

ASPEKTY I UWARUNKOWANIA PRAWNE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Agata Kielesińska

Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania
Zakład Rozwoju Regionalnego

Streszczenie: Artykuł przedstawia aspekty prawne gospodarki przestrzennej oraz ich rolę w racjonalnym kształtowaniu przestrzeni przez stymulowanie procesów gospodarczych. Omówiono kierunki rozwoju unijnej gospodarki przestrzennej oraz główne krajowe uwarunkowania prawne w odniesieniu do ochrony środowiska, planowania przestrzennego oraz odpowiednie procesy decyzyjne w gospodarce przestrzennej.

Słowa kluczowe: gospodarka przestrzenna, zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, uwarunkowania prawne, procesy decyzyjne

Wprowadzenie

Gospodarka przestrzenna jest dziedziną praktycznego działania, polegającego na kształtowaniu, użytkowaniu i przekształcaniu środowiska przestrzennego przez człowieka, która obejmuje całokształt działań biernych i czynnych dotyczących podmiotów i przedmiotów związanych z organizacją użytkowania przestrzeni, a dotyczy wszystkich podmiotów gospodarczych w przestrzeni, tzn. bezpośrednio każdego człowieka, jak również jednostek gospodarczych oraz organów władzy publicznej. W okresie nasilenia procesów urbanizacji, zwłaszcza związanych z rozwojem przemysłu, nastąpiła konieczność wpływania nie tylko na rozwój pojedynczego gospodarstwa, miasta lub wsi, ale także na rozwój całych regionów.

Aktywna ekspansja gospodarcza pierwszej połowy XX wieku, w miarę rozbudowy środków komunikacji, spowodowała potrzebę zarządzania gospodarką przestrzenną na obszarze kraju, czyli zarządzanie przestrzenią na szczeblu państwa (rządu). Natomiast w końcu XX wieku, w wyniku procesów integracyjnych, stworzyły się przesłanki do koordynacji zarządzania przestrzenią w skali wykraczającej poza granice państw, jak np. obszaru Unii Europejskiej, której państwa członkowskie prowadzą współpracę i przyjmują wspólne zasady gospodarowania przestrzenią¹⁶¹. Decyzje o kształtowaniu przestrzeni podmioty realizują w oparciu o ustalone zasady, które mogą być subiektywne – wynikające z przyzwyczajeń, nawyków i oczekiwań, lub zasady obowiązujące w danym otoczeniu, np. prawne. Wśród głównych form gospodarki przestrzennej wyróżnia się: politykę przestrzenną, planowanie przestrzenne, ochrona przestrzeni, zarządzanie przestrzenią, dysponowanie przestrzenią¹⁶².

¹⁶¹ M. Borsa, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, Wyd. Wyższej Szkoły Społeczno-Ekonomicznej, Warszawa, 2004, s. 14.

¹⁶² J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe UAM w Poznaniu, Poznań, 2007.

Funkcje i cele gospodarki przestrzennej

W przypadku przestrzeni podmiotami są użytkownicy przestrzeni, zarówno obecni, jak i potencjalni, a potencjałem użytkowym są jej cechy warunkujące możliwość rozwoju określonych funkcji. Funkcje te są zależne od uwarunkowań typu naturalnego oraz uwarunkowań typu antropogenicznego i są one same w sobie źródłem konfliktu między przyrodą a człowiekiem. W warunkach ograniczoności przestrzeni i sukcesywnie zmieniających się ekspansywnych potrzeb człowieka wywołane konflikty dotyczą sytuacji, gdy jakakolwiek potrzeba zwiększenia jednej z funkcji może się odbyć tylko kosztem innej.

Gospodarka przestrzenna obejmuje następujące rodzaje działalności:

- *koordynacyjno-regulacyjną* – pełniona przez administrację rządową lub samorządową, polegająca na podejmowaniu decyzji przestrzennych w sprawach przeznaczenia i sposobu zagospodarowania gruntów na podstawie ustaleń planów miejscowych lub przy ich braku - na podstawie przepisów ogólnych;
- *inwestycyjną* – prowadzona przez podmioty gospodarcze, państwowe, samorządowe i prywatne w myśl ich własnych celów i zadań;
- *kontrolną* – prowadzona w trybie nadzoru przez administrację rządową (wojewódzką lub resortową) z punktu widzenia zgodności z prawem.

Gospodarując na danym terenie, każdy podmiot jest też pod wpływem polityki przestrzennej, prowadzonej przez władze publiczne, które w znaczącym stopniu kształtują tę przestrzeń, m.in. wpływając na stan środowiska naturalnego. Zatem polityka przestrzenna w dwojaki sposób oddziałuje na jakość życia: poprzez wpływ na kształt środowiska geograficznego oraz poprzez ukierunkowywanie przebiegu procesów społeczno-gospodarczych¹⁶³. Każdy z tych podmiotów stara się dla swej działalności znaleźć właściwe miejsce w przestrzeni i przystosować je do własnych celów, wpływając jednocześnie na warunki otoczenia, w którym żyją i funkcjonują inni – czyli każdy człowiek czy podmiot gospodarujący – jest pod wpływem oddziaływania innych podmiotów. Mogą to być oddziaływania pozytywne, jak np. oferowanie pewnych usług, lub oddziaływania negatywne, np. szkodliwy wpływ tej działalności na środowisko.

W interesie każdej jednostki leży, aby mogła ona funkcjonować w otoczeniu jak najbardziej korzystnym. Podmioty dążą zatem do tego aby ich warunki funkcjonowania były możliwie najlepsze w każdym miejscu w przestrzeni, gdyż kumulacja niekorzystnych oddziaływań może prowadzić do pogorszenia warunków życia danej jednostki lub społeczności i niesprawności funkcjonowania gospodarki.

Uznanie przestrzeni jako wspólne dobro¹⁶⁴ o które zabiega kilka podmiotów, gdy wprowadzenie określonej formy zagospodarowania jedna strona postrzega jako korzystne dla siebie, inna zaś jako niekorzystne, gdy występuje większa liczba stron (np. mieszkańcy, gmina, państwo), a także gdy skutki użytkowania przestrze-

¹⁶³ M. Borska, *Gospodarka i polityka przestrzenna ...*, op. cit., s. 16.

¹⁶⁴ T. Kamińska, B. Kubska-Maciejewicz, J. Laudańska-Trynka, *Wybrane problemy z mikroekonomii*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 37.

ni powodują negatywne oddziaływania na warunki otoczenia – to sytuacje często stwarzające konflikty¹⁶⁵.

Ogólnie potencjalne sytuacje konfliktowe można podzielić na trzy grupy¹⁶⁶:

- pomiędzy podmiotami dążącymi do wykorzystania odmiennych potencjałów użytkowych występujących na tym samym obszarze lub w sąsiedztwie,
- pomiędzy podmiotami dążącymi do wykorzystania potencjałów użytkowych, a podmiotami świadomymi ograniczeń wykorzystania tych potencjałów,
- pomiędzy podmiotami dążącymi do wykorzystania potencjałów użytkowych, a podmiotami świadomymi zagrożeń dla równowagi krajobrazu wynikających z wykorzystania tych potencjałów.

Ważnym czynnikiem ograniczającym powstawanie sytuacji konfliktowych jest realizacja polityki przestrzennej, w której planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest systemem, traktowanym jako stały proces negocjacyjny i decyzyjny, pomagający w zarządzaniu sytuacjami konfliktowymi oraz stanowi podstawowy instrument władzy, koordynujący i kontrolujący całość procesów przestrzennych na danym obszarze.

Zasady unijnej gospodarki przestrzennej

Charakterystycznym walorem krajobrazu kulturowego Europy jest ład przestrzenny widoczny zarówno w miastach, jak i na terenach otwartych, wynikający z jeszcze średniowiecznych zasad lokacji miast, który zachował się do czasów współczesnych, pomimo znaczącego wzrostu liczby mieszkańców, istotnych przeobrażeń gospodarczych oraz ustrojowych. Większość państw Europy Zachodniej, a także Środkowej i Wschodniej wprowadziła na swoich terytoriach systemy publiczne – sterowane przez państwo – zagospodarowania przestrzennego, których celem jest zachowanie ładu przestrzennego oraz utrzymanie krajobrazu.

Gospodarka przestrzenna i planowanie przestrzenne pozostają więc domeną państw członkowskich, które poszukują jednak wspólnych rozwiązań, tj. takich w których podstawy prawne i instytucjonalne są współtworzone przez Unię Europejską i rządy poszczególnych państw członkowskich.

Zmiany struktury przestrzeni Europy w związku z procesem rozszerzania się terytorium Unii Europejskiej o kolejne nowe państwa członkowskie stały się inspiracją dla wypracowania unijnych zasad planowania przestrzennego. Wybrane elementy działań dotyczące perspektywicznych dokumentów dotyczących rozwoju przestrzennego Wspólnoty i Europy zestawiono w tabeli 1.

¹⁶⁵ Konflikt w ujęciu prakseologicznym to sytuacja, gdy co najmniej dwóm podmiotom określonym miejscu i czasie zostały ujawnione przeciwstawne i kolidujące ze sobą intencje, niezgodne cele, sprzeczne interesy. Zob. J. Macek, *Konflikty ekologiczne*, [w:] *Polityka ochrony środowiska w społeczności lokalnej*, red. H. Lisicka, Wyd. Towarzystwa Naukowego Prawa Ochrony Środowiska, Poznań. 1994.

¹⁶⁶ M. Kistowski, *Propozycje metody oceny przyrodniczych uwarunkowań ekorozwoju w skali makroregionalnej*, „Przegląd Geograficzny” 1995, t. LXVII, z. 1-2.

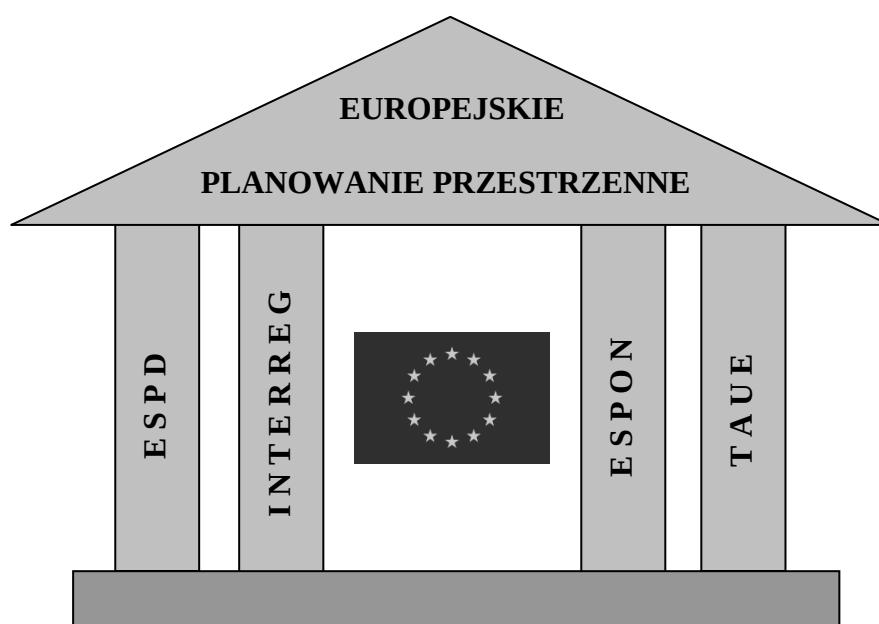
Tabela 1. Działania UE dotyczące rozwoju przestrzennego Wspólnoty i Europy

Rok	Podjęte działania
1984	<i>Europejska Karta Planowania Regionalnego / Przestrzennego</i> , zalecająca zrównoważony rozwój regionów Europy, rozsądne zarządzanie zasobami naturalnymi, ochronę środowiska i racjonalne wykorzystywanie terenów.
1991	„ <i>Europa 2000: poglądy na rozwój terytorium Wspólnoty</i> ”, dokument który był analizą wpływu czynników społeczno-gospodarczych na rozwój przestrzeni UE. Komitet Planowania Przestrzennego, skupiający ministrów ds. planowania przestrzennego z państw UE. Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG.
1994	Opublikowano dokument „ <i>Europa 2000+: współpraca w zakresie rozwoju przestrzennego Europy</i> ”.
1999	„ <i>Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego</i> ” (ESPD), dokument stanowiący wieloletnią perspektywę rozwoju terytorium Europy. Wraz z ESPD wdrożono program „ <i>Europejską Sieć Obserwatoriów Planowania Przestrzennego</i> ” (ESPON) - narzędzie do monitorowania i prowadzenia analiz przestrzennych oraz rozpropagowano pojęcia „spójności terytorialnej” i realizację idei rozwoju „ <i>Trans europejskie Sieci Transportowe</i> ” (TEN-T).
2000	Przyjęto dokument „ <i>Główne Zasady Zrównoważonego Rozwoju Przestrzennego Kontynentu Europejskiego</i> ”.
2004	W związku ze znacznym zróżnicowaniem przestrzeni Europy zdecydowano o podjęciu prac nad nową polityką rozwoju przestrzennego, mającą na celu dążenie do spójności terytorialnej UE.
2005	Przyjęto priorytety, dla opracowania raportu eksperckiego „ <i>Stan terytorialny i perspektywy Unii Europejskiej</i> ”.
2006	Według raportu „ <i>Stan terytorialny i perspektywy Unii Europejskiej</i> ” powstał projekt dokumentu – Agenda Terytorialna Unii Europejskiej (TAUE).
2007	Przyjęto „ <i>Kartę Lipską na rzecz Zrównoważonych Miast</i> ”, dokument nowej koncepcji spójności terytorialnej UE. Przyjęto dokument implementacyjny do Agendy Terytorialnej - (API), który stanowi ramy współpracy dla państw członkowskich, instytucji UE, w tematyce spójności terytorialnej na szczeblach krajowym i wspólnotowym.
2008	Komisja Europejska przyjęła „ <i>Zieloną Księgę</i> ” w sprawie spójności terytorialnej, której celem jest osiągnięcie spójności terytorialnej.
2010	Koncepcja nowej strategii Unii na okres do roku 2020, określonej jako <i>Europa 2020: Strategia na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego</i> .
2011	Opublikowano „ <i>Białą księgę – Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkretnego i zasobooszczędnego systemu transportu</i> ”.

Źródło: Opracowanie własne, wg Instytut Rozwoju Miast, *Model zintegrowanego Planowania Rozwoju Miast*, Kraków 2011, s. 5

Przedstawione w tabeli 1 kalendarium działań integracyjnych rozwoju przestrzennego UE wyróżnia cztery filary europejskiego przestrzennego planowania (rys. 1), które mają podstawowe znaczenie również dla wzmocnienia roli strategicznego planowania przestrzennego w praktyce planistycznej państw i regionów krajów członkowskich¹⁶⁷:

- *ESDP „Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego”* – jako podstawa europejskiej polityki przestrzennej,
- *INTERREG* – wspólnotowa inicjatywa podlegająca pod Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej, program współpracy terytorialnej, forum wymiany dobrych praktyk dla budowania podstaw strategicznego planowania,
- *ESPON „Europejska Sieć Obserwatoriów Planowania Przestrzennego”* – jako program badań przestrzennych skutecznie wdrażany na poziomie ponadnarodowym w państwach członkowskich Unii Europejskiej,
- *TAUE „Agenda Terytorialna Unii Europejskiej”* – jako aktualizacja podstawy europejskiej polityki przestrzennej.



Rys. 1. Cztery filary europejskiego planowania przestrzennego

Źródło: Opracowanie własne, wg P. Churski, Obszary problemowe w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym – doświadczenia krajowe i międzynarodowe Konf. MRR, Warszawa, grudzień 2010

¹⁶⁷ B. Waterhoute, “The institutionalisation of European spatial planning. Sustainable Urban Area”, 18. Delft University of Technology, Delft 2008.

Dążenie do bardziej skutecznej konwergencji w wymiarze ekonomicznym, społecznym, a zwłaszcza terytorialnym Unii Europejskiej oraz rozwój zintegrowanego planowania przestrzennego, jest realizowany na dwóch poziomach:

- *ponadnarodowym* – wskazującym ogólne rekomendacje dla działań podejmowanych w państwach członkowskich¹⁶⁸,
- *krajowym i regionalnym* – stanowiących realizację prawa krajowego w zakresie zagospodarowania przestrzennego oraz planowania przestrzennego w państwach członkowskich, z uwzględnieniem rekomendacji zawartych w dokumentach unijnych obowiązujących na poziomie ponadnarodowym.

Ta koncepcja konwergencji i proces budowy podstaw strategicznego planowania przestrzennego prowadzi do istotnego wzrostu znaczenia gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego przede wszystkim na poziomie regionalnym.

Zasady prawne polskiej gospodarki przestrzennej

Polska polityka przestrzenna i planowanie przestrzenne pozostają w dużym stopniu niezależne od ukształtowanych i kształtujących się europejskich struktur przestrzennych. Wyjątek w tym zakresie stanowią euroregiony, na obszarze, których można mówić o wdrażaniu transgranicznego planowania przestrzennego oraz rozwoju przestrzennego¹⁶⁹. Ten stan rzeczy jest konsekwencją zapisów *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, która określa w Polsce kształt systemu planowania terytorialnego¹⁷⁰. Regulacje Ustawy nie zapewniają niezbędnych instrumentów zarządzania przestrzenią oraz nie uwzględniają również europejskiego dorobku zintegrowanego strategicznego planowania przestrzennego.

Okres transformacji ustrojowej w Polsce, zwłaszcza biorąc pod uwagę wolę polityczną i większości społeczeństwa do integracji gospodarczej, politycznej, społecznej i cywilizacyjnej z Unią Europejską, oznaczał uznawanie w praktyce wspólnoty celów, jakie nasz kraj będzie realizować, także w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie ukształtowała się opinia, że brak w Komisji Europejskiej jednostki zajmującej się *expressis verbis* problematyką gospodarki przestrzennej jest często w kraju interpretowany jako brak zainteresowania Unii tą problematyką, a w związku z tym nieistnieniem w ogóle wskazań czy zaleceń unijnych w tej dziedzinie¹⁷¹.

¹⁶⁸ P. Pachura, *Analiza potencjału budowy efektywnych struktur transgranicznych sieci innowacyjnych, na przykładzie województwa śląskiego oraz regionów Czech i Słowacji*, s. 5, Częstochowa, 2009.

¹⁶⁹ Parysek J., *Struktury i procesy przestrzenne w planowaniu przestrzennym*. [w:] *Kształcenie urbanistów w Polsce*, red. E. Cichy – Pazder, Wydział Architektury Politechniki Poznańskiej, Poznań 2008, s. 21 – 28.

¹⁷⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. DzU Nr 80/2003, poz. 717.

¹⁷¹ Jest to pogląd błędny, bowiem UE prowadzi wiele działań mających na celu formułowanie zasad, koncepcji teoretycznych, a także – co najważniejsze – w zakresie polityk mających bezpośredni wpływ na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Nie są to przy tym jedynie apele, deklaracje i zalecenia – Unia dysponuje znacznymi środkami finansowymi, które są przyznawane w ramach różnych programów państwom członkowskim według unijnych priorytetów i kryteriów. (www.tup.pl), A. Jędraszko, *Europeizacja gospodarki przestrzennej w Polsce ...*, op. cit., marzec 2011, s. 5.

Stąd regulacje ustawowe dotyczące gospodarki przestrzennej wdrażane w tym okresie nie były w pełni kompatybilne do zaleceń i polityk rozwijanych przez Unię Europejską. Przepisy *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wraz z odpowiednimi przepisami szczegółowymi i wykonawczymi regulują działalność związaną z gospodarką przestrzenną, podejmowaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i ustalania warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji.

W polskim prawie nie ma bezpośredniego wskazania podmiotu gospodarki przestrzennej, natomiast podmiot taki można określić z zapisu *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i *Ustawy o samorządzie gminnym*. Ustawodawca w zakresie gospodarki przestrzennej (planowanie i zagospodarowanie przestrzenne) wyznacza przedmioty jako: kraj jako całość, województwo oraz gmina i wyrażnie w mniejszym stopniu powiat. Natomiast zgodnie z zapisami *Ustawy o samorządzie gminnym* podmiotem gospodarki przestrzennej w Polsce jest samorząd terytorialny, w tym przede wszystkim gminy, do zadań której należy szeroko rozumiana gospodarka przestrzenna¹⁷², obejmująca także zagadnienia ochrony środowiska wynikające z przepisów krajowych, tzw. ustaw „środowiskowych”:

Prawa ochrony środowiska, które określa zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, będące podstawą do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

Prawa wodnego, zapewniającego prawidłowe gospodarowanie wodami, w tym ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią, stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód,

Prawa geologicznego i górniczego, w zakresie udzielania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż i bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz składowanie odpadów w górotworze z wyjątkiem działalności na obszarach morskich,

O ochronie przyrody, w odniesieniu do ochrony obszarów i obiektów o wartościach przyrodniczych, obszaru Natura 2000, obszaru chronionego krajobrazu, zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem oraz drzew, krzewów i zieleni,

O lasach, w odniesieniu do planów urządzania oraz ochrony lasów,

Prawa łowieckiego oraz O rybactwie śródlądowym, w odniesieniu do ochrony dziko występujących zwierząt,

O ochronie zwierząt, w odniesieniu do ochrony zwierząt gospodarskich i domowych,

O ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty rolne, w zakresie przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne, obszarów ograniczonego użytkowania, rekultywacji gruntów.

Z ustaw środowiskowych wynikają wymagania dla ustaleń odnośnych planów miejscowych, a istotą omawianych uregulowań prawnych jest przede wszystkim zagwarantowanie ochrony nie tylko poszczególnych elementów środowiska, ale

¹⁷² A. Janiszewska, *Gospodarka przestrzenna - definicje i powiązania z innymi naukami*, [w:] *Social Factors In Spatial Economy and Spatial Planning*, red. E. Klima, Wyd. Departament of Spatial Economy and Spatial Planning, Łódź, Space-Society-Economy, no 9, s. 18, 2009.

środowiska jako całościowego systemu, a jednym z instrumentów realizacji tych zasad i wymagań jest lokalny „plan miejscowy”¹⁷³.

Uwarunkowania prawne gospodarki przestrzennej

Przez system prawny gospodarki przestrzennej rozumiemy względnie wyodrębniony zestaw aktów prawnych regulujących sposoby gospodarowania, użytkowania i ochrony szeroko rozumianego środowiska. Przepisy prawne są jednym z uwarunkowań sprawnej polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Krajowa polityka przestrzenna, współzależna z przepisami Unii Europejskiej, prowadzona jest w odniesieniu do terytorium kraju, a także równocześnie postulatywnie w odniesieniu do terytorium UE.

Zachowanie zasobów oraz ochrona środowiska naturalnego są niezbędne dla utrzymania zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego danego regionu oraz efektywnego wykorzystania wyjątkowych zasobów przyrody ożywionej i nieożywionej oraz krajobrazu. Polityka ekologiczna państwa, uwzględniająca programy działań w zakresie ochrony środowiska Unii Europejskiej, stanowi element harmonizowania rozwoju kraju poprzez zrównoważenie celów ochrony środowiska z celami gospodarczymi i społecznymi.

Nadrzędnym priorytetem ochrony środowiska i rozwoju ekonomiczno-społecznego kraju jest przyjęta w Konstytucji¹⁷⁴ zasada zrównoważonego rozwoju, której realizację wdrożono poprzez przepisy ujęte ustawą *Prawo ochrony środowiska*¹⁷⁵. Ustawa tworzy podstawy ochrony wszystkich elementów środowiska oraz środowiska jako całości. Zawiera kompleksowe uregulowania w zakresie ochrony powierzchni ziemi, wody, powietrza, ochrony przed hałasem i przed polem elektromagnetycznym, ochronę kopalin, zwierząt i roślin oraz ujednolica wymagania i procedury w zakresie ochrony środowiska. Odnosne przepisy ustawy odsyłają do tzw. ustaw „środowiskowych”, w których zawarte są szczegółowe przepisy prawne i wymagania dla użytkowania poszczególnych elementów środowiska¹⁷⁶ określonych innymi ustawami.

Przepisy ustawy określają prawne uwarunkowania i podstawowe zasady prawne ochrony środowiska, które zestawiono na rysunku 2.

¹⁷³ A. Rochmańska, *Prawne uwarunkowania planowania przestrzennego wynikające z przepisów szczegółowych*, [w:] Social Factors In Spatial Economy and Spatial Planning, red. E. Klima, Wyd. Departament of Spatial Economy and Spatial Planning, Łódź, Space-Society-Economy, no 9, 2009.

¹⁷⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polski, uchwalona 2 kwietnia 1997 r., Roz. I, Art. 5. Natomiast Art. 86 mówi, że na każdym obywatelu Polski spoczywa obowiązek dbania o środowisko i jego poszczególne komponenty.

¹⁷⁵ Prawo ochrony środowiska DzU 2010.152.1019.

¹⁷⁶ Ochrona prawna zasobów przyrodniczych obejmuje m. In.: rezerwaty przyrody, obszary chronionego krajobrazu, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, użytki ekologiczne, pomniki przyrody ożywionej i przyrody nieożywionej, ochronę gatunkową zwierząt, roślin i grzybów, lasy ochronne, ochronę zasobów wodnych, ochronę gruntów rolnych, ochronę złóż kopalin.



Rys. 2. Prawne uwarunkowania gospodarki przestrzennej

Źródło: Opracowanie własne, wg A. Lipiński *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2011 oraz Prawo ochrony środowiska (DzU 2010.152.1019 z późn. zm.)

Zasada kompleksowości ochrony przyrody (art. 5) – nakazująca, aby ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych była realizowana z uwzględnieniem pozostałych elementów,

Zasada zapobiegania (art. 6 ust. 1) – nakazująca każdemu, kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, zapobiegać temu oddziaływaniu, już na etapie planowania i realizacji przedsięwzięć, w oparciu o posiadaną wiedzę, wdrożone procedury ocen oddziaływania na środowisko oraz monitorowanie prowadzonych przedsięwzięć,

Zasada przejrzystości (art. 6 ust. 2) – nakazująca każdemu, kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, aby kierując się przejrzystością podejmował wszelkie możliwe środki zapobiegawcze,

Zasada odpowiedzialności (art. 7) – która nakazuje obciążać kosztami usunięcia skutków zanieczyszczenia środowiska tego, kto zanieczyszczenie spowodował; zaś kosztami zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska tego, kto zanieczyszczenie środowiska może spowodować,

Zasada ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju (art. 8) – nakazująca uwzględniać w politykach, strategiach, planach i programach wymogi i zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony przyrody,

Zasada jawności informacji o środowisku (art. 15 ust. 3) – uprawniająca każdego, na warunkach określonych ustawą, do informacji o środowisku i jego ochronie,

Zasada udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących środowiska (art. 17 ust. 4) – uprawniająca każdego, na warunkach określonych ustawą, do udziału w postępowaniach administracyjnych prowadzonych z udziałem społeczeństwa oraz do czynnego udziału w przygotowaniu lub przyjęciu polityk, strategii, planów i programów rozwoju oraz projektu studium i planu zagospodarowania przestrzennego,

Zasada sankcji nieważności (art. 212 ust. 3) – nakazująca traktowanie wszystkich decyzji wydanych z naruszeniem przepisów ochrony środowiska, jako dotkniętych kwalifikowaną wadą: nieważności z mocy prawa,

Zasada standaryzacji wymagań (art. 82-83) - przepisów ochrony środowiska – nakazująca, aby podmioty korzystające ze środowiska i organy ochrony środowiska badały parametry jakościowe elementów środowiska, a także parametry substancji i energii wprowadzanej do środowiska, z pomocą metodyk referencyjnych określonych na podstawie ustawy (jeśli takie metodyki zostały ustalone).

Zasada integracji polityk, ekologicznej z politykami sektorowymi (art. 14) - polega na uwzględnianiu w politykach sektorowych celów ekologicznych na równi z celami gospodarczymi i społecznymi.

Zasada regionalizacji (art. 382) - oznaczająca rozszerzenie uprawnień dla samorządu terytorialnego i wojewodów do ustalania regionalnych opłat, normatywów, ulg i wymogów ekologicznych wobec jednostek gospodarczych. Zasada ta oznacza również skoordynowanie polityki regionalnej z regionalnymi ekosystemami w Europie (m.in. Morze Bałtyckie i strefy przybrzeżne, doliny rzeczne i obszary wodno-błotne w strefach przygranicznych).

Ogólne zasady dotyczące problematyki przyrodniczej w rozwoju regionów są zdefiniowane również w innych przepisach prawnych¹⁷⁷, które przyjmują ochronę

¹⁷⁷ W tym między innymi:

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju DzU 97/2001 poz.1051.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach DzU 62/2001 poz. 628 z póź. zm.

Ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych DzU 11/2001 poz. 84 z póź. zm.

Ustawa z 27 marca 2003 r. O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym DzU Nr 80, poz. 717 ze zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko DzU Nr 257, poz. 2573.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o rolnictwie ekologicznym DzU 93/2004 poz. 898.

środowiska i kryterium zrównoważonego rozwoju¹⁷⁸ jako wiodące dla całokształtu gospodarki przestrzennej.

Wobec rejestrowanego zmniejszenia się zanieczyszczenia środowiska przez przemysł najważniejszymi zagrożeniami stały się gospodarka komunalna (ścieki, niska emisja, w tym gwałtowny rozwój komunikacji, odpady) i rolnictwo oraz wzrost konsumpcji indywidualnej (energia elektryczna, odpady opakowaniowe). Dlatego istotne stały się kompetencje i odpowiedzialność organów i jednostek samorządu terytorialnego w ochronie środowiska, w odniesieniu do realizacji planowanych przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko.

Organami ochrony środowiska w świetle przepisów prawa są: wójt, burmistrz lub prezydent miasta; starosta, sejmik województwa, marszałek województwa, wojewoda, minister ochrony środowiska, generalny inspektor ochrony środowiska. Stosownie do przepisów ustawy *O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w przypadku podejmowania przedsięwzięć, których realizacja jest dopuszczalna wyłącznie po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, organem właściwym do wydania właściwej decyzji, wydawanej na wniosek podmiotu realizującego określone przedsięwzięcie, jest:

- wojewoda - w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko: dróg, linii kolejowych, napowietrznych linii elektroenergetycznych, instalacji do ropy naftowej, produktów naftowych, substancji chemicznych lub gazu, sztucznych zbiorników wodnych, przedsięwzięć realizowanych na obszarach morskich, zmiany lasu (niebędącego własnością Skarbu Państwa) na użytek rolny,
- starosta - w przypadku scalania, wymiany lub podziału gruntów;
- dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych - w przypadku zmiany lasu, stanowiącego własność Skarbu Państwa, na użytek rolny;
- wójt, burmistrz lub prezydent miasta - w przypadku pozostałych przedsięwzięć, na którego obszarze właściwości przedsięwzięcie jest realizowane przez gminę.

Ponadto wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa mają prawo występować do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań, jeżeli w wyniku kontroli organy te stwierdzą naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje podejrzenie, że takie naruszenie może nastąpić.

W celu określenia polityki i ładu przestrzennego gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego¹⁷⁹ oraz strategii rozwoju gminy - wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny określać rozwiązania

Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie Dz. Nr 75, poz. 493.

¹⁷⁸ H. Kościelniak, K. Brendzel-Skowera, *System EMAS a konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji” Nr 7-8/2010, s. 35-40.

¹⁷⁹ K. Wilko, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w ochronie środowiska*, Infor.pl, 2008.

niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami, ustalać warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska oraz przywracania środowiska do właściwego stanu; w jak największym stopniu zapewniać zachowanie jego walorów krajobrazowych.

Podstawowym warunkiem funkcjonowania instrumentów prawnych w systemie planowania jest ich skoordynowanie z polityką zagospodarowania przestrzennego, a instrumentem uzupełniającym planowanie przestrzenne jest system ocen oddziaływania na środowisko obowiązujący wobec dokumentów planistycznych.

Perspektywicznym działaniem w zakresie ochrony środowiska i rozwoju ekonomicznego kraju jest opracowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju KPZK 2030*¹⁸⁰, przedstawiająca wizję zagospodarowania przestrzennego kraju, w którym sformułowano następujący cel strategiczny: „Efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej terytorialnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia ogólnych celów rozwojowych – konkurencyjności, zatrudnienia, sprawności funkcjonowania państwa oraz spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym w horyzoncie długookresowym”.

KPZK 2030 porządkuje system zintegrowanego modelu zarządzania strategicznego rozwojem kraju, w którym narzędziami dla realizacji tej strategii rozwojowej przewidziano programy operacyjne i krajowe oraz pełne zaangażowanie wszystkich szczebli administracji publicznej - poprzez powiązanie systemu planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym dla realizacji celów rozwojowych.

Podsumowanie

Gospodarka przestrzenna, jako całokształt działań kształtowania przestrzeni, stymuluje i wywiera wpływ na ład przestrzenny, zgodnie z ustalonymi priorytetami społecznymi i gospodarczymi polityki rozwoju kraju - uwzględniając krajowe i unijne uwarunkowania użytkowania środowiska oraz obowiązujące normy prawne i zasady ochrony środowiska. Wiedza o uwarunkowaniach środowiskowych pozwala na podejmowanie skutecznych działań dla ochrony środowiska naturalnego, zminimalizowania występujących zagrożeń środowiska przyrodniczego oraz racjonalnych zasad gospodarowania przestrzennego.

Przepisy prawne są jednym z głównych uwarunkowań sprawnej polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, analiza omówionych głównych polskich aktów prawnych uwidacznia szerokie spektrum wymaganej wiedzy z różnych dys-

¹⁸⁰ Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, (MP z dnia 17 kwietnia 2012 r., poz. 252, Uchwała nr 239 R.M. z dnia 13.12. 2011 r.), w której określa się przewidywane rozmieszczenie m.in. inwestycji strategicznych o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i ponadregionalnym, inwestycji celu publicznego o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i ponadregionalnym, terenów zamkniętych, obszarów problemowych określonych w długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju, obszarów wymagających ochrony i obszarów metropolitalnych. Koncepcja ta jest nadrzędną wobec lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego w częściach dotyczących liniowych inwestycji infrastrukturalnych (drogi, sieci energetyczne itp.).

cyplin i złożoność funkcjonowania procesu planistycznego oraz decyzyjnego w odniesieniu do zagadnień ochrony środowiska. Praktyczne rozwiązania przestrzegania zasad zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska jako wiodących dla całokształtu gospodarki przestrzennej, są wyposażone w stosunkowo szerokie instrumentarium prawne¹⁸¹ wynikające z kompetencji organów i jednostek samorządu terytorialnego oraz przepisów (zharmonizowanych z wymaganiami UE) i odpowiedzialności prawnej, regulujących realizację planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Obszar systemowych regulacji prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej obejmuje dużą liczbę ustaw i rozporządzeń określających szczegółowo uwarunkowania prawne dla odnośnych elementów środowiska, a stosunkowo częste nowelizacje prawne są przyczyną braku spójności wymagań i procedur dostosowania planów rozwoju do warunków środowiskowych. Dążenie do uporządkowania systemu zarządzania strategicznego rozwojem kraju, poprzez powiązanie planowania systemu społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym, zawiera nowa Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju KPZK 2030 - która wprowadza zmiany przepisów prawnych odnoszących się bezpośrednio do zasad i sposobów działania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, na różnych poziomach jej implementacji.

Literatura

1. Borsa M., *Gospodarka i polityka przestrzenna*, skrypt Wyższej Szkoły Społeczno-Ekonomicznej w Warszawie, Warszawa 2004.
2. Domański R., *Gospodarka przestrzenna: podstawy teoretyczne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, 2006.
3. Gorzelak G., Tucholska A.: *Rozwój, region, przestrzeń*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa. 2007.
4. Janiszewska A., *Gospodarka przestrzenna - definicje i powiązania z innymi naukami*, [w:] red. Klima E., *Social Factors In Spatial Economy and Spatial Planning*, Wyd. Departament of Spatial Economy and Spatial Planning, Łódź, Space-Society-Economy, no 9, 2009.
5. Jędraszk A., *Europeizacja gospodarki przestrzennej w Polsce*, marzec 2011, www.tup.pl, s. 5.
6. Kamińska T., Kubska-Maciejewicz B., Laudańska-Trynka J., *Wybrane problemy z mikroekonomii*, wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 2002.
7. Kościelniak H., Brendzel-Skowera K., *System EMAS a konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Przegląd Organizacji 2010 nr 7-8.
8. Kistowski M., *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw*—Uniwersytet Gdański, Wydawnictwo Naukowe, Gdańsk-Poznań, 2003.
9. Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
10. Macek J., *Konflikty ekologiczne*, [w:] *Polityka ochrony środowiska w społeczności lokalnej*, red. H. Lisicka, Wyd. Towarzystwa Naukowego Prawa Ochrony Środowiska, Poznań 1994.

¹⁸¹ Instrumenty prawne to wszystkie inne niż plany zagospodarowania przestrzennego akty prawa, takie jak: ustawa o prowadzeniu polityki rozwoju, zbiór ustaw odnoszących się do zarządzania środowiskiem przyrodniczym oraz strategię, programy i plany zatwierdzane przez Radę Ministrów, wywierające wpływ na stan przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK 2030, s. 18).

11. Mazur-Wierzbicka E., *Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce*. [w:] *Problemy globalizacji i regionalizacji część 1*, Wyd. Uniwersytet Rzeszowski Katedra Teorii Ekonomii, Zeszyt Nr 8, Rzeszów 2006.
12. Pachura P., *Analiza potencjału budowy efektywnych struktur transgranicznych sieci innowacyjnych, na przykładzie województwa śląskiego oraz regionów Czech i Słowacji*, Częstochowa 2009.
13. Parysek J., *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe UAM w Poznaniu, Poznań 2007.
14. Parysek J., *Struktury i procesy przestrzenne w planowaniu przestrzennym*. [w:] *Kształcenie urbanistów w Polsce*, red. E. Cichy – Pazder, Wydział Architektury Politechniki Poznańskiej, Poznań 2008.
15. Kochmańska A., *Prawne uwarunkowania planowania przestrzennego wynikające z przepisów szczegółowych*, [w:] *Social Factors In Spatial Economy and Spatial Planning*, red. E. Klima, Wyd. Departament of Spatial Economy and Spatial Planning, Łódź, Space-Society-Economy, no 9, 2009.
16. Wilko K., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w ochronie środowiska*, Infor.pl, 2008.

Źródła:

1. Instytut Rozwoju Miast, *Model zintegrowanego Planowania Rozwoju Miast*, Kraków 2011, s. 5.
2. Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, (MP z dnia 17 kwietnia 2012 r., poz. 252, Uchwała nr 239 R.M. z dnia 13.12. 2011 r.).
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polski, uchwalona 2 kwietnia 1997 r.
4. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – ekspertyza „Zewnętrzne uwarunkowania Strategii Rozwoju Kraju 2011 – 2020”, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa 2010.
5. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030) stanowiąca Zał. do Uchwały R.M. Nr 239, (MP 2012, poz. 252).
6. Prawo ochrony środowiska DzU 2010.152.1019 z późn. zm.
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów uwarunkowań przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko DzU Nr 257, poz. 2573.
8. Ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych DzU 11/2001 poz. 84.
9. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach DzU 62/2001 poz.628 z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju DzU 97/2001 poz. 1051.
11. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym DzU Nr 80, poz. 717.
12. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o rolnictwie ekologicznym DzU 93/2004 poz. 898.
13. Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie DzU Nr 75, poz. 493.

LEGAL ASPECTS AND CONDITIONS OF LAND MANAGEMENT

Summary: The article presents legal aspects of land management and their role in sustainable development by stimulating economic processes. It presents development of EU land management and major legal aspects of environmental protection, spatial planning, and decision making in land management.

Keywords: land management, sustainable development, environmental protection, legal aspects, decision making