

PLAN OGÓLNY MIASTA, GMINY

Poradnik

redakcja Marcin Świetlik

Stefan Białczak, Monika Błocińska, Piotr Jaworski
Bartłomiej Kolipiński, Stefan Parys
Marek Roszkowski, Jacek Skorupski, Anna Szmytt
Marcin Świetlik, Marek Ziótkowski



Wolters Kluwer

PLAN OGÓLNY MIASTA, GMINY

Poradnik

redakcja Marcin Świetlik

Stefan Białczak, Monika Błocińska, Piotr Jaworski
Bartłomiej Kolipiński, Stefan Parys
Marek Roszkowski, Jacek Skorupski, Anna Szmytt
Marcin Świetlik, Marek Ziótkowski



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2024

Stan prawny na 1 marca 2024 r.

Recenzent

Dr hab. Igor Zachariasz, prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części książki napisali:

Stefan Białczak – rozdział 2.1

Monika Błocińska – rozdział 3.4

Piotr Jaworski – rozdziały 3.5, 4.9

Bartłomiej Kolipiński – rozdziały 1.1, 3.1, 4.3

Stefan Parys – rozdział 4.7

Marek Roszkowski – rozdział 4.6

Jacek Skorupski – rozdział 3.3

Anna Szmytt – rozdziały 1.3, 5.2

Marcin Świetlik – Wstęp, rozdziały 1.2, 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.8 i 5.1

Marek Ziółkowski – rozdziały 2.2, 3.2

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-575-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9
Rozdział 1	
Istota i podstawy prawne planu ogólnego miasta	15
1.1. Plan ogólny w systemie zarządzania strategicznego	15
1.2. Interesariusze	21
1.3. Podstawy prawne	26
Rozdział 2	
Czynniki rozwoju miasta	38
2.1. Demografia	38
2.2. Gospodarka	46
Rozdział 3	
Uwarunkowania rozwoju miasta	65
3.1. Kontekst regionalny	65
3.2. Strategia rozwoju	70
3.3. Środowisko	90
3.4. Dziedzictwo kulturowe	122
3.5. Istniejące zagospodarowanie (uwarunkowania wynikające z jego cech i parametrów)	131
Rozdział 4	
Kształtowanie rozwoju przestrzennego miasta	152
4.1. Polityka przestrzenna	152

4.2. Struktura funkcjonalno-przestrzenna	156
4.3. Funkcje egzogeniczne	161
4.4. Funkcje endogeniczne	166
4.5. Mieszkalnictwo	169
4.6. Komunikacja	177
4.7. Inżynieria miejska	192
4.8. Krajobraz miejski	208
4.9. Warunki zagospodarowywania terenów	210

Rozdział 5

Procedura planistyczna	234
5.1. Partycypacja społeczna	234
5.2. Procedura formalna	239

Posłowie	243
-----------------------	------------

Wykaz literatury	249
-------------------------------	------------

Autorzy	251
----------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

nowelizacja z 7.07.2023 r.	– ustawa z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54)
rozporządzenie w sprawie projektu planu ogólnego gminy	– rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 8.12.2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wrysów (Dz.U. poz. 2758)
u.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.)
u.p.z.p./ustawa	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

Inne

BDL	– Baza Danych Lokalnych
BDOT	– Baza Danych Obiektów Topograficznych
decyzja ulic	– decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego
decyzja wz	– decyzja o warunkach zabudowy
DKW	– Dobra Kultury Współczesnej
EGiB	– Ewidencja Gruntów i Budynków
GEZ	– Gminna Ewidencja Zabytków

GUS	– Główny Urząd Statystyczny
GZWP	– Główne Zbiorniki Wód Podziemnych
KŚT	– Klasyfikacja Środków Trwałych
OChK	– obszary chronionego krajobrazu
OOU	– obszary ograniczonego użytkowania
p.c.	– powierzchnia całkowita
p.u.	– powierzchnia użytkowa
PBC	– powierzchnia biologicznie czynna
PKB	– produkt krajowy brutto
Studium	– studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
WEZ	– Wojewódzka Ewidencja Zabytków
ZI	– zielona infrastruktura

WSTĘP

Planowanie przestrzenne w Polsce podlega sukcesywnym przemianom. Wynikają one z przemian ustrojowych i zmieniających się wymagań ustawowych. Po 1989 r. nastąpiło „odreagowywanie” poprzednich 50 lat hipertrofii planowania¹. W latach 1995–2004 nastąpiła liberalizacja planowania. Następnie doszło do... no, właśnie, do czego? Odpowiedź na to pytanie pozostawiamy osobom zajmującym się historią myśli planistycznej!

To, co szczególnie smuci w obecnej sytuacji planowania przestrzennego, to jego postępująca deprecjacja. W tym zwłaszcza ciągle malejąca rola planowania strategicznego. Polska myśl urbanistyczna była uważana ongiś za przodującą w świecie. Wystarczy przypomnieć uznawane za nowatorskie i wzorcowe planowanie w obszarach funkcjonalnych (np. *Warszawę funkcjonalną* Jana Chmielewskiego i Szymona Syrkusa z 1934 r.²), a w okresie powojennym teorię progów prof. Bolesława Malisza³ czy optymalizację warszawską opracowaną przez zespół pod kierunkiem inż. Bohdana Jastrzębskiego i dr. Stanisława Broniewskiego.

¹ W drugiej połowie tego okresu już tylko pozornej – podporządkowanej „propagandzie sukcesu”.

² J. Chmielewski, S. Syrkus, *Warszawa funkcjonalna: przyczynek do urbanizacji regionu warszawskiego*, Warszawa 1934, wznowienie, wstęp: M. Kuciewicz, M. Czeredys, J. Porębska-Srebrna, Warszawa 2013.

³ Zob. B. Malisz, *Teoria progów – jej rozwój, zastosowanie i perspektywy*, „Biuletyn Instytutu Urbanistyki i Architektury” 1963/16–17; B. Malisz, J. Żurkowski, *Metoda analizy progowej*, Warszawa 1971.

Od 1995 r. lokalne strategiczne planowanie przestrzenne (tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – w skrócie: Studium) zostało sprowadzone do roli aktu kierownictwa wewnętrznego, czyli aktu planistycznego bez mocy wiążącej podmioty gospodarujące w przestrzeni. Moc wiążącą przypisano wtedy miejscowym planom zagospodarowania przestrzennego lub, w przypadku braku planu miejscowego, indywidualnym decyzjom administracyjnym o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów.

Z reguły plany miejscowe, a tym bardziej decyzje o warunkach zabudowy, są sporządzane albo wydawane w odniesieniu tylko do poszczególnych działek lub ich zespołów. Tylko incydentalnie dotyczą większych terenów. Brak spojrzenia całościowego, systemowego powoduje pogłębiający się chaos w przestrzeni – ze wszystkimi negatywnymi skutkami ekologicznymi, ekonomicznymi i społecznymi.

Negatywne skutki deprecjacji roli planowania strategicznego zostały dostrzeżone przez specjalistów już wiele lat temu⁴. Szczęśliwie, dostrzegły to także władze państwowe. Jako remedium w znowelizowanej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przywrócono kategorię „planu ogólnego”. Ma on być sporządzany obligatoryjnie i obejmować obszar całego miasta lub gminy wiejskiej. Mając rangę przepisu gminnego, będzie podstawowym narzędziem koordynacji rozwoju przestrzennego. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do miast (i ich obszarów funkcjonalnych). To w miastach i strefach podmiejskich koncentruje się większość nowych inwestycji – a w ślad za tym większość konfliktów rozwoju. Nie znaleziono dotąd lepszej formy ograniczania tych konfliktów niż sporządzanie planów ogólnych. Na tym właśnie koncentruje się nasz Poradnik.

Niestety, atrofia planowania strategicznego spowodowała znaczne zmniejszenie się liczebności kadr fachowych przygotowanych do podjęcia nowych wyzwań. Dlatego my, planiści, którzy pamiętają jeszcze, czym powinno być planowanie strategiczne, postanowiliśmy przekazać

⁴ Zob. raport Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN z 2018 r.

zać nasze doświadczenia młodszymi Koleżankom i Kolegom. Mamy nadzieję, że przystępując do opracowywania projektów planów ogólnych miast, znajdą w tym Poradniku jakąś, choćby drobną, pomoc.

Plan ogólny będzie posiadał dwie główne warstwy, regulacyjną i koncepcyjną (kreatywną). Warstwa regulacyjna (czyli część stanowiąca planu) jest bardzo precyzyjnie określona w ustawie. Natomiast część koncepcyjna, opisująca przyczyny przyjętych ustaleń regulacyjnych, jest określona w sposób zgeneralizowany. Zgodnie z intencją znowelizowanej ustawy część koncepcyjna ma być treścią uzasadnienia projektu planu – tak stanowi art. 13h u.p.z.p.⁵ Uzasadnienie powinno wyjaśniać:

- dlaczego określono dla poszczególnych terenów takie funkcje (strefy planistyczne), a nie inne;
- dlaczego zostały one wyznaczone w tych miejscach, a nie w innych;
- dlaczego wyznaczono strefy planistyczne o takiej wielkości, a nie innej;
- dlaczego dla poszczególnych stref określono takie parametry zabudowy i zagospodarowania terenów, a nie inne.

Przykładowo, uzasadnienie powinno zawierać odpowiedzi na pytania:

- dlaczego wyznaczono tyle terenów usług publicznych, np. szkół podstawowych i ponadpodstawowych, placówek podstawowej opieki zdrowotnej (i innych), oraz dlaczego w takim rozmieszczeniu;
- dlaczego tereny te mają taką powierzchnię i takie parametry zagospodarowania;
- dlaczego poszczególne tereny przeznaczone pod drogi publiczne mają takie szerokości;

⁵ Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.).

- dlaczego wyznaczono tyle terenów zieleni i w takim rozmieszczeniu;
- dlaczego wyznaczono tyle terenów aktywności gospodarczych i przypisano im takie chłonności.

Pytania te można by mnożyć. Ustawa wymaga szczegółowego wyliczenia tylko w odniesieniu do wielkości terenów mieszkaniowych. Określa, bardzo precyzyjnie, sposób obliczenia zapotrzebowania jedynie na tereny mieszkaniowe. Dla terenów o wszystkich pozostałych funkcjach nie wskazuje sposobów dochodzenia do konkretnych decyzji ilościowych. Pozostawia to profesjonalizmowi i rzetelności projektantów.

Opisywana sytuacja może rodzić pokusę do zbyt uproszczonego i arbitralnego określania przeznaczeń, rozmieszczenia i parametrów zagospodarowania terenów niemieszkaniowych. W praktyce może to polegać na prostym przeniesieniu do planu ogólnego ustaleń dotychczasowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Na pozór nic w tym złego. Ale trzeba pamiętać, że w odróżnieniu od Studium, plan ogólny jest aktem prawa miejscowego (art. 13a ust. 7 u.p.z.p.). Dotychczas przeszacowanie w studium zapotrzebowania na tereny rozwoju poszczególnych funkcji nie wpływało bezpośrednio na sytuację właścicieli nieruchomości. Studium, nie będąc przepisem gminnym, nie wykluczało możliwości zagospodarowania terenów w sposób odmienny niż w nim określony. Mogło to się odbywać w trybie indywidualnej decyzji o warunkach zabudowy. W przypadku planu ogólnego będzie to niemożliwe. Decyzje te będą wydawane wyłącznie w tej części miasta, w której plan ogólny to dopuści (tzw. strefa uzupełnień zabudowy). Co więcej, decyzje te, tak jak i plany miejscowe, będą musiały być zgodne z ustaleniami planu ogólnego. Jeżeli zatem do planu zostaną przeniesione ze Studium ustalenia niemające pokrycia w faktycznym zapotrzebowaniu, to na tych terenach nie będzie można budować niczego innego niż określone w planie ogólnym. Będzie to bezzasadnie ograniczać prawa właścicieli nieruchomości; dodatkowo, z mocy ustawy – bez odszkodowania. Chyba nie o takie planowanie nam chodzi!

Poradnik jest dziełem specjalistek i specjalistów z różnych dziedzin⁶. Czasami pracowaliśmy razem, czasem niezależnie od siebie. Zajmowaliśmy się planowaniem przestrzennym, strategiami rozwoju i wieloma innymi aktywnościami związanymi ściśle z zagospodarowaniem przestrzeni. W czasie wieloletniej pracy zawodowej mieliśmy możliwość zapoznania się z problemami rozwojowymi wielu miast – dużych, średnich i małych, a także gmin wiejskich. Uzyskane doświadczenie zawodowe pragniemy przekazać tym, przed którymi stanęło nowe wyzwanie – sporządzenie planu ogólnego.

Koleżankom i Kolegom, projektantkom, projektantom, działaczom, pracownikom i pracownikom samorządowym, świadomym pojawiających się wyzwań i społecznej odpowiedzialności urbanistów, niniejszy Poradnik dedykujemy.

⁶ Biogramy autorek i autorów zamieszczone są na końcu Poradnika.

Rozdział 1

ISTOTA I PODSTAWY PRAWNE PLANU OGÓLNEGO MIASTA

1.1. Plan ogólny w systemie zarządzania strategicznego

W wyniku dokonanej w 2023 r. nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znika z systemu planowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a pojawia się dokument o nazwie własnej „plan ogólny”. Nie oznacza to jednak, że przejmie on dotychczasową rolę Studium. Konsekwencje tej zmiany są daleko idące i wykraczają poza określony w ustawie system planowania przestrzennego. Muszą więc być one rozpatrywane w szerszym kontekście, pozwalającym określić miejsce i rolę planu ogólnego w systemie strategicznego planowania i zarządzania rozwojem miasta.

Pojęcie „plan ogólny” w polskiej tradycji planowania przestrzennego funkcjonuje od lat i występuje nie tylko jako nazwa własna, ale także jako nazwa rodzajowa na oznaczenie dokumentu planistycznego, który charakteryzował się m.in. tym, że:

- obejmował całość jednostki osadniczej z dokładnością skali rzędu 1:5000 – 1:10 000+;
- uwzględniał kompleksowo ujęte społeczne, gospodarcze i środowiskowe uwarunkowania rozwoju przestrzennego;
- ustalał rozmieszczenie stref użytkowania terenów;
- określał rozmieszczenie (przebieg) systemów infrastrukturalnych;

- określał zasady kształtowania i ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego;
- ustalał podział miasta lub gminy na jednostki strukturalne (osiedla czy zespoły mieszkaniowe);
- był opracowaniem o charakterze perspektywicznym (10–15 lat) i kierunkowym (25 lat), podlegającym okresowej aktualizacji;
- jego ustalenia podlegały konkretyzacji w formie planów szczegółowych i/lub decyzji administracyjnych.

Planom ogólnym zagospodarowania przestrzennego najczęściej przypisywało się funkcje związane z kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej. Samo pojęcie polityki przestrzennej w polskim prawie nie zostało wprawdzie zdefiniowane, ale w najogólniejszym rozumieniu można przyjąć za Juliuszem Goryńskim, że oznacza ono „sferę działania mającego za zadanie ustalanie celów i środków kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni”¹.

W ostatnich latach w literaturze fachowej planowanie przestrzenne jest postrzegane coraz częściej jako element zintegrowanego planowania rozwoju. Stąd bierze się przypisywanie ogólnym aktom planowania przestrzennego roli nie tylko instrumentu polityki przestrzennej, ale także narzędzia strategicznego zarządzania rozwojem. Przez to pojęcie należy rozumieć stały proces decyzyjno-informacyjny mający na celu rozwiązywanie problemów rozwoju danej jednostki osadniczej z uwzględnieniem wpływu jej otoczenia.

Bez wchodzenia w dalsze rozróżnienia pojęciowe należy z praktycznego punktu widzenia przyjąć, że plan ogólny, co do zasady, jest podstawowym narzędziem prowadzenia polityki przestrzennej, a zarazem punktem wyjścia i warunkiem koniecznym strategicznego zarządzania rozwojem. Wspólnym mianownikiem obu tych ujęć jest planowanie jako atrybut racjonalnej polityki przestrzennej oraz skutecznego zarządzania rozwojem.

¹ J. Goryński, *Polityka przestrzenna*, Warszawa 1982.

Plany ogólne w różnych krajach, w zależności od obowiązującego w nich prawa planowania przestrzennego, mogą mieć różny status: mogą być uchwalane jako akty powszechnie obowiązującego prawa miejscowego albo jako tzw. akty kierownictwa wewnętrznego. Należy podkreślić, że rozróżnienie to nie niesie za sobą daleko idących konsekwencji, jeśli chodzi o funkcję planu w kontekście prowadzenia polityki przestrzennej i zarządzania rozwojem. W obu tych ujęciach plan jest bowiem aktem publicznego zobowiązania władzy do działania ukierunkowanego na osiągnięcie określonych w planie celów zgodnie z jego ustaleniami (zasadami). Różnice pojawiają się natomiast w sferze realizacji. W pierwszym przypadku ustalenia planu mogą stanowić bezpośrednią podstawę jednostkowych decyzji administracyjnych dotyczących zagospodarowania terenu, w drugim przypadku taka decyzja musi mieć inną podstawę prawną, np. w planie szczegółowym, mającym status przepisu miejscowego.

Przyjmując powyższe uwagi jako tło dla scharakteryzowania nowego narzędzia planistycznego, jakim jest plan ogólny, można przedstawić następującą jego interpretację:

1. Pod względem treści plan ogólny w zasadzie odpowiada podanej wyżej charakterystyce planów ogólnych zagospodarowania przestrzennego, z istotnym zastrzeżeniem, że zgodnie z ustawą formuła planu ogólnego obejmuje:

- plan *sensu stricto*, którego treść ogranicza się do „suchego” określenia stref funkcjonalnych i gminnych standardów urbanistycznych;
- plan *sensu largo*, który dodatkowo obejmuje uzasadnienie planu właściwego, w którym organ sporządzający plan określa sposób uwzględnienia w nim uwarunkowań rozwojowych gminy czy miasta oraz wyjaśnia przyczyny przyjętych rozwiązań.

W związku z powyższym rozróżnieniem należy z całą stanowczością stwierdzić, że postrzeganie planu ogólnego w kontekście strategicznego planowania rozwoju musi obejmować jego szerokie rozumienie. W przeciwnym razie plan ogólny pełniłby jedynie funkcję regulacyjną, bez merytorycznej argumentacji, a więc bez możliwości prowadzenia

na jego podstawie dialogu społecznego i przedstawiania racji przemawiających za przyjętymi rozwiązaniami. Taka wąskoregulacyjna koncepcja planu ogólnego koliduje jednak z zasadą partycypacji społecznej, którą wyraźnie podkreśla ustawa. Argument ten nabiera dodatkowego znaczenia, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że partycypacja społeczna powinna być stale obecna w procesie wieloletniej realizacji planów o charakterze strategicznym, a nie tylko przy ich sporządzaniu.

2. Status formalnoprawny planu ogólnego w szerokim jego rozumieniu, a więc z uzasadnieniem, ma charakter hybrydowy: plan właściwy jest aktem prawa miejscowego, natomiast uzasadnienie jest obligatoryjnym dokumentem prawnym niemającym statusu prawa powszechnie obowiązującego. W świetle powyższego rozróżnienia oraz tezy o uniwersalnym zobowiązaniowym charakterze planów przestrzennych jest to rozwiązanie zasadne. Wątpliwości mogą się natomiast pojawić w związku z przepisami dotyczącymi procedury sporządzania planu ogólnego. Ustawa nie mówi bowiem, czy projekt planu powinien być przedkładany do uzgodnień, opiniowania i konsultacji razem z uzasadnieniem czy nie. Wydaje się jednak, że szacunek dla demokratycznych reguł planowania przestrzennego i zdrowy rozsądek powinny rozwiązać te wątpliwości.

3. Zasadniczym zagadnieniem interpretacyjnym nowej sytuacji związanej z pojawieniem się planu ogólnego jest kwestia jego roli w systemie planowania i zarządzania rozwojem. Ustawodawca, wbrew dotychczasowemu zwyczajowi, nie określił bowiem *expressis verbis* funkcji planu ogólnego gminy. Jednocześnie w uzasadnieniu do ustawy i oficjalnych komentarzach podkreśla się, że dotychczasową funkcję Studium gminy (w poprzedniej wersji ustawy jednoznacznie określanym jako akt polityki przestrzennej) ma przejąć strategia rozwoju gminy. Znajduje to zresztą potwierdzenie w treści art. 13b u.p.z.p., zgodnie z którym „ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy”.

Czy w związku z tym należałoby przyjąć, że plan ogólny nie jest aktem polityki przestrzennej, a jedynie narzędziem wykonawczym

polityki przestrzennej, określonej w strategii rozwoju gminy? Takie formalnorygorystyczne podejście do tej kwestii byłoby, naszym zdaniem, zdecydowanie niesłuszne m.in. z uwagi na poniższe argumenty.

Po pierwsze, byłyby to sprzeczne z art. 1 u.p.z.p., który mówi, że „ustawa określa zasady kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji państwowej”, jak również z art. 3 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego (...) należy do zadań własnych gminy”. Jak widać, ustawodawca uznał, że plan ogólny, będący aktem planowania przestrzennego sporządzanym na podstawie ustawy, należy do sfery kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Tymczasem strategia rozwoju gminy, która ma określać politykę przestrzenną gminy, nie jest aktem planowania przestrzennego w rozumieniu ustawy, co należy odnotować tylko jako przejaw nieadekwatności przepisów ustaw w stosunku do rzeczywistego stanu rzeczy.

Po drugie, polityka przestrzenna jest pojęciem szerokim, obejmującym różne aspekty ustalania celów i środków ich realizacji, i, co istotne, należy do obowiązkowych zadań władzy publicznej na wszystkich poziomach organizacji państwa. Jest więc pojęciem różnorodnym pod względem przedmiotowym i podmiotowym. Jednocześnie – niedoprecyzowanym, jeśli chodzi o składające się na nią działania, o czym świadczą chociażby sformułowania użyte w ustawie, że politykę przestrzenną „kształtuje się”, „prowadzi” „określa jej zasady”, a które wprowadzone zostały bez jednoznacznego rozróżnienia ich znaczeń. Jeśli dodać jeszcze mnogość opracowań teoretycznych na temat polityki przestrzennej, to za szczęśliwy zbieg okoliczności będzie należało uznać fakt, że osoby używające tego pojęcia będą miały na myśli to samo. Ale to uwaga na marginesie rozważań będących sednem tej publikacji. W kontekście naszego Poradnika należy przyjąć, że pojęcia polityki przestrzennej nie da się sprowadzić ani do jednego aktu prawnego (np. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), ani do jednego aktu planistycznego (np. strategii rozwoju gmin), a także nie da się dokonać precyzyjnego podziału aktów

prawnych i planistycznych na te, które wyznaczają cele i kierunki polityki przestrzennej, i te, które służą jej realizacji. Przykładowo, likwidowane Studium jest aktem planistycznym, określającym uwarunkowania, cele i kierunki polityki przestrzennej, a zarazem, poprzez związanie planów miejscowych jego ustaleniami, instrumentem jej realizacji.

Po trzecie, argumentem na rzecz uznania, że plan ogólny jest (obok strategii rozwoju gminy) aktem polityki przestrzennej, może być także rzadko zauważane rozróżnienie na szerokie i wąskie rozumienie tego pojęcia².

W szerokim rozumieniu polityka przestrzenna jest pojmowana jako przestrzenny aspekt procesów i zjawisk społeczno-gospodarczych (np. w zakresie rozmieszczenia potencjałów wytwórczych, terytorialnej organizacji gospodarki, wyznaczania obszarów prawnej ochrony środowiska). W wąskim znaczeniu zaś jako działania na rzecz optymalnego zagospodarowania i użytkowania przestrzeni (a więc zgodnie z przytoczoną wcześniej definicją Juliusza Goryńskiego). Rozróżnienie to nie jest zero-jedynkowe. Przyjmując jednak dopuszczalną, jak się wydaje, interpretację, można uznać, że polityka przestrzenna w szerokim znaczeniu jest immanentną częścią polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej, a jej podstawy prawne określają ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i ustawy samorządowe: o samorządzie gminnym i samorządzie województwa, natomiast polityka przestrzenna we właściwym (wąskim) znaczeniu jest w swej istocie tożsama z pojęciem gospodarki przestrzennej, rozumianej jako działalność skierowana na ochronę wartości przestrzeni i jej kształtowanie, mając na względzie ład przestrzenny. W tym przypadku ramy prawne polityki przestrzennej wyznacza ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

O ile rola planu ogólnego gminy jako instrumentu polityki przestrzennej może budzić, na gruncie ustaw, a zwłaszcza ich interpretacji,

² Por. M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987.

pewne wątpliwości, o tyle rola planu ogólnego jako instrumentu zarządzania strategicznego jest jednoznaczna i oczywista. Zarządzanie strategiczne, a więc i planowanie strategiczne, jest bowiem niezbywalną kompetencją władz miasta i gminy, która nie wynika z jednego konkretnego przepisu ani nie opiera się na ściśle określonym dokumencie planistycznym. Podstawy prawne i merytoryczne tej działalności znajdują się w licznych ustawach i dokumentach planistyczno-programowych. Jednym z nich było dotychczas studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także fakultatywna strategia rozwoju gminy – **teraz, w tym zakresie, ma być plan ogólny gminy i sporządzona obligatoryjnie strategia rozwoju gminy.**

Sprawy relacji planu ogólnego i strategii rozwoju gminy będą się prze-wijać w dalszych częściach Poradnika. W tym miejscu chcielibyśmy natomiast przywołać definicję strategicznego zarządzania rozwojem gminy, w myśl której polega ono na „zorganizowanym, systematycznym i kompleksowym oddziaływaniu władz gminy na społeczności lokalne, gospodarkę, przestrzeń i środowisko przyrodnicze, w celu tworzenia optymalnych warunków stymulujących wykorzystanie szans i ograniczanie zagrożeń rozwoju lokalnego”³. Definicja ta stanowi właściwy kontekst systemowy planu ogólnego. W jej świetle stwierdzenie, że plan ogólny jest koniecznym narzędziem racjonalnego zarządzania rozwojem miasta, nie może budzić wątpliwości.

1.2. **Interesariusze**

Ostateczny kształt aktów planowania przestrzennego (i w ślad za tym zagospodarowania terenów) jest wypadkową gry o przestrzeń, którą prowadzą między sobą trzy zasadnicze grupy interesariuszy, tj.:

1. **Władze lokalne**, które sporządzają plan (wójt, burmistrz albo prezydent miasta) i go uchwalają (rada gminy); w tej grupie interesariuszy znajdują się także:

³ M. Ziółkowski, *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015/1.

- władze krajowe i ich delegatury terenowe, które w drodze ustaw i decyzji określają ograniczenia w swobodzie kształtowania rozwoju przestrzennego różnych terenów;
 - władze wojewódzkie, które poprzez plany zagospodarowania przestrzennego województw, strategię rozwoju i inne decyzje oddziałują na niektóre ustalenia planów lokalnych.
2. **Kręgi biznesu** (deweloperzy, instytucjonalni i indywidualni inwestorzy, właściciele nieruchomości, architekci i in.), którzy operują na rynku nieruchomości i finalnie realizują zdecydowaną większość zabudowy.
3. **Mieszkanki i mieszkańcy** (i tworzone przez nich czy reprezentujące ich interesy organizacje pozarządowe), którzy żyją w środowisku ukształtowanym przez pozostałe dwie grupy.

Każda z tych grup interesariuszy kieruje się swoimi celami, potrzebami i interesami.

Władze lokalne, z definicji, dbają o interes publiczny. Ale dbają także o swoją reelekcję! Kręgi biznesu dbają o maksymalizację zysku w możliwie krótkim czasie. Mieszkanki i mieszkańcy, co wynika z psychiki, są z reguły przeciwni jakimkolwiek zmianom w zagospodarowaniu najbliższego otoczenia (zjawisko to określa się jako NIMBY⁴). Szczęśliwie, żaden z interesariuszy nie jest całkowicie niezależny w swych działaniach.

Władze lokalne muszą liczyć się z opiniami mieszkanek i mieszkańców (jeśli chcą liczyć na reelekcję). Muszą także liczyć się z postulatami kręgów biznesu, jeżeli chcą, aby planowane przez nie zagospodarowanie zostało zrealizowane, a płynące z tego korzyści zwiększały budżet gminy.

Kręgi biznesu mogą realizować swoje zamierzenia inwestycyjne tylko pod warunkiem, że uzyskają na to zgodę władz lokalnych⁵, a lokalne społeczności nie oprotestują skutecznie ich zamierzeń.

⁴ NIMBY – ang. *Not in My Backyard*, pol. nie na moim podwórku.

⁵ Możliwe jest także uzyskanie decyzji w trybie postępowania sądowego, ale sytuacje takie zdarzają się sporadycznie.

Mieszkanki i mieszkańcy mogą liczyć na poprawę stanu zagospodarowania ich okolicy przede wszystkim w wyniku decyzji i działań władz publicznych lub biznesu.

Ta mnogość i rozbieżne cele interesariuszy stanowią poważny problem, ale także niosą nadzieję! Aby nowe zagospodarowanie mogło zostać zrealizowane, niezbędne jest wypracowanie konsensu. To właśnie urbanistki i urbanisci jako negocjatorzy pomogą w osiągnięciu porozumienia.

Ponieważ żaden z interesariuszy nie może osiągnąć swego celu samodzielnie i wbrew pozostałym, wymusza to konieczność znalezienia rozwiązań łączących potrzeby wszystkich stron. W skali całego miasta i w dłuższej perspektywie najwłaściwszym do tego czasem jest sporządzanie planu ogólnego. Jeżeli prace nad tym planem zostaną dobrze poprowadzone, to na początku ujawnią sprzeczności różnych interesów, a później wskażą na sposoby ich łagodzenia. To nowe wyzwanie dla urbanistek i urbanistów! Wyzwanie, które znacznie wykracza poza zakres konsultacji społecznych określonych w ustawie (art. 13i ust. 3 pkt 2 i 9 u.p.z.p.).

Współczesny urbanista czy urbanistka powinni być w większym stopniu negocjatorami pomiędzy różnymi interesariuszami niż wizjonerami i kreatorami przyszłości (demiurgami). Warunkiem wstępnym powodzenia takich negocjacji jest dobre rozpoznanie potrzeb wszystkich interesariuszy. Następnie konieczna będzie umiejętność znajdowania rozwiązań kompromisowych, a na końcu kompetencje potrzebne do przekonania do tych rozwiązań. To jest możliwe! Kraje zachodnie skutecznie odrobiły już tę lekcję, mamy się od kogo uczyć. Ale, po pierwsze, my, urbanistki i urbanisci, musimy tego chcieć, a, po drugie, władze lokalne wszystkich szczebli powinny to rozumieć. O wyborze jednostki projektowej, która na zlecenie władz lokalnych poprowadzi prace nad planem ogólnym, nie może decydować kryterium najniższej ceny. Uzyskane na kosztach prac planistycznych oszczędności (niewielkie) nie zrekompensują utraconych korzyści (znacznie większych), które przyniosłyby dobrze wykonane działania partycypacyjne.

Współczesne planowanie przestrzenne wymaga zaangażowania większej liczby specjalistów z różnych dziedzin, niż było to praktykowane do tej pory. Poza urbanistkami i urbanistami (będącymi liderkami i liderami zespołów planistycznych) niezbędne są przedstawicielki i przedstawiciele wszystkich dziedzin związanych z zarządzaniem rozwojem miast. Im większe miasto, tym większe spektrum specjalistek i specjalistów, którzy powinny być zaangażowani w procedurę planistyczną. To przekłada się na dłuższy czas i wyższe koszty prac, co powinny brać pod uwagę władze lokalne zlecające prace planistyczne.

Każdy z etapów prac nad planem ogólnym wymaga zastosowania różnych narzędzi. Na wstępnym, przedplanowym, etapie prac należy rozpoznać potrzeby i cele wszystkich interesariuszy. Wymaga to nawiązania z nimi dialogu. Jeżeli są to interesariusze posiadający swoje sformalizowane reprezentacje (stowarzyszenia, izby zawodowe, rady osiedli), należy nawiązać z nimi kontakt bezpośredni. Jeżeli są to interesariusze rozproszeni (np. ogół mieszkank i mieszkańców miasta), należy wykorzystać badania ankietowe lub innego rodzaju narzędzia badawcze. Ważne jest przy tym, aby z informacją o celach i zadaniach planu dotrzeć do wszystkich grup interesariuszy. Na podstawie tego rozpoznania będzie możliwe lepsze sformułowanie celów rozwoju miasta i uzyskanie dla tych celów społecznej akceptacji.

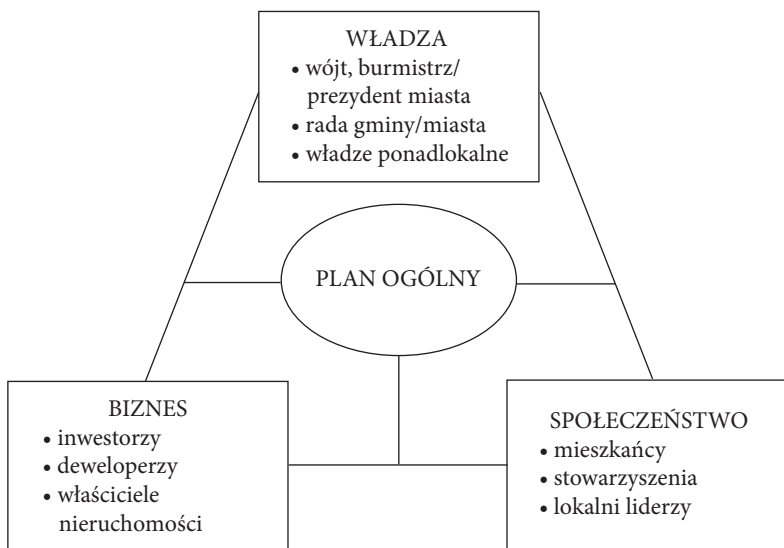
Na etapie prac planistycznych należy zwracać bardzo dużą uwagę na wykonalność proponowanych rozwiązań. Dotyczy to nie tylko wykonalności technicznej (o co w dzisiejszych czasach dosyć łatwo). Chodzi raczej o wykonalność prawną, własnościową i ekonomiczną. Ocena wykonalności musi brać pod uwagę czynnik czasu potrzebnego do przygotowania realizacji inwestycji publicznych (i prywatnych) oraz czasu, w jakim mogą być one zrealizowane.

Rozwiązanie projektowe dotyczące inwestycji publicznych, których realizacja przekroczy możliwości finansowe samorządu, pozostanie przez długie lata li tylko symbolem na mapie. Być może taka inwestycja zostanie zrealizowana dopiero po upływie dziesięcioleci. Jeżeli planujemy perspektywiczne inwestycje publiczne, to powinniśmy dysponować środkami na pozyskanie terenów dla ich realizacji

w wyobraźalnym terminie. Nie przejmowano się tym w poprzednim ustroju i „zamrażano” wiele terenów pod przyszłe inwestycje publiczne, co powodowało (słuszne) rozgoryczenia właścicieli tych nieruchomości.

Rozwiązania projektowe, które nie uzyskają akceptacji społecznej, być może *par force* zostaną zrealizowane – ale zamiast satysfakcji, pogłębią frustrację mieszkank i mieszkańców (z wiadomym skutkiem). Aby uniknąć tych pułapek, w procesie sporządzania planu ogólnego należy zarezerwować odpowiednią ilość czasu dla opracowania wariantów (alternatyw decyzyjnych). Wszystkie warianty powinny być wykonalne i zgodne z celami rozwoju, a wybór wariantu powinien dokonywać się z udziałem interesariuszy. Forma zaangażowania mieszkank i mieszkańców w proces wyboru rozwiązania optymalnego może być różnorodna. Najdłuższą i najzmudniejszą, ale najlepszą formą jest metoda deliberatywna.

Rysunek 1. Główni interesariusze planu ogólnego



Źródło: opracowanie własne.

1.3. Podstawy prawne

Źródła regulacji prawnych

Źródłem regulacji prawnych dotyczących zasad sporządzania, treści i trybu uchwalania planu ogólnego gminy jest ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym po jej głębokiej nowelizacji z 7.07.2023 r. opublikowanej w Dz.U. z 2023 r. poz. 1688.

Ustawa nowelizująca system planowania przestrzennego zniósła dotychczasowy dokument polityki przestrzennej gminy, jakim było studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, i wprowadziła w jego miejsce plan ogólny gminy jako niezbędną podstawę dla planowania miejscowego oraz decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Warstwę studialną i koncepcyjną polityki przestrzennej przeniesiono do strategii rozwoju gminy, uregulowanej w art. 10e ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz w ustawie z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2024 r. poz. 324).

Podstawę merytoryczną dla planu ogólnego stanowi polityka przestrzenna gminy sformułowana w strategii rozwoju gminy. W strategii powinien zostać określony m.in. „model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, rozumiany jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni”, w tym:

- struktura sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych;
- system powiązań przyrodniczych;
- główne korytarze i elementy sieci transportowych, w tym pieszych i rowerowych;
- główne elementy infrastruktury technicznej i społecznej.

Strategia rozwoju gminy zawierać ma również „ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie” dotyczące:

- zasad ochrony środowiska i jego zasobów, w tym ochrony powietrza, przyrody i krajobrazu;