach kompozycji przestrzennych, urbanistycznych i krajobrazowych. Tak więc stan równowagi – w znaczeniu, jakie mu przydaje teoria kompozycji artystycznej, ale także teoria systemów - można uznać za jedno z kryteriów ładu przestrzennego.

Ład przestrzenny oznacza **uporządkowanie i harmonię pomiędzy różnymi elementami składowymi przestrzeni i funkcjami struktury przestrzennej**. W szerszym rozumieniu zarządzania przestrzenią może on oznaczać **równowagę pomiędzy sprzecznymi często trendami rozwoju**. Pozwala więc na wyeliminowanie konfliktów na tle wykorzystania przestrzeni przez podmioty gospodarcze i społeczeństwo.

## PODSTAWY PRAWNE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Ład przestrzenny ułatwia prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki. W uporządkowanej przestrzeni procesy rozwoju przebiegają sprawniej i napotykać na mniej barier. Zwiększa się zatem sprawność struktur społeczno-gospodarczych i poprawia jakość życia. Ład przestrzenny nie może być uznany za stan statyczny, niezmienny, ponieważ środowisko przestrzenne, do którego on się odnosi, jest przedmiotem użytkowania przez człowieka, a także podlega zmianom wywołanym przez procesy naturalne. Prawidłowe funkcjonowanie środowiska przestrzennego w procesach jego użytkowania przez człowieka – jest w wysokim stopniu uzależnione od takich cech, jak jego poznawalność, zrozumiałość, łatwa dostępność. Za kryterium zachowania ładu przestrzennego służyć może więc także zgodność otaczającej przestrzeni z potrzebami i wartościami uznawanymi przez człowieka. W odbiorze społecznym ład przestrzenny wyraża funkcjonalność, logikę, czytelność i jasność struktur przestrzennych i ich zharmonizowanie z przyrodą, wysoką użyteczność i efektywność we wszystkich skalach: od lokalnej do krajowej. Oznacza on, że struktury przestrzenne stanowią uporządkowaną całość, której części poddane są wspólnym regułom gry, a ich logika funkcjonowania, funkcjonalność całej struktury oraz czytelność przestrzenna tworzą, także w każdym wymiarze terytorialnym, wysokie walory estetyczne środowiska człowieka. W hierarchii wartości społecznych ład przestrzenny nabiera rosnącego znaczenia. Staje się w coraz większym stopniu niezbywalnym elementem jakości życia i środowiska przyrodniczego, a także efektywności gospodarowania.

**Zrównoważony rozwój** - rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 i Nr 115, poz. 1229 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984 i Nr 153, poz. 1271); Rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

## Dział VII. Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji

Art. 71. 1. Zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

2. W koncepcji, strategiach, planach i studiach, o których mowa w ust. 1, w szczególności:

- 1) określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu,
- 2) ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska.

3. Przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny w jak największym stopniu zapewniać zachowanie jego walorów krajobrazowych.

Art. 72. 1. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez:

- 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami,
- 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż,
- 3) zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni,
- 4) uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej,
- 5) zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych,
- 6) uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi.

## USTAWA Z DNIA 3 LUTEGO 1995 ROKU O OCHRONIE GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH

### Art. 3.

1. **Ochrona gruntów rolnych** polega na:

- 1) ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne,
- 2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej,
- 3) rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze,
- 4) zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych.

2. **Ochrona gruntów leśnych** polega na:

- 1) ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze,
- 2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej,
- 3) przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej,
- 4) poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności.

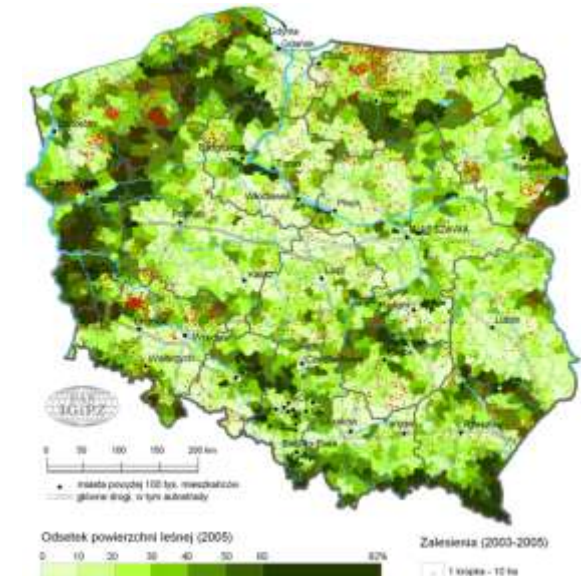


Zgodnie z nowelizacją z 10 października 2008 (wprowadzoną z dniem 01.01.2009 r.), przepisów Ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położonych w granicach administracyjnych miast.

# CZYNNIKI NATURALNE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Planowanie przestrzenne jest sztuką jak najpełniejszego wykorzystania uwarunkowań naturalnych przestrzeni, zapewniając przy tym minimalizację negatywnych oddziaływań wewnętrznych oraz konieczność ochrony środowiska przyrodniczego.

- ukształtowanie terenu
- pokrywa glebowa
- zasoby wodne
- zasoby leśne
- surowce naturalne
- warunki klimatyczne
- występowanie roślin i zwierząt
- dotychczasowe formy zagospodarowania przyrodniczego



## CZYNNIKI MIĘDZYNARODOWE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Gospodarka przestrzenna Polski ściśle łączy się z jej akcesją do Unii Europejskiej.

Wpływ integracji na stan zagospodarowania przestrzennego przejawia się przede wszystkim w:

- stopniowym **dostosowaniu regulacji prawnych** w zakresie planowania przestrzennego do standardów i tendencji istniejących w tzw. „starych państwach unijnych” ;
- stopniowym wdrażaniu zapisów: Paneuropejskiej Strategii Różnorodności Biologicznej i Krajobrazu (1995), Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (1999), Europejskiej Konwencji Krajobrazowej (2000), Europejskiej Strategii Zrównoważonego Rozwoju (2001)
- **wykorzystaniu funduszy strukturalnych UE** przy rozbudowie infrastruktury technicznej i społecznej;
- uzyskaniu z chwilą akcesji **dostępu do dotacji rolnych** Unii Europejskiej;
- potrzebie **podejmowania inwestycji infrastrukturalnych**, wspomagających włączenie Polski do przestrzeni europejskiej;
- obserwowanej od początków okresu transformacji **zmianie kierunków polskiego handlu zagranicznego** i tym samym przesunięciu w rozkładzie popytu na przewozy oraz infrastrukturę;
- **przemianie funkcji granic** (ich redukcja na granicach wewnętrznych i wzmocnienie na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej).

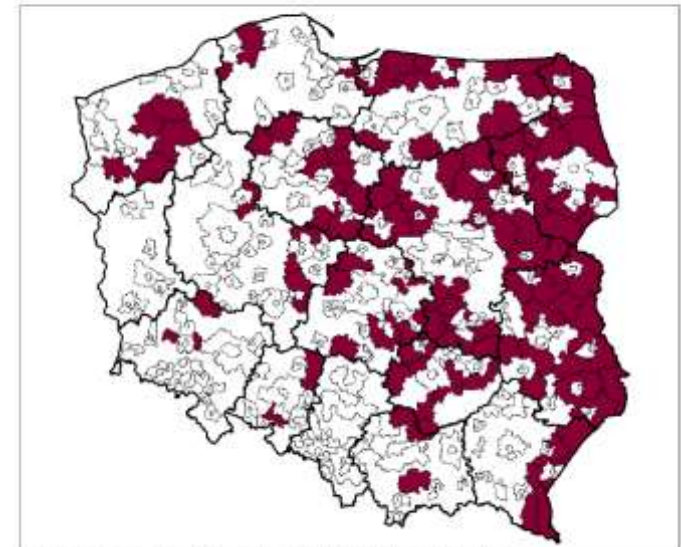




## CZYNNIKI WEWNĘTRZNE

- Duże zróżnicowanie w stopniu rozwoju poszczególnych regionów kraju – w różnym stopniu zdołały włączyć się w system powiązań społeczno-ekonomicznych w skali europejskiej i globalnej. Pomimo długiej historii Polski porzbirowej, nadal nie udało się zatrzeć wielu konsekwencji podziału kraju na 3 odrębne sektory. Powiązania międzynarodowe zachodniej Polski są silniej ukierunkowane na Niemcy i niektóre inne kraje Unii Europejskiej.
- Kształtowanie się nowej struktury regionalnej gospodarki kraju – wielofunkcyjne obszary metropolitalne, zachodnie pogranicze oraz niektóre ośrodki regionalne (miejsca inwestycji zagranicznych i centra turystyczne).
- Dominująca pozycja obszaru metropolitalnego Warszawy.
- Znaczące wzmocnienie obszarów metropolitalnych Poznania, Trójmiasta, Wrocławia i Krakowa.
- Osłabienie pozycji Górnego Śląska i Łodzi wskutek zapaści całych sektorów przemysłu.
- Wzrost gospodarczy w oparciu o niektóre miasta średnie, a nawet małe (np. skupiające inwestycje zagraniczne, o rozwiniętej funkcji turystycznej lub przygraniczne).
- Załamanie gospodarcze małych ośrodków opartych na monokulturze przemysłowej.
- Nowe otwarcie w stosunku do obszarów wiejskich. Polityka wsparcia UE dla rolników; restrukturyzacja wsi.
- Mozaikowy charakter struktury zróżnicowań społeczno-gospodarczych w przestrzeni Polski.

Przybliżony obszar strategicznej interwencji polityki regionalnej dla poprawiania dostępu do dóbr i usług publicznych decydujących o perspektywach rozwojowych na obszarach wiejskich.

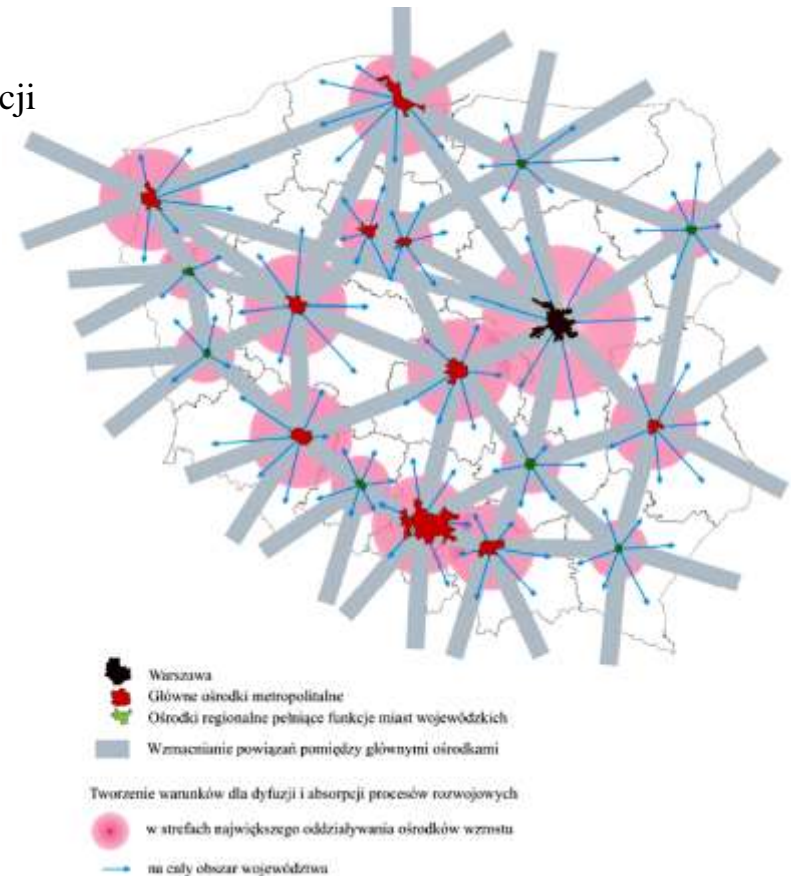


Źródło: Opracowanie własne MRK na podstawie Bazy Danych Regionalnych GUS.

## CZYNNIKI WEWNĘTRZNE

Wśród najważniejszych **uwarunkowań wewnętrznych**, kształtujących zagospodarowanie przestrzenne, które pojawiły się (lub których rola wzrosła) **po roku 1989**, wymienić należy:

- decentralizację władzy politycznej i odrodzenie samorządności;
- prywatyzację i decentralizację gospodarki;
- zróżnicowany branżowo i regionalnie stopień restrukturyzacji gospodarki (uwarunkowany częściowo lobbieniem grup interesu oraz pozycją związków zawodowych);
- likwidację Państwowych Gospodarstw Rolnych;
- niedostosowanie infrastruktury, głównie transportowej i wodno-ściekowej, przy znaczących opóźnieniach w jej modernizacji;
- nowy styl życia – rozwój budownictwa indywidualnego; supermarkety, hipermarkety, centra handlowe
- wzrost mobilności przestrzennej Polaków; wzrost dynamiki w zakresie ruchliwości społecznej i podnoszenia poziomu edukacyjnego.



## GLÓWNE PROBLEMY GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Planowanie przestrzenne służy formułowaniu polityki przestrzennej i jej realizacji. Jak każde planowanie, jest narzędziem zarządzania i prowadzone jest przez upoważnione ustawowo podmioty władzy publicznej w granicach ich jurysdykcji.

Polityka przestrzenna jest rozumiana jako celowe oddziaływanie władz publicznych na rozmieszczenie wszelkich funkcji i przestrzenne różnicowanie dynamiki ich rozwoju oraz na użytkowanie i zagospodarowanie terenów przez wszystkie osoby prawne i fizyczne. Formułowanie polityki przestrzennej polega na określeniu celów, sposobów i środków jej prowadzenia a jej realizacja przebiega przez stanowienie i stosowanie prawa oraz podejmowanie działań gospodarczych, w tym zwłaszcza inwestycyjnych, w różnych dziedzinach. Polityka przestrzenna formułowana i realizowana jest w układzie wielopodmiotowym i wieloszczeblowym.

Planowanie przestrzenne jest integralnym składnikiem planowania rozwoju w ujęciu terytorialnym. Jego głównymi zadaniami są: wskazywanie optymalnego wykorzystania dla osiągnięcia celów rozwojowych przestrzenie zróżnicowanych cech obszaru objętego planowaniem oraz ustalanie rozmieszczenia i koordynacji w czasie i przestrzeni działań rozwojowych (głównie działań materialnych) na objętym planowaniem terytorium, pozwalającego na uzyskanie efektu synergii tych działań i zachowanie wymagających ochrony istniejących cech tego terytorium. Planowanie przestrzenne może spełnić te swoje zadania pod warunkiem integralnego ujmowania społecznych, ekonomicznych, przyrodniczych, ekologicznych i funkcjonalno-przestrzennych aspektów rozwoju.

## GLÓWNE PROBLEMY GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

### **Do problemów niezależnych od władz miejscowych można zaliczyć:**

- wielkość przyrostu naturalnego,
- wielkość i kierunek ruchów migracyjnych ludności,
- przyrost lub likwidację miejsc pracy,
- rozwój przemysłu bazowego, .
- restrukturalizację przemysłu bazowego,
- program budownictwa mieszkaniowego,
- program i lokalizację „innych urządzeń”, o których decydują wyższe szczeble władzy i administracji.

### **Problemy związane z zasobem miejsc pracy i ich rozmieszczeniem:**

- brak równowagi między zasobami rąk do pracy a liczbą miejsc pracy, w tym:
  - dojazdy i wyjazdy do pracy,
  - brak lub nadmiar miejsc pracy w zawodach męskich,
  - brak lub nadmiar miejsc pracy w zawodach kobiecych,
- degradacja miejsc pracy w przemyśle - złe warunki pracy,
- brak perspektyw powstawania nowych miejsc pracy,
- ubytki istniejących miejsc pracy,
- brak zróżnicowania zawodowego w dostępnych miejscach pracy,
- nadmierna koncentracja miejsc pracy, powodująca trudności komunikacyjne,
- jednokierunkowe rozmieszczenie obszarów koncentracji miejsc pracy,

# GLÓWNE PROBLEMY GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

## Problemy związane z zasobami mieszkaniowymi:

- deficyt zasobów mieszkaniowych w porównaniu z liczbą mieszkańców,
- wadliwa struktura mieszkań w porównaniu ze strukturą gospodarstw domowych,
- zły stan techniczny i niski standard zasobów mieszkaniowych,
- nie odpowiadający potrzebom mieszkańców typ budownictwa mieszkaniowego,
- niewłaściwe rozmieszczenie mieszkalnictwa w stosunku do miejsc pracy.

## Problemy gospodarowania zasobami przyrody:

- nadmierne wykorzystanie zasobów, takich jak woda, teren lasu, kopaliny, gleby, powodujące degradację środowiska przyrodniczego oraz złą gospodarką tymi zasobami, prowadząca do marnotrawstwa,
- brak urządzeń technicznych zabezpieczających środowisko przyrodnicze przed degradacją z zakresu: odprowadzenia ścieków, unieszkodliwiania odpadów, oczyszczania szkodliwej emisji, rekultywacji zwałowisk, lub niedostateczna ich ilość czy jakość,
- forma zagospodarowania terenu nie dostosowana do naturalnych predyspozycji terenu,
- forma zagospodarowania i zabudowy terenu uniemożliwiająca kształtowanie się zdrowych ekosystemów.

## GLÓWNE PROBLEMY GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

### Problemy związane ze stosunkami ludnościowymi:

- nadmierny przyrost ludności wobec deficytu miejsc pracy, mieszkań, usług,
- migracje ludności – ubytek młodych roczników, starzenie się ludności,
- nadmierny odpływ ludności z terenów rolniczych – brak równowagi w grupie wieku odpowiedniej do zawierania małżeństw, np. brak młodych kobiet na terenach rolniczych,
- niski wskaźnik urodzeń z braku dostatecznej opieki i usług dla pracujących kobiet,
- wysoki wskaźnik zgonów z powodu złych warunków życia i niedorozwoju służby zdrowia.

Tego rodzaju problemy można przedstawić w odniesieniu do wszystkich działów zagospodarowania obszarów.

Do zadań planowania przestrzennego należy zebranie wszystkich problemów, wyodrębnionych w studiach specjalistycznych, powiązanie ich w układ współzależny oraz zaproponowanie sposobów ich rozwiązania.

Charakter tych problemów w dużym stopniu zależy od celu opracowywania dokumentacji planistycznej. Inny będzie ich zbiór w studium do planu regionalnego, a inny w studium do planów miejscowych w różnej skali.

Zbiór problemów wymagających rozwiązania należy przedstawiać łącznie, wykazując ich wzajemne powiązania. Analizując zagadnienie komunikacji i stwierdzając jej przeciążenie należy określić przyczyny, np. struktura przestrzenna ma dużą koncentrację miejsc pracy i rozproszone rozmieszczanie ludności, a układ na którym odbywa się ruch tranzytowy przebiega przez tereny miejskie.

## POLECANA LEKTURA

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tekst ujednolicony; stan na dzień 24 września 2010 r. (tekst pierwotny Dz.U. z 2003r. Nr 80, poz.717, z późn.zm.)
- Śleszyński P. (koordynacja), Komornicki T., Stępnia M., Deręgowska A., Zielińska B., 2011, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2009 r.*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej, na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury
- Śleszyński P. (koordynacja), Komornicki T., Zielińska B., Stępnia M., 2010, *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej, na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury
- wcześniejsze raporty na stronie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej - Badanie statystyczne „Planowanie przestrzenne w gminach”  
[http://www.transport.gov.pl/2-48edcaaad83e1-1789468-p\\_1.htm](http://www.transport.gov.pl/2-48edcaaad83e1-1789468-p_1.htm)
- CBOS, 2008, *Zabudowa w Polsce – oceny i opinie; Raport z badań ilościowych.*
- Ministerstwo Budownictwa, *Polska Przestrzeń - Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, przyjęty przez Radę Ministrów 15 maja 2007 r. oraz Sejm RP w dniu 10.04.2008 r.; na podstawie opracowania Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, zleconego przez Departament Ładu Przestrzennego i Architektury Ministerstwa Budownictwa.
- *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, projekt z 25 stycznia 2011 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego;  
[http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_przestrzenna/kpzk/strony/koncepcja\\_przestrzennego\\_zagospodarowania\\_kraju.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/kpzk/strony/koncepcja_przestrzennego_zagospodarowania_kraju.aspx)