

Wojciech KORBEL

Politechnika Krakowska

Wydział Architektury

e-mail: wojciech.korbel@pk.edu.pl

**INSTYTUCJA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA
PRZESTRZENNEGO – OCENA I OCZEKIWANIA ZMIAN
WEDŁUG GMINNYCH WŁADZ SAMORZĄDOWYCH W POLSCE**

**Institution of land development plan – valuation and expectations of changes
in the eyes of the communal authorities of Poland**

Zarys treści: Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.) to jeden z kluczowych dokumentów kształtowania polityki przestrzennej władz szczebla lokalnego, którego sporządzenie może w myśl art. 7 Konstytucji RP być realizowane wyłącznie w oparciu o ścisłą normę kompetencyjną. Wspomniane ograniczenia nasuwają jednak szereg elementarnych pytań. Jak władze gminne postrzegają ten instrument prawa, czy tworzenie planów jest w oczach władz samorządowych problematyczne i jakich zmian systemowych oczekują samorządy by jakość kształtowanej przestrzeni urbanistycznej była lepsza? W ramach badania prowadzonego w marcu 2017 r. skierowano do władz samorządowych ankietę badawczą nt. „sposobu postrzegania przez władze gminne obowiązującego w Polsce prawa planowania przestrzennego i budowlano – inwestycyjnego w kontekście skuteczności realizacji zamierzonego rozwoju przestrzennego gmin oraz oczekiwanych przez samorządy kierunków zmian tego prawa”. Niniejszy artykuł prezentuje uzyskaną ocenę instytucji m.p.z.p. oraz najbardziej oczekiwane przez samorządy zmiany prawne. Formułuje także tezę o niespójności oczekiwań władz gminnych z kierunkami realizowanych przez lata zmian prawnych w Polsce i podejmuje próbę określenia potencjalnie akceptowanych i sprzyjających jakości kształtowanej przestrzeni alternatywnych rozwiązań systemowych.

Abstract: Municipal governments in Poland implementing spatial policy are obliged to act strictly within the limits of applicable laws. The land development plan is one of the basic instruments for shaping spatial policy at the local level. The legal provisions defining the manner of creating and functioning of the plan are therefore crucial for the effects of the spatial policy of local governments. The research has attempted to answer the question whether the creation of land development plan is problematic for local authorities and what systemic changes are being most expected. The research poll was prepared and addressed to a representative group of communal authorities in Poland. The article presents broad expectations of local governments regarding legal changes in the plan creation process. These changes are mostly perceived as actions aimed at procedural simplification in the area of creating or changing local land development plans as well as correcting and explaining the errors appearing in these documents. Changes aimed at strengthening planning activities by means of additional analytical studies or to increase the scope of the plan's arrangements were considered by responding authorities as not relevant and unnecessary in the legal system. The collected information also allows to formulate a thesis on the inconsistency of the expectations of communal authorities with the directions of legal changes over the past years in Poland.

Słowa kluczowe: instrumenty prawne planowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, oczekiwania samorządów gminnych, badanie ankietowe

Key words: legal instruments of urban planning, local land development plan, expectations of communal authorities, research poll

Wpłynęło: 01.02.2018

Zaakceptowano: 20.06.2018

Zalecany sposób cytowania: Korbel W., 2018, Instytucja miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – ocena i oczekiwania zmian według gminnych władz samorządowych w Polsce, *Prace i Studia Geograficzne*, 63.4, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 23-39.

WPROWADZENIE

Kształtowanie przestrzeni urbanistycznych i ich jakości w znaczącej mierze uzależnione jest od instrumentów prawnych regulujących proces kształtowania tych przestrzeni, w szczególności na szczeblu gminnym. Omawiany w niniejszej pracy problem dotyczy dwóch obowiązujących, kluczowych regulacji prawnych wynikających zarówno z zapisów *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (u.p.z.p.)¹ jak i Konstytucji RP².

Zgodnie z wymienioną ustawą kształtowanie polityki przestrzennej na terenie gminy wyrażane między innymi poprzez uchwalanie studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego (s.u. i k.z.) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.) należy do zadań własnych gminy³. Sporządzającym przedmiotowe dokumenty planistyczne w rozumieniu przytoczonego aktu prawa jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta⁴. Działalność władzy gmin nie może być jednak kształtowana na kanwie wywiedzionej z *Kodeksu karnego*⁵ zasady: „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz w oparciu o precyzyjne normy prawne. Podstawę dla tak wyrażonego i popartego orzeczeniami sądowymi poglądu stanowi artykuł 7 Konstytucji RP, w myśl którego „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Podejmowane w badaniu zagadnienie problemowe dotyczy więc regulacji, które z jednej strony nadają władzom gminnym uprawnienia do sporządzania dokumentów planistycznych i są przez nie stosowane (Śleszyński i in. 2015, 2016), z drugiej zaś wymagają od autorów gminnej polityki rozwoju przestrzennego podejmowania działań opartych na ściśle określonych normach kompetencyjnych⁶.

Celem artykułu jest zatem poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: czy obowiązujące, szczegółowe uregulowania systemowe odnoszące się do instytucji m.p.z.p są w ocenie gminnych władz samorządowych odpowiednie dla prawidłowego kształtowania polityki przestrzennej? Jeśli nie, jakie zmiany systemowe procesu tworzenia planów miejscowych byłyby zmianami najbardziej przez nie oczekiwany? Wreszcie, jakie miejsce wśród potencjalnych oczekiwań zajmuje potrzeba wzmocnienia dbałości o jeden z kluczowych elementów planowania przestrzennego tj. jakość powstających przestrzeni urbanistycznych (Ziobrowski i in. 1996; Jędraszko 2007). Mając na uwadze wyrażane w ostatnich latach oceny i oczekiwania gmin (Śleszyński i in. 2012) oraz podejmowane próby zmian systemowych planowania przestrzennego (Sepioł i in. 2014), również w ramach projektowanego *Kodeksu urbanistyczno-budowlanego*⁷, poszukiwanie instrumentów najbardziej oczekiwanych przez autorów polityki lokalnego rozwoju wydaje się kie-

¹ *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. z 2003 r. nr 80 poz. 717 z późniejszymi zmianami.

² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483.

³ Na podstawie art. 3 ust. 1 u.p.z.p.

⁴ Na podstawie art. 9 i 15 u.p.z.p.

⁵ Na podstawie art. 1 ust. 1 *Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*, Dz.U. z 1997 r. nr 88 poz. 553 z późniejszymi zmianami w związku z art. 42 Konstytucji RP.

⁶ Postanowienie składu siedmiu sędziów SN z dnia 18 stycznia 2005 r. (wk 22/04) dotyczące stosowania przez organy władzy normy kompetencyjnej.

⁷ Projekt *Kodeksu urbanistyczno-budowlanego* przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa i skierowany do konsultacji społecznych 6.10.2016 r.: <http://www.konsultacje.gov.pl/node/4338> (22.05.2017).

runkiem mogącym w sposób najskuteczniejszy zagwarantować w przyszłości stabilność wprowadzanych, nowych rozwiązań systemowych (Zachariasz 2012).

ANKIETA I PRÓBA BADAWCZA

Prezentowane w niniejszym opracowaniu wyniki stanowią część szerszych zagadnień problemowych, dla zbadania których przygotowana została ankieta badawcza sposobu postrzegania przez władze gminne obowiązującego w Polsce prawa planowania przestrzennego i budowlano-inwestycyjnego w kontekście skuteczności realizacji zamierzonego rozwoju przestrzennego gmin oraz oczekiwanych przez samorządy kierunków zmian tego prawa⁸.

Ankieta składająca się z 24 pytań – w ramach trzech bloków tematycznych – objęła swym zakresem zagadnienia dotyczące:

- oceny obowiązującego systemu przez władze samorządowe,
- oczekiwań i kierunków preferowanych zmian,
- orzecznictwa sądowego w planowaniu przestrzennym ankietowanych gmin.

Cztery spośród pytań dotyczyły problematyki miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i instrumentów im towarzyszących w ocenie władz samorządowych. Analiza odpowiedzi uzyskanych na te pytania zaprezentowana została szczegółowo w ramach niniejszej pracy. Jednocześnie z uwagi na zawarte w ankiecie odniesienie do obszaru przestrzeni publicznych i niedostateczną zdaniem autora badania, obowiązującą w Polsce, ustawową definicję tej przestrzeni⁹, we wprowadzeniu do ankiety zaproponowana została robocza definicja charakteryzująca przestrzeń publiczną jako „wszelkie obszary ogólnodostępne, w których może znaleźć się (przebywać) każda jednostka społeczna”.

Mając na względzie potrzebę zapewnienia poprawności metodologicznej badania ankietowego nawiązana została współpraca z Fundacją Rozwoju Badań Społecznych¹⁰. Zadaniem Fundacji był właściwy dobór próby badawczej w drodze planowanego losowania, przygotowanie wersji internetowej ankiety i jej rozesłanie pocztą elektroniczną do wylosowanych gmin, gromadzenie wypełnionych i odsyłanych zwrotnie ankiet oraz wstępne opracowanie wyników.

Istotnym zagadnieniem problemowym był właściwy dobór ankietowanych. Zgodnie z sugestią Fundacji Rozwoju Badań Społecznych w doborze próby wykorzystana została *Ekspertyza nr 12* Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego¹¹. Zgodnie z przedmiotową ekspertyzą 2478 funkcjonujących w Polsce gmin¹² podzielono na maksymalnie 9 klas wyodrębnianych w 3 odmiennych przekrojach, społeczno-gospodarczym, demograficznym i finansowym.

⁸ Ankieta badawcza przygotowywana w latach 2016 i 2017, opracowana w ramach działalności badawczej Instytutu Projektowania Urbanistycznego Wydziału Architektury Politechniki Krakowskiej.

⁹ Definicja obszaru przestrzeni publicznej w rozumieniu art. 6 p. 12 u.p.z.p.

¹⁰ Fundacja Rozwoju Badań Społecznych, Al. Juliusza Słowackiego 6/13, Kraków.

¹¹ *Ekspertyza Nr 12*, 2016, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, <http://www.nist.gov.pl/nauka-i-badania/ekspertyzy-i-opracowania-nr-12,123.html> (05.12.2016).

¹² *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2016 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2016: http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosc/5468/7/13/1/powierzchnia_i_ludnosc_w_przekroju_terytorialnym_w_2016_r.pdf (03.02.2017).

W wyniku przeprowadzonej analizy, przekrój społeczno-gospodarczy został uznany za najbardziej adekwatny do proponowanego ankieta badania. Tym samym przyjęto podział gmin na 9 klas. Proporcjonalnie do całkowitej liczby gmin wymienionej ekspertyzą w każdej z klas, wylosowana została liczba gmin, do których w następstwie skierowane zostało zaproszenie do udziału w badaniu.

Dla potrzeb oszacowania wymaganej wielkości próby badawczej, punkt wyjścia stanowiła założona wielkość maksymalnego, potencjalnego błędu statystycznego, która w badaniu winna była wynieść ok. 5,0%. Na tej podstawie wyliczono, że liczba biorących udział w ankiecie winna stanowić ok. 10% z 2478 funkcjonujących gmin w Polsce. Jednocześnie założono, że liczba władz gminnych, która faktycznie podejmie udział w badaniu w stosunku do liczby władz zaproszonych wyniesie ok. 50%. Uwzględniając powyższe szacunki ankietę skierowano bezpośrednio, imiennie do 491 wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast z prośbą o udzielenie odpowiedzi przez osoby najbardziej kompetentne w problematyce planowania przestrzennego w reprezentowanym urzędzie gminy.

Czas badania ankietowego uwzględniający wysyłkę, zapoznanie się i udzielenie odpowiedzi przez ankietowane władze gmin wynosił 1 miesiąc.

INSTYTUCJA PLANU MIEJSCOWEGO W OCENIE WŁADZ SAMORZĄDOWYCH – WYNIKI BADANIA I ICH ANALIZA

Na skierowaną prośbę o udział w badaniu odpowiedzi udzielili pracownicy delegowani przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów – reprezentujący najczęściej komórki organizacyjne ds. architektury, planowania przestrzennego lub gospodarki nieruchomościami. W przeważającej mierze byli to pracownicy w randze kierowników, specjalistów lub inspektorów, choć w jednostkowych przypadkach ankietę wypełnił dyrektor wydziału lub sam wójt. Łącznie 244 gminne władze samorządowe ze 185 powiatów na terenie 16 województw odpowiedziały, wypełniając ankietę badawczą. Władze te reprezentowały wymienione uprzednio 9 kategorii gmin w liczbie proporcjonalnej do ogólnej liczby gmin w każdej z kategorii. Pozwoliło to spełnić przyjęte na wstępie założenie dotyczące wymaganej liczby respondentów i maksymalnego błędu statystycznego. Tym samym prezentowane w ramach poniższej analizy wyniki w sposób reprezentatywny odzwierciedlają przekonania wyrażane przez ogół lokalnych władz samorządowych w Polsce.

Przedstawione w niniejszym rozdziale cztery pytania badawcze w sposób szczególny dotyczą zagadnień stosowania przez samorządy gmin instytucji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podejmują one problematykę postrzegania przez ankietowanych roli przedmiotowego narzędzia w kształtowaniu wysokiej jakości przestrzeni, zwłaszcza publicznych oraz oczekiwanych zmian systemowych dotyczących badanego instrumentu. Każdemu z pytań towarzyszyły proponowane ankieta odpowiedzi. Respondenci mieli także swobodę udzielania odpowiedzi własnych. Zestawienie poszczególnych pytań, odpowiedzi i towarzyszącej im procentowej liczby wskazań przedstawiono poniżej w tabelach oraz w formie wykresów (ryc. 1-4). Kolejność odpowiedzi w tabelach odzwierciedla kolejność, w jakiej były one proponowane w ankiecie. Odpowiedzi prezentowane na wykresach uszeregowane zostały według liczby zgromadzonych wskazań. Wielkości procentowe nie sumują się z uwagi na możliwość wyboru przez respondentów więcej niż jednej odpowiedzi.

Pytanie 1. – ocena funkcjonowania instytucji m.p.z.p**Tabela 1.** Pytanie 1 – zestawienie odpowiedzi i procent wskazań**Table 1.** Question 1 – summary of answers and the percentage of indicated responses

P. 1. / Q. 1.	Czy w Państwa opinii tworzenie m.p.z.p. jest problematyczne? Jeśli tak, co przeszkadza w sposób szczególnie (wyluczając problematykę rozstrzygnięć sądowych)? / <i>In your opinion, is the creation of local spatial development plan problematic? If so, what interferes the most (excluding the problems of court decisions)?</i>	Procent wskazanych odpowiedzi / Percentage of indications
A	nie, nic w sposób szczególnie nie przeszkadza	4,3
B	tak, zbyt małe zainteresowanie społeczne w trakcie tworzenia projektu planu	32,4
C	tak, zbyt duże zainteresowanie społeczne w trakcie tworzenia projektu planu	3,8
D	tak, konflikty społeczne w trakcie sporządzania projektu planu i ich skutki	30,5
E	tak, niedostateczna wiedza i przygotowanie zawodowe osób sporządzających projekty planów	8,9
F	tak, nieznamość problematyki planowania przestrzennego wśród radnych	24,2
G	tak, partykularne interesy części radnych biorące górę nad dobrem wspólnym	10,4
H	tak, czasochłonność procesu planistycznego	67,7
I	tak, ilość i różnorodność niezbędnych uzgodnień formalnych	49,4
J	tak, zawłości proceduralne w procesie powstawania planu	37,3
K	tak, koszty tworzonych opracowań planistycznych	56,2
L	tak, niska jakość opracowań planistycznych i trudności w późniejszym procesie stosowania planu	11,5
M	tak, uchwalane plany miejscowe mogą docelowo ograniczać możliwości pozyskiwania przez Gminę nowych strategicznych inwestorów i ich inwestycji budowlanych, dla których udzielenie decyzji o w.z.iz.t. jest łatwiejsze i szybsze niż czasochłonne sporządzenie nowego m.p.z.p. lub jego zmiana	21,0
N	tak, ewentualne, późniejsze roszczenia finansowe zgłaszane w trybie art. 36 <i>Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i>	21,0
O	tak, inne problemy, jakie?	6
P	trudno powiedzieć	1,7
R	nie wiem	0,4

Łącznie „tak” 93,6

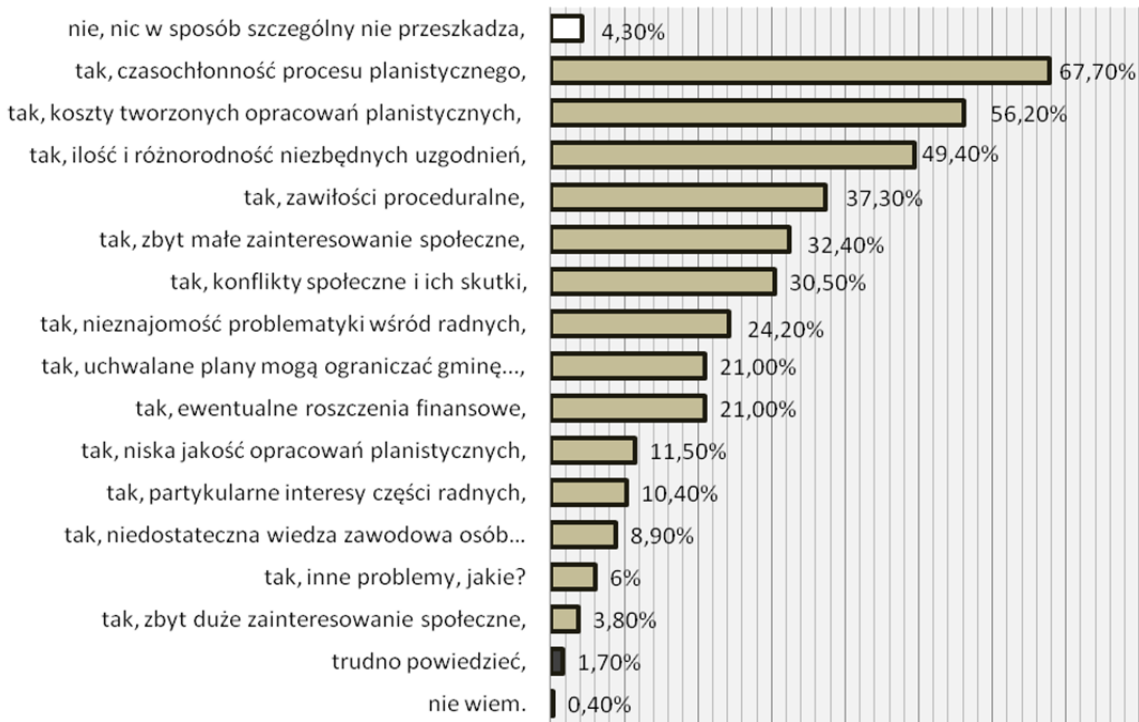
Źródło: opracowanie własne.

Source: author's own elaboration.

W odniesieniu do odpowiedzi „O” (inne problemy utrudniające realizację m.p.z.p. – jakie?) wpłynęło 14 odpowiedzi uzupełniających. Do problemów utrudniających realizację m.p.z.p. ankietowani samodzielnie zaliczyli brak właściwych map w zasobach starostw powiatowych, zawłości proceduralne związane z realizacją wniosku rolnego, trudności w korzystaniu z systemu SOPO¹³, skomplikowaną procedurę zmiany obowiązującego w gminie planu miejscowego, a także udzielane w trybie nadzorczym, kwestionowane przez samorządy, rozstrzygnięcia wojewody.

¹³ System osłony przeciwosuwiskowej <http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/SOPO> (08.10.2017).

PYTANIE 1. Czy w Państwa opinii tworzenie m.p.z.p. jest problematyczne? Jeśli tak, co przeszkadza w sposób szczególny (wyłączając problematykę rozstrzygnięć sądowych)?



Ryc. 1. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 1 i procentowy rozkład wskazań respondentów

Fig. 1. Summary of answers and the percentage of indicated responses to question 1

Źródło: opracowanie własne.

Source: author's own elaboration.

Wyniki badania jednoznacznie wskazują, że proces tworzenia planów miejscowych jest dla absolutnej większości ankietowanych problematyczny (93,6%). Czasochłonność procesu planistycznego, jego koszty i zawiłości proceduralne w subiektywnej ocenie władz samorządowych bezwzględnie dominują nad innymi problemami, także nad potencjalnymi roszczeniami finansowymi zgłaszanymi gminom w trybie art. 36 i 37 u.p.z.p., będącymi następstwem uchwalanych planów miejscowych¹⁴. Dla 20% respondentów plany mogą stanowić ograniczenie w swobodzie kształtowania bieżącej polityki przestrzennej. Niewiele ponad 10% ankietowanych dostrzega problem niskiej jakości opracowań planistycznych. Jeszcze rzadziej wskazywana była problematyka niedostatecznych umiejętności osób sporządzających opracowania planistyczne.

W świetle analizowanego pytania i wskazywanych odpowiedzi, problemy czasochłonności czy trudności formalno-prawnych procesu tworzenia m.p.z.p. spychają na drugi plan jakość tworzonego przez gminę dokumentu planistycznego i jego znaczenia dla kształtowanych tym dokumentem przestrzeni.

¹⁴ Badanie sprzed nowelizacji prawa ograniczającego możliwość roszczeń – art. 37 ust. 1 u.p.z.p. zmieniony we wrześniu 2017 r., z datą obowiązywania od 1.01.2018 r. Dz.U. z 2017 r. poz. 1566.

Pytanie 2. – oczekiwania zmian w procesie tworzenia m.p.z.p.**Tabela 2.** Pytanie 2 – zestawienie odpowiedzi i procent wskazań**Table 2.** Question 2 – summary of answers and the percentage of indicated responses

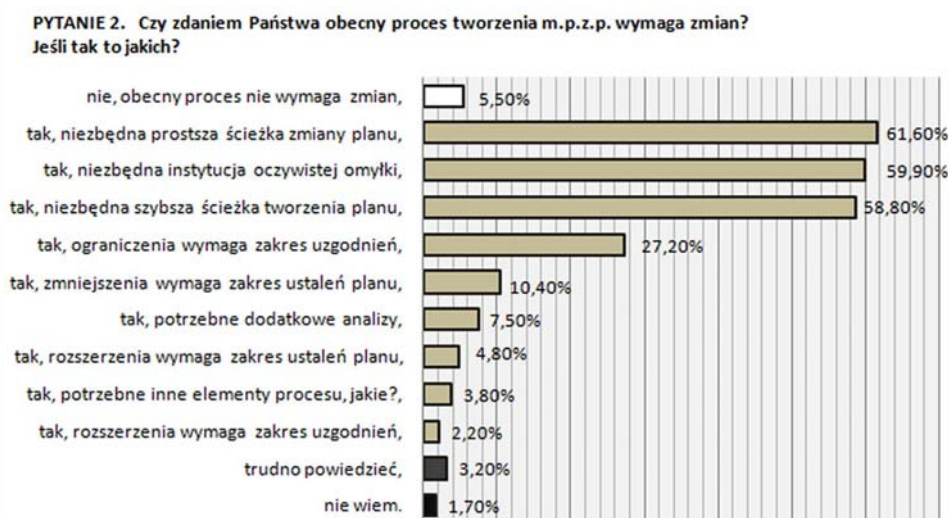
P. 2. / Q. 2.	Czy zdaniem Państwa obecny proces tworzenia m.p.z.p. wymaga zmian? Jeśli tak, to jakich? / <i>In your opinion does the process of spatial development plan creation requires changes? If so, which ones?</i>	Procent wskazanych odpowiedzi / <i>Percentage of indications</i>	
A	nie, obecny proces tworzenia m.p.z.p. nie wymaga zmian	5,5	
B	tak, niezbędna jest szybsza ścieżka prawna dla tworzenia nowych m.p.z.p.	58,8	Łącznie „tak” 89,6
C	tak, niezbędna jest uproszczona ścieżka prawna zmiany istniejących m.p.z.p.	61,6	
D	tak, niezbędna jest instytucja oczywistej omyłki w treści zapisów m.p.z.p., umożliwiająca sprostowanie pojawiających się w planach pomyłek pisarskich	59,9	
E	tak, ograniczenia wymaga zakres uzgodnień projektu planu wynikający z zapisów obowiązującej <i>Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i>	27,2	
F	tak, rozszerzenia wymaga zakres uzgodnień projektu planu wynikający z zapisów <i>Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i>	2,2	
G	tak, projekt m.p.z.p. winien zostać poprzedzony dodatkowymi opracowaniami analitycznymi (np. w zakresie tradycyjnych form lokalnego budownictwa / potrzeb ruchu turystycznego / innymi – jakimi?)	7,5	
H	tak, korekty wymaga zakres ustaleń obejmowanych projektem planu, wynikający z zapisów art. 15 <i>Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i> w sposób rozszerzający	4,8	
I	tak, korekty wymaga zakres ustaleń obejmowanych projektem planu, wynikający z zapisów art. 15 <i>Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i> w sposób zmniejszający	10,4	
J	tak, potrzebne inne elementy procesu, jakie?	3,8	
K	trudno powiedzieć	3,2	
L	nie wiem	1,7	

Źródło: opracowanie własne.

Source: author's own elaboration.

W odniesieniu do odpowiedzi „J” (potrzebne inne elementy procesu tworzenia m.p.z.p., jakie?) wpłynęło 9 odpowiedzi uzupełniających. Do oczekiwanych, dodatkowych elementów ankietowani samodzielnie zaliczyli potrzebę ujednoczonego wzoru wniosku rolnego¹⁵, wprowadzenia jednoznacznej procedury postępowania z projektem planu w przypadku uwzględnienia uwag zgłaszanych po jego wyłożeniu a także zmiany liczby organów uprawnionych ustawowo do uzgadniania projektu m.p.z.p. Oczekiwania dotyczyły także wsparcia finansowego gmin w procesie realizacji ustaleń planu.

¹⁵ Zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych udzielana na podstawie art. 7 *Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Dz.U. z 2017, poz. 1161.



Ryc. 2. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 2 i procentowy rozkład wskazań respondentów

Fig. 2. Summary of answers and the percentage of indicated responses to question 2

Źródło: opracowanie własne.

Source: author's own elaboration.

Wyniki badania jednoznacznie wskazują, że proces tworzenia planów miejscowych w opinii zdecydowanej większości ankietowanych wymaga zmian (89,6% wskazań). Potrzeba ta jednak w marginalnym stopniu dotyczy ewentualnych, dodatkowych opracowań analitycznych mogących poprawić jakość tworzonych planów czy też rozszerzenia zakresu ustaleń obejmowanych projektem m.p.z.p. mogących bardziej precyzyjnie opisać ustalone przeznaczenie terenu oraz warunki planowanej zabudowy. Wśród zmian najczęściej oczekiwanych wymieniano potrzebę uproszczonej ścieżki prawnej dla zmiany planów istniejących lub tworzenia nowych. W przeważającej większości wymieniano zatem te potrzeby, które dotyczą ograniczenia podejmowanych wysiłków i niezbędnego czasu w procesie prowadzenia polityki przestrzennej.

Bardzo istotnym problemem będącym pochodną wymienionych powyżej zagadnień okazał się również problem pomyłek pisarskich w tworzonych i uchwalanych planach a także kwestia oczekiwanej przez władze gmin instytucji oczywistej omyłki pisarskiej. Wprawdzie art. 17 ust. 1 *Ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*¹⁶ stanowi, że „błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia”, a w myśl art. 18 ust. 2 p. 5 *Ustawy o samorządzie gminnym*: „do wyłącznej właściwości rady gminy należy (...) uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”, jednakże orzecznictwo sądów administracyjnych rozwiewa wątpliwości co do możliwości korzystania przez władze gmin z powyższych zapisów w kwestii omyłek pisarskich. Wskazuje ono, że „zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w drodze sprostowania, a więc bez zachowania trybu, w jakim plan i studium są uchwalane stanowiłyby obejście art. 27 *Ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*”¹⁷.

¹⁶ *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Dz.U. z 2000, nr 62 poz. 718 z późniejszymi zmianami.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1488/10.

Tym samym dopuszczenie możliwości prostowania błędów w planach miejscowych byłoby możliwe tylko na drodze nowych, jednoznacznych rozwiązań ustawowych¹⁸.

Pytanie 3. – oczekiwania zmian co do zakresu ustaleń m.p.z.p.

Tabela 3. Pytanie 3 – zestawienie odpowiedzi i procent wskazań

Table 3. Question 3 – summary of answers and the percentage of indicated responses

P. 3. / Q. 3.	Czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zakresem swych ustaleń winien obejmować dodatkowe elementy sprzyjające jakości kształtowanej przestrzeni (zwłaszcza publicznej)? Jeśli tak, to jakie? / <i>Should the local spatial development plan, within the scope of its arrangements, include additional elements conducive to the quality of the shaped space (especially public)? If so, which ones?</i>	Procent wskazanych odpowiedzi / Percentage of indications	
A	nie, obecny zakres ustaleń planów miejscowych jest wystarczający	39,9	Łącznie „nie” 43,8%
B	nie, obecny zakres ustaleń m.p.z.p. jest zbyt obszerny i wymaga ograniczenia (o jakie elementy?)	4,3	
C	tak, koncepcje urbanistyczne	15,5	Łącznie „tak” 41,4%
D	tak, opracowania planistyczne w skalach mniejszych niż 1:1000 (np. 1:500, 1:200)	8,2	
E	tak, przekroje przez ulice i wnętrza urbanistyczne	4,8	
F	tak, katalogi wymaganych w projektach budowlanych detali architektonicznych	6,2	
G	tak, wzorniki kolorystyczne dla wymaganych w projektach budowlanych materiałów elewacyjnych	7,1	
H	tak, wizualizacje planowanych rozwiązań urbanistyczno-architektonicznych do prezentacji w ramach konsultacji społecznych	12,3	
I	tak, wyżej wymienione z zastrzeżeniem, że wybór tych elementów pozostaje do uznania przez władze gminy / urbanistę	19,3	
J	tak, inne opracowania (jakie?)	1,7	
K	trudno powiedzieć	12,3	
L	nie wiem	2,5	

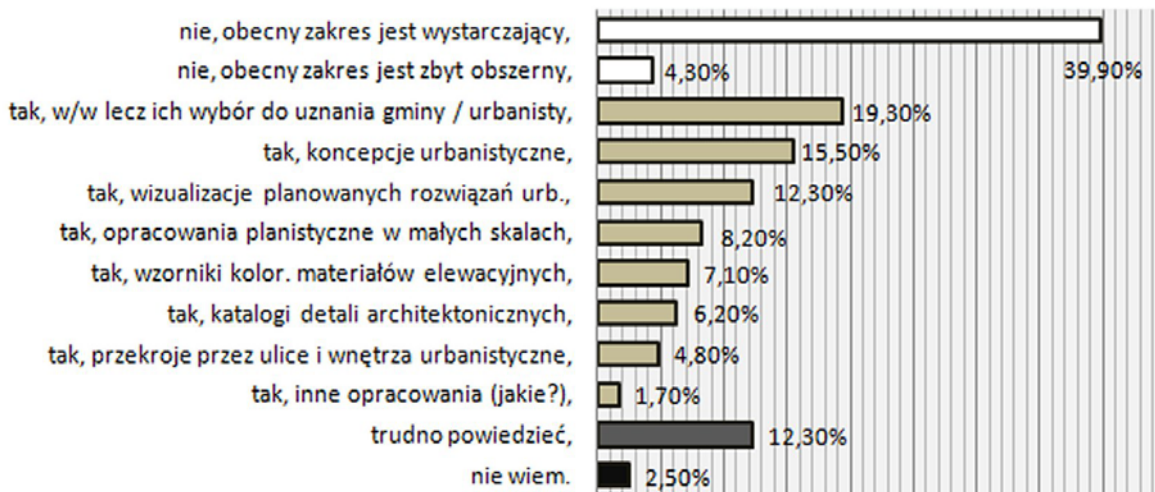
Źródło: opracowanie własne.

Source: author's own elaboration.

W odniesieniu do odpowiedzi „B” (obecny zakres ustaleń m.p.z.p. jest zbyt obszerny i wymaga ograniczenia (o jakie elementy?)) wpłynęły 3 odpowiedzi uzupełniające. Respondenci wskazali na potrzebę ograniczenia zakresu planu o ustalenia dotyczące kart parkingowych oraz na potrzebę ustalenia w m.p.z.p. wysokości zabudowy i kąta nachylenia połaci dachowych tylko w obrębie terenów „o ukształtowanej specyfice regionalnej” wnioskując jednocześnie o zwolnienie z tego wymogu obszarów „o dużym zróżnicowaniu” istniejącej zabudowy.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1656/14.

**PYTANIE 3. Czy m.p.z.p. zakresem swych ustaleń winien obejmować dodatkowe elementy sprzyjające jakości kształtowanej przestrzeni (zwłaszcza publicznej)?
Jeśli tak to jakie?**



Ryc. 3. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 3 i procentowy rozkład wskazań respondentów

Fig. 3. Summary of answers and the percentage of indicated responses to question 3

Źródło: opracowanie własne.

Source: author's own elaboration.

W świetle zgromadzonych wyników najliczniejsza grupa badanych (43,8%) była zdania, że zakres ustaleń m.p.z.p. nie powinien obejmować dodatkowych elementów albo z uwagi na wystarczające wymogi zawarte w obowiązującym ustawodawstwie albo z uwagi na potrzebę działań odwrotnych, ograniczających ten zakres w przepisach prawa.

Odmienne zdania była druga co do wielkości grupa ankietowanych (łącznie 41,4% badanych), podzielająca pogląd, w myśl którego plan miejscowy winien obejmować dodatkowe elementy sprzyjające jakości kształtowanej przestrzeni, zwłaszcza publicznej. W grupie tej uznanie zdobył pomysł realizacji opracowań koncepcyjnych na rzecz łatwiejszego zrozumienia przez społeczność lokalną planowanych zamierzeń przestrzennych wyrażanych w koncepcjach urbanistycznych, a także tworzenia wizualizacji planowanych rozwiązań urbanistyczno-architektonicznych do prezentacji w ramach konsultacji społecznych.

Niewielkie uznanie zdobyły pomysły rozszerzenia ustaleń planów o ustalenia rysunkowe w mniejszych skalach, przekroje przez wnętrza urbanistyczne, wzorniki kolorystyczne czy detale architektoniczne dla wymaganych rozwiązań zawieranych w projektach budowlanych.

Jednocześnie blisko 20% respondentów dopuściło możliwość stosowania w planach miejscowych wszystkich wyżej wymienionych instrumentów mogących potencjalnie sprzyjać jakości kształtowanej przestrzeni zastrzegając, że ostateczna decyzja o korzystaniu z nich winna należeć do samodzielnej decyzji władz gminnych lub projektanta-urbanisty.

Jak pokazuje badanie, władze gmin nie dostrzegają istotnej potrzeby wzmocnienia instytucji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dodatkowymi instrumentami planistycznymi a jeśli tak to dopuszczają ich stosowanie warunkowo jako fakultatywne. Na uwagę zwraca również blisko 15% odsetek badanych nie umiejących udzielić jednoznacznej odpowiedzi.

Pytanie 4. – oczekiwania szerszych zmian systemowych**Tabela 4.** Pytanie 4 – zestawienie odpowiedzi i procent wskazań**Table 4.** Question 4 – summary of answers and the percentage of indicated responses

P. 4. / Q. 4.	Czy potrzebna jest szersza zmiana systemu planowania przestrzennego w gminach? Jeśli tak, jakie zmiany winny nastąpić, aby był on skuteczniejszy i kształtujący lepszej jakości przestrzeń? / <i>Is wider change in the spatial planning system of municipalities necessary? If so, what changes should be made to make it more effective and shape better quality space?</i>	Procent wskazanych odpowiedzi / Percentage of indications	
1.	2.	3.	4.
A	nie, obecne przepisy prawa są wystarczające	7,9	Łącznie „nie” 21,2
B	nie, zmiany są stanowczo zbyt częste i każdorazowo generujące nowe problemy interpretacyjne	14,2	
C	tak, należy przede wszystkim doprecyzować zapisy obecnego prawa, minimalizując pole do interpretacji tych przepisów	44,0	Łącznie „tak” 71,8
D	tak, niezbędnym jest wypracowanie lepszych (skuteczniejszych) metod konsultacji społecznych (np. dobrowolna baza adresów mailowych osób i firm zainteresowanych informowaniem przez gminę o podejmowanych inicjatywach planistycznych / konsultacje wymagające więcej czasu / inne – jakie?)	6,5	
E	tak, niezbędnym jest wypracowanie instrumentu ograniczającego możliwości wielokrotnego skarżenia uchwalonego przez Gminę m.p.z.p. i uchylenia przez sąd tej uchwały w dowolnym czasie od jej uchwalenia	33,1	
F	tak, niezbędna jest zmiana art. 36 Ustawy o p. z. p. na rzecz ograniczenia potencjalnych roszczeń odszkodowawczych przysługujących niektórym właścicielom nieruchomości obejmowanych tworzonym m.p.z.p.	21,7	
G	tak, niezbędnym jest przywrócenie funkcjonowania Izby Urbanistów	12,1	
H	tak, niezbędnym jest zaostrzenie kryteriów dostępu do zawodu urbanisty (dostęp wyłącznie dla osób ze znaczącym doświadczeniem zawodowym / dostęp na podstawie wyników egzaminu państwowego)	13,9	
I	tak, osoby tworzące projekty planów winny, prócz doświadczenia urbanisty, posiadać doświadczenie zawodowe architekta w projektowaniu inwestycji budowlanych i uzyskiwaniu decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie zapisów m.p.z.p.	16,6	
J	tak, niezbędnym jest wprowadzenie funkcji sprawdzającego projekt planu na wzór projektanta sprawdzającego projekt budowlany	11,2	
K	tak, niezbędna jest lepsza koordynacja tworzonych dokumentów planistycznych s.u. i k.z. / m.p.z.p. pomiędzy sąsiadującymi ze sobą gminami w zakresie spójności proponowanych wzajemnie rozwiązań przestrzennych i funkcjonalnych np. poprzez wzmocnienie roli Marszałka / stworzenie innego instrumentu koordynacji – jakiego?	7,2	
L	tak, należy zmniejszyć ilość różnorodnych aktów prawnych kształtujących planowanie przestrzenne gminy tj. kwestie rewitalizacji / lokalizacji małej architektury / lokalizacji reklam / lokalizacji ogrodzeń itd. winny zawsze stanowić część m.p.z.p.	31,1	

1.	2.	3.	4.
M	tak, niezbędna jest zmiana systemowa wprowadzająca plany „OGÓLNE” zagospodarowania przestrzennego dla całych obszarów gmin i plany „SZCZEGÓŁOWE” zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych planem ogólnym wybranych obszarów gminy (np. dla przestrzeni publicznych / obiektów handlu wielkopowierzchniowego / innych – jakich?)	17,4	
N	tak, potrzeba dodatkowych, systemowych źródeł finansowania planowania przestrzennego w Gminie ze środków prywatnych (np. z potencjalnym deweloperem w trybie umowy cywilno-prawnej)	20,4	
O	tak, specustawy (np. drogowa, kolejowa ¹⁹) winny dopuszczać realizację inwestycji jedynie w sposób zgodny z ustaleniami m.p.z.p. (w przypadku istnienia planu)	9,3	
P	tak, potrzebne inne rozwiązania systemowe (jakie?)	2,0	
R	trudno powiedzieć	5,4	
S	nie wiem	1,6	

Źródło: opracowanie własne.

Source: author's own elaboration.

W uzupełnieniu odpowiedzi „K” (tak, niezbędna jest lepsza koordynacja tworzonych dokumentów planistycznych [...] pomiędzy gminami w zakresie spójności proponowanych wzajemnie rozwiązań przestrzennych i funkcjonalnych [...]) respondenci wskazali jedynie na potrzebę obligatoryjnej współpracy gmin w zakresie lokalizacji „wszelkich inwestycji mogących wpływać negatywnie na obszary gmin sąsiednich”.

W odniesieniu do odpowiedzi „M” dotyczącej przeznaczenia terenu wymagającego obligatoryjnie realizacji planów miejscowych o charakterze szczegółowym ankietowani w 5 odpowiedziach uzupełniających wskazali na:

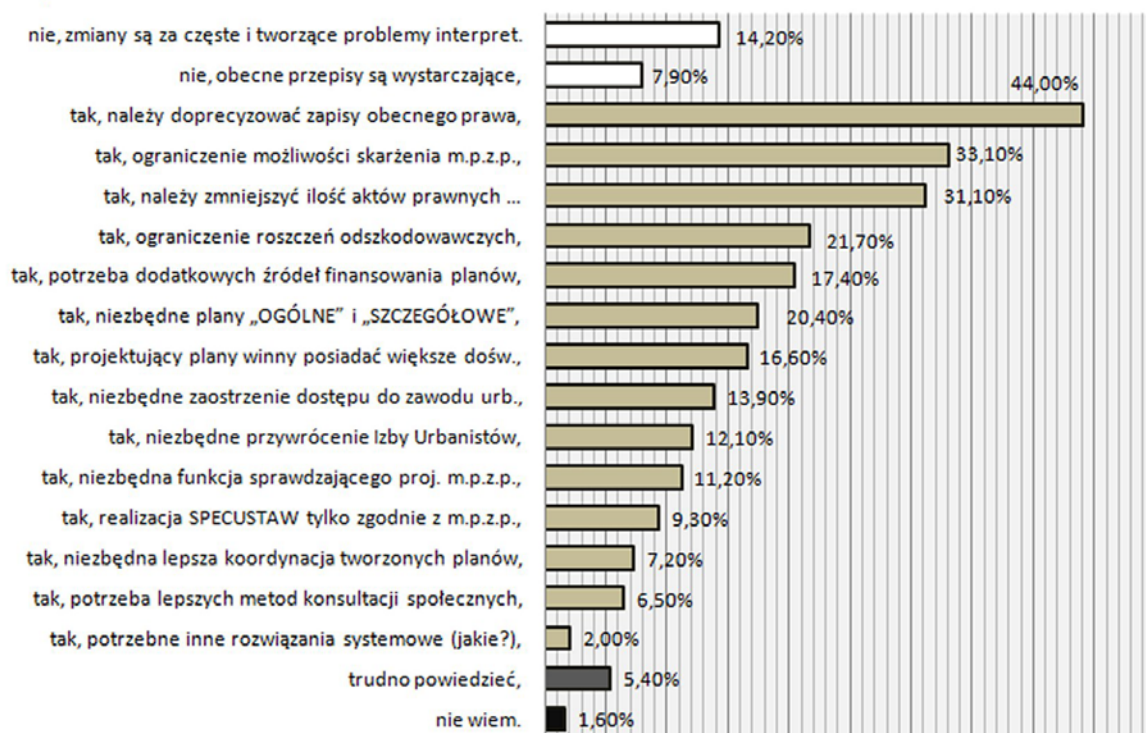
- obszary zabudowane w sposób chaotyczny o dużych rezerwach terenowych,
- obszary przedsięwzięć mających „zawsze znaczący wpływ na środowisko”,
- obszary „nowej zabudowy”,
- obszary terenów rolnych.

Ponadto jeden z respondentów zaproponował podział na „plany ogólne realizowane poza gminą ustalające przeznaczenie obszarów” i „plany szczegółowe realizowane w gminach”. Te drugie określałyby „konkretnie” parametry dopuszczonej planem zabudowy.

W odniesieniu do odpowiedzi „P” (potrzebne inne rozwiązania systemowe – jakie?) wpłynęły 4 odpowiedzi uzupełniające. Respondenci wskazali na potrzebę wprowadzenia egzaminu państwowego dla projektanta planu, uzależnienia podatku od nieruchomości od jej przeznaczenia w zapisach planu oraz zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tak by ograniczyć w niej liczbę odesłań do przepisów odrębnych.

¹⁹ Mowa o ustawach odnoszących się w sposób szczególny do zasad przygotowywania i realizacji inwestycji w wybranym zakresie, zwykle ze względu na nieefektywność powszechnie obowiązujących regulacji ogólnych lub procesów administracyjnych – np. *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych*, Dz.U. z 2015, poz. 1265 ze zmianami.

PYTANIE 4. Czy potrzebna jest szersza zmiana systemu planowania przestrzennego w gminach? Jeśli tak, jakie zmiany winny nastąpić, by był on skuteczniejszy i kształtujący lepszej jakości przestrzeń?



Ryc. 4. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 4 i procentowy rozkład wskazań respondentów

Fig. 4. Summary of answers and the percentage of indicated responses to question 4

Źródło: opracowanie własne.

Source: author's own elaboration.

W świetle przeprowadzonego badania 21,2 badanych uznało, że szersza zmiana systemu planowania przestrzennego gmin nie jest w ogóle potrzebna z czego dwie trzecie stanęło na stanowisku, że zmiany są stanowczo zbyt częste i generują każdorazowo nowe problemy interpretacyjne.

Zdecydowana większość badanych (71,8) dostrzegła potrzebę szerszej zmiany systemu planowania przestrzennego. Najczęściej oczekiwaną zmianą była jednak potrzeba doprecyzowania zapisów obecnego prawa, w sposób ograniczający możliwości jego interpretacji (por. Korbel 2014).

W dalszej kolejności ankietowani wymieniali potrzebę ograniczenia możliwości wielokrotnego skarżenia uchwalonego przez gminę planu miejscowego oraz zmniejszenia ilości różnorodnych aktów prawnych kształtujących planowanie przestrzenne w gminie. Oczekiwania te wyprzedzają nawet wskazania dotyczące potrzeb natury finansowej. Mowa o potrzebie ograniczenia możliwości potencjalnych roszczeń odszkodowawczych wypłacanych w oparciu o funkcjonujący w okresie badania zapis art. 36 i 37 u.p.z.p. – oraz – o potrzebie nowych źródeł finansowania planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym ze środków prywatnych.

Ciekawym zagadnieniem problemowym jest wskazana przez niecałe 20 respondentów potrzeba zmiany wprowadzająca plany „OGÓLNE” zagospodarowania przestrzennego dla całych obszarów gmin i plany „SZCZEGÓŁOWE” zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych planem ogólnym wybranych obszarów gminy. W ramach odrębnego pytania ankiety dotyczącego roli gminnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ankietowani w blisko połowie

wskazań (44) wyrazili pogląd o potrzebie zastąpienia przedmiotowego studium „formą aktu prawa miejscowego” „(np. uproszczonym miejscowym planem „OGÓLNYM” zagospodarowania przestrzennego dla obszaru całej gminy będącym podstawą do udzielania decyzji lokalizacyjnej w sytuacji braku uchwalonego w obecnym porządku prawnym m.p.z.p.)”²⁰. O ile jednak potrzeba ograniczona do „planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego” zyskuje u ankietowanych znaczące poparcie o tyle konieczność opracowywania dodatkowych planów „szczegółowych (...) dla wskazanych planem ogólnym wybranych obszarów gminy” zyskuje poparcie znacząco niższe.

Pozostałe proponowane w badaniu instrumenty, mogące w sposób bezpośredni oddziaływać na jakość planów miejscowych a w konsekwencji na jakość kształtowanych przestrzeni gmin są w indywidualnej ocenie władz gminnych instrumentami znacząco mniej istotnymi. Tym samym potrzeba większego doświadczenia zawodowego projektantów planów, zmiany kryteriów dostępu do zawodu urbanisty czy ustanowienia funkcji sprawdzającego projekt planu jest wskazywana przez relatywnie niewielki odsetek badanych. Jeszcze rzadziej wskazywano na potrzebę zgodności realizacji inwestycji w trybie specustaw z ustaleniami planów miejscowych, potrzebę koordynacji powstających m.p.z.p. między sąsiadującymi gminami czy zwiększenia skuteczności procesu konsultacji społecznych.

WNIOSKI KOŃCOWE

Zgromadzone w ramach przeprowadzonego badania wyniki umożliwiają sformułowanie następujących wniosków.

1. Obowiązujące w Polsce regulacje systemowe procesu planowania przestrzennego w ocenie gminnych władz samorządowych stanowią bardzo istotny problem w praktycznym ich zastosowaniu.
2. Za najbardziej kłopotliwe elementy ankietowani uznają czasochłonność procesu planistycznego, koszty tworzonych opracowań planistycznych oraz złożoność zagadnień formalno-prawnych towarzyszących powstawaniu m.p.z.p. Tym samym problematyka jakości powstających planów miejscowych i kompetencji osób odpowiedzialnych za ich opracowanie jest postrzegana jako problematyka całkowicie drugoplanowa.
3. Zdecydowana większość władz gminnych jest zdania, że proces tworzenia planów wymaga zmian. Zmiany te jednak postrzegane są jako działania na rzecz uproszczenia proceduralnego w zakresie tworzenia lub zmiany planów miejscowych a także korygowania i wyjaśniania pojawiających się w tych dokumentach omyłek. W marginalnym stopniu zmiany postrzegane są jako potrzeba wzmocnienia działań planistycznych dodatkowymi opracowaniami analitycznymi lub zwiększenia zakresu ustaleń planu i tym samym zwiększenia wymogów projektowych egzekwowanych w powstających na podstawie m.p.z.p. projektach budowlanych.
4. Wyniki badania pokazują, że proces poszukiwania rozwiązań systemowych kształtujących wysokiej jakości przestrzeń gmin jest niespójny z realizowanymi przez ostatnie lata zmianami legislacyjnymi. Wprowadzane na przestrzeni ostatnich lat zmiany nie rozwiązały bowiem elementarnej i jednocześnie kluczowej dla władz samorządowych problematyki niejednoznaczności i uznaniowości w obowiązującym ustawodawstwie. Jak pokazuje badanie, bez pokonania trud-

²⁰ Na podstawie odrębnego pytania nr 8 prezentowanej ankiety badawczej: „Jak postrzegają Państwo rolę gminnego Studium Kierunków i Uwarunkowań Zagospodarowania Przestrzennego?”.

ności w posługiwaniu się regulacjami systemu planowania przestrzennego i ograniczenia liczby aktów prawnych, gminy obawiające się o trwałość podejmowanych przez siebie wysiłków planistycznych nie będą w stanie skupić swych działań na rzeczywistym celu – kreacji ładu przestrzennego i wysokiej jakości przestrzeni, zwłaszcza publicznych.

5. Wśród potencjalnie najbardziej oczekiwanych przez gminy zmian wymienić należy również szeroko akceptowany pomysł zastąpienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego formą aktu prawa miejscowego tj. np. miejscowym planem „ogólnym” zagospodarowania przestrzennego. Pomysł ten wydaje się być właściwym krokiem na drodze do bardziej zaawansowanych rozwiązań systemowych. Potrzeba wprowadzenia innych, dodatkowych instrumentów planistycznych w chwili obecnej nie jest dostrzegana przez władze samorządowe. Tym samym w kontekście wymienionych powyżej oczekiwań kluczowych, obligatoryjne wprowadzanie nowych instrumentów zwiększonej dbałości o jakość przestrzeni może zostać uznane za regulacje nadmiernie opresyjne i nie odnieść oczekiwanych rezultatów.
6. Na tym tle wiele z proponowanych w ankiecie szczegółowych instrumentów planistycznych winno stanowić instrumenty fakultatywne przy założeniu narastającego w czasie sukcesywnego wzrostu przekonania władarzy gmin do słuszności korzystania z tych instrumentów. Wzrost ten winien być jednocześnie wspierany nowymi instrumentami finansowymi np. funduszem wspierania jakości przestrzeni gmin lub alternatywnymi możliwościami finansowania bardziej zaawansowanych instrumentów planistycznych w gminie.

Potrzeba większego wpływu na jakość kształtowanej przestrzeni wydaje się być w Polsce bezdyskusyjna. Procesu tego nie uda się jednak dokonać bez udziału gminnych władz samorządowych i zaangażowania lokalnej społeczności, których oczekiwania zdają się w chwili obecnej koncentrować na znacząco bardziej prozaicznych problemach rozumienia i stosowania nieprecyzyjnego prawa. Stąd wszelkie proponowane zmiany systemowe muszą z jednej strony prowadzić do przewidywalnego, jednolitego orzecznictwa, z drugiej zaś promować – zwłaszcza poprzez rozbudowane mechanizmy finansowe – działania planistyczne i inwestycyjne tworzące na terenach gmin realny ład przestrzenny.

Prezentowane wyniki badań, zrealizowane w ramach tematu nr A3/50/2016/DS oraz A3/159/2017/DS i zostały sfinansowane z dotacji na naukę przyznanej przez MNiSW.

Literatura

- Ekspertyza Nr 12*, 2016, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, <http://www.nist.gov.pl/nauka-i-badania/ekspertyzy-i-opracowania-nr-12,123.html> (data dostępu: 05.12.2016).
- Jędraszko A., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Wydawnictwo Platan, Warszawa.
- Korbel W., 2014, Prawo i jego interpretacja – kluczowy problem współczesnego procesu planowania inwestycji budowlanej w Polsce, [w:] A. Maciejewska (red.), *Współczesne uwarunkowania gospodarowania przestrzenią – szanse i zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju: proces inwestycyjny*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa, 11-24.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2016 r.*, 2016, Główny Urząd Statystyczny, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa: http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/7/13/1/powierzchnia_i_ludnosc_w_przekroju_terytorialnym_w_2016_r.pdf (data dostępu: 03.02.2017).

- Sepioł J. i in., 2014, *Przestrzeń Życia Polaków*, Raport z inspiracji Prezydenta RP, Warszawa: http://www.sarp.org.pl/pliki/1908_53fdc64bb3140-pzp_spistresci_1.pdf (data dostępu: 02.11.2017).
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., 2012, *Planowanie przestrzenne w gminach*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, SEDNO Wydawnictwo Akademickie, Warszawa.
- Śleszyński P. (koordynacja), Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2015, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku, synteza*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Opracowanie wykonane dla Departamentu Polityki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Śleszyński P. (koordynacja), Andrzejewska M., Cerić D., Deręgowska A., Komornicki T., Rusztecka M., Solon J., Sudra P., Zielińska B., 2016, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku, synteza*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Centrum UNEP/GRID, Opracowanie wykonane dla Departamentu Polityki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa.
- Zachariasz I., 2012, *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Lex Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Ziobrowski Z., Arvay-Podhalańska E., 1996, *Zmiany jakości przestrzeni dużych miast w Polsce – mierniki i metoda oceny. Część 2: Jakość przestrzeni dużych miast w Polsce – wyniki oceny*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków.

Akty prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa* z dnia 26 maja 2017 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Dz.U. z 2017, poz. 1161.
- Ustawa* z dnia 24 lipca 2015 r. *o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych*, Dz.U. z 2015, poz. 1265 ze zmianami.
- Ustawa* z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. z 2003 r. nr 80 poz. 717 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa* z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Dz.U. z 2000, nr 62 poz. 718 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa* z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, Dz.U. z 1997 r. nr 88 poz. 553 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa* z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz.U. z 1990 r. nr 16 poz. 95 z późniejszymi zmianami.
- Kodeks urbanistyczno-budowlany*, Projekt z 6.10.2016 r., Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa: <http://www.konsultacje.gov.pl/node/4338> (data dostępu: 22.05.2017).

Źródła internetowe

- <http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/SOPO> (data dostępu: 08.10.2017).

Summary

The land development plan should be a key document in the creation of municipal spatial policy. According to Spatial Planning Act of Poland, communal authorities are responsible for creation of their own spatial policy including preparation of land development plans. At the same time Constitution of Poland declares that all public authorities act only and strictly within the limits of existing law. Thus all planning decisions, including inscriptions in land development plans must exactly follow all existing legal boundaries.

Based on these limitations a question needs to be asked (i) how do municipal authorities preparing development plans perceive this legal instrument? (ii) is the planning process in the eyes of local authorities problematic and if so, why is this so? (iii) what kind of changes are expected by local governments to produce higher quality of urban space?

In order to answer these questions a scientific research poll titled “municipal authorities perception of the spatial planning and investment construction law in Poland” has been prepared and addressed to a number of Polish communal authorities. Based on the information gathered from local governments, the work presents the most expected legal changes concerning the process of land development plan preparation.

The research has shown that the vast majority of local authorities are of the opinion that the process of plan creation needs to be changed. However, these changes are mostly perceived as actions aimed at procedural simplification in the area of creating or changing local plans as well as correcting and explaining the errors appearing in these documents. To a marginal extent, changes are perceived as the need to strengthen planning activities with additional analytical studies or to increase the scope of the plan’s findings. The work allows to form a thesis about the inconsistency of the expectations and the directions of changes enforced in Poland in the past years. It also attempts to identify potentially most acceptable and effective system solutions.