



## **PLANOWANIE PRZESTRZENNE – TEORIA A PRAKTYKA**

### **URBAN PLANNING – THEORY AND PRACTICE**

**Anna Katarzyna Andrzejewska**  
mgr inż.

Politechnika Wrocławska  
Wydział Architektury  
Zakład Urbanistyki

#### **STRESZCZENIE**

Artykuł porusza kilka aspektów dotyczących planowania przestrzennego w Polsce, które to coraz częściej przybiera formę działań dla interesów indywidualnych, zamiast kształtowania przestrzeni przede wszystkim dla dobra społecznego. Ponadto, niekompetencja organów opiniujących i uzgadniających plany miejscowe powoduje chaos, mnogość interpretacji, czy po prostu brak informacji dotyczących poszczególnych składowych takich opracowań. Na dodatek, coraz częściej analizuje się zapisy planu głównie z punktu widzenia prawniczego, zamiast urbanistycznego. Dokąd zatem zmierza planowanie przestrzenne?

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, tereny zieleni, grunty rolne, przestrzeń, ustawodawstwo.

#### **ABSTRACT**

The article discusses several aspects of urban planning in Poland which is increasingly taking the form of action for the interests of the individual, instead of shaping space primarily for social good. The incompetence of officials in urban planning are the sources of many misunderstandings. Also more and more records of the plan are analyzed mainly from the perspective of a legal rather than urban perspective. Where is urban planning going?

Key words: urban planning, green areas, agricultural land, space, legislation.

## WSTĘP

Celem artykułu było przytoczenie przykładów popartych kilkuletnim doświadczeniem zawodowym autorki w dziedzinie planowania przestrzennego<sup>1</sup>. Dostrzeżono cały szereg wszelkiego rodzaju problemów pojawiających się w trakcie pracy, a także po jej zakończeniu, po opublikowaniu opracowań w Dzienniku Urzędowym<sup>2</sup>. Niektóre z nich można nawet zakwalifikować do oczywistych błędów w procedurze planistycznej.

Planowanie przestrzenne w Polsce coraz częściej przybiera formę działań zmierzających do zaspokojenia interesów indywidualnych, zamiast kształtowania przestrzeni dla dobra wszystkich mieszkańców czy użytkowników. Nie ma w tym nic złego w sytuacji zagospodarowywania prywatnej działki konkretnego właściciela. Jednak w przypadku planowania terenu powszechnie dostępnego, czy nawet całego obrębu wsi czy miasta, często naruszony jest już interes społeczny w sposób krzywdzący również dla poszczególnych jednostek. Jednostki te przecież budują społeczność takiego osiedla, miasta czy wsi.

Kolejnym spostrzeżeniem jest niekompetencja organów opiniujących i uzgadniających miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego<sup>3</sup> i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego<sup>4</sup>. W wyniku ich działań powstaje często chaos i mnogość interpretacji. Niejednokrotnie również brakuje właściwego obiegu informacji dotyczących poszczególnych składowych opracowywanych projektów.

Coraz częściej, a w szczególności od ponad półtora roku, pojawiają się liczne zaskarżenia opracowań planistycznych i wyroki sądowe. Odczuwa się coraz mniejszy komfort pracy przy sporządzaniu mpzp<sup>5</sup> i suikzp<sup>6</sup>. Sztab prawników w wydziale nadzoru ingeruje w zapisy planistyczne głównie z punktu widzenia litery prawa, ograniczając rolę i kompetencje projektanta-urbanisty. Miejscowy plan nie jest jedynie aktem prawa miejscowego. Należy on do specyficznej grupy aktów powszechnie obowiązujących, ze względu na to, iż obowiązuje jedynie na obszarze działania organu samorządu terytorialnego<sup>7</sup>, który go wydał [1]. Opracowania planistyczne powinny być przede wszystkim weryfikowane pod względem zapisów planistycznych. To urbanista jest znawcą tematu planowania przestrzennego, a prawnikom niestety często brak wyobraźni przestrzennej i właściwego rozumienia większości zapisów w dziedzinie urbanistyki. W związku z powyższym, pomiędzy prawnikami a planistami powinien pojawić się dialog, bazujący na doświadczeniach i wiedzy obu stron. Niestety często tego brakuje. Przeszkodą we właściwym podejściu jednych i drugich jest, być może, brak właściwej edukacji w „nieswojej” dziedzinie. Ponadto, brak jednomyślnego definiowania niektórych procesów i pojęć, mogą być przyczyną niejasności w rozumieniu problemów towarzyszących procedurze planistycznej.

<sup>1</sup>Staż i doświadczenie zawodowe przy przygotowywaniu i analizowaniu materiałów wejściowych do opracowywania (zmian) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp), studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (suikzp), a także przy samym sporządzaniu takowych opracowań (opracowania kompleksowe - od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia mpzp i studium, do uchwały uchwalającej, z opublikowaniem w Dz. U.

<sup>2</sup>Dz. U., Dziennik Urzędowy, jest to rodzaj publikacji prawnej, wydawanej przez poszczególne organy władzy państwowej lub samorządowej Służy on do oficjalnego urzędowego ogłaszania aktów normatywnych i innych aktów prawnych. W myśl ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty te muszą być ogłaszane w taki sposób

<sup>3</sup>Określa przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu i rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Przyjmuje się go w formie uchwały rady gminy. Składają się na niego: uchwała (część tekstowa) oraz załącznik do uchwały (część graficzna). Podlega opiniowaniu i uzgadnianiu.

<sup>4</sup>Określa w sposób ogólny politykę przestrzenną i lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego gminy. Składają się na niego: część określająca uwarunkowania (część tekstowa i graficzna), część zawierająca ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy (część tekstowa) i załącznik graficzny – rysunek studium. Podlega opiniowaniu i uzgadnianiu..

<sup>5</sup> Skrót od: Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

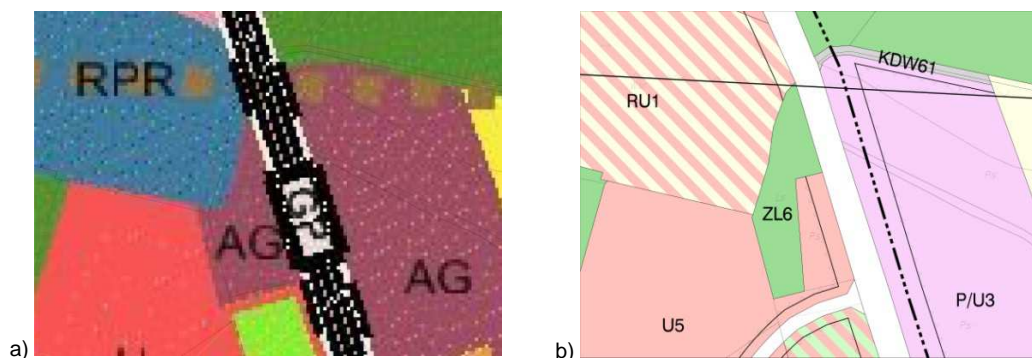
<sup>6</sup> Skrót od: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

<sup>7</sup>Tj.: sejmik województwa, rada powiatu, starosta, rada gminy, wójt, burmistrz czy prezydent miasta

Istotnym problemem w planowaniu przestrzennym jest również zagospodarowanie terenów zieleni. W przestrzeni urbanistycznej, w skali planów miejscowych, temat zieleni jest często spychany na dalszy plan, czy wręcz praktycznie nie istnieje. Zastępczo używa się pojęcia powierzchni biologicznie czynnej. Jest to sprytny zabieg, który takową powierzchnię różnorodnie interpretuje. Tereny zielone są jednak bardzo istotnym elementem z punktu widzenia biologicznego, przestrzennego i społecznego. Dlaczego więc jest naminnie pomijany czy brany pod uwagę na ostatnim miejscu? Częściej można spotkać w opracowaniach planistycznych tereny przeznaczone na zieleń w minimalnie wymaganych proporcjach, w stosunku do pozostałych składowych miejscowego planu, niż w maksymalnych. Takie podejście świadczy o sposobie traktowania terenów otwartych. Dla inwestorów zdecydowanie bardziej liczy się obszar przeznaczony pod nowe tereny usługowe, lub mieszkaniowe, niż pod zieleń.

W dalszej części artykułu, w poszczególnych rozdziałach, zostaną omówione najczęstsze przykłady pojawiających się problemów planistycznych, opartych na własnych doświadczeniach zawodowych autorki, które miały miejsce w województwie dolnośląskim, opolskim i wielkopolskim. Dotyczą właściwie każdego etapu procedury planistycznej. Wynikają z błędów ustawodawczych, instytucjonalnych, a także czysto ludzkich.

Przytoczone przykłady ukazują luki prawne i niekiedy niewłaściwe podejście samorządów gminnych, wydziałów nadzoru a także również samych projektantów.



Ryc. 1 Różnice w mapach: a) na mapie topograficznej, na rysunku studium - przeznaczenie terenu pod zainwestowanie usługowo-produkcyjne (AG), b) na mapie ewidencyjnej, na której sporządzano plan - użytek leśny (ZL6), źródło: opracowanie zespołowe

Fig. 1 The differences in the maps: a) a topographic map, the figure study - the use of the land under investing service and production (AG), b) on the cadastral map, where the plan was prepared - use of the Forest (ZL6), source: development team

## ROZDZIAŁ PIERWSZY

### Błędy w studium wymuszają powielanie tych samych błędów w planach

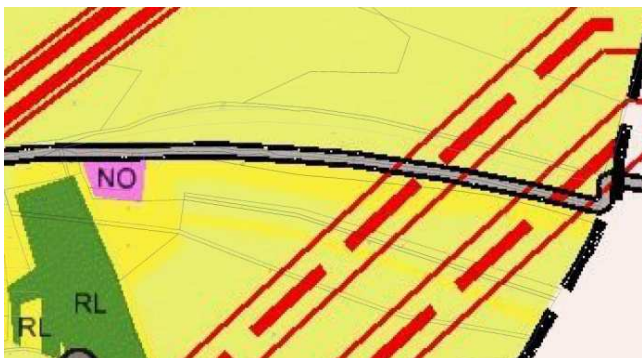
Ze względu na konieczność zgodności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na opracowywanym terenie<sup>8</sup>, istnieje prawdopodobieństwo powielania błędów w wyżej wymienionych opracowaniach.

Wielokrotnie zdarza się, że gmina przystępuje do sporządzenia planu na obszarze, gdzie obowiązuje starsze studium, które często jest nieaktualne. Z upływem lat zmieniają się bowiem mapy terenowe, a na nich, podziały działek, użytki itp. Bywa też tak, że studium

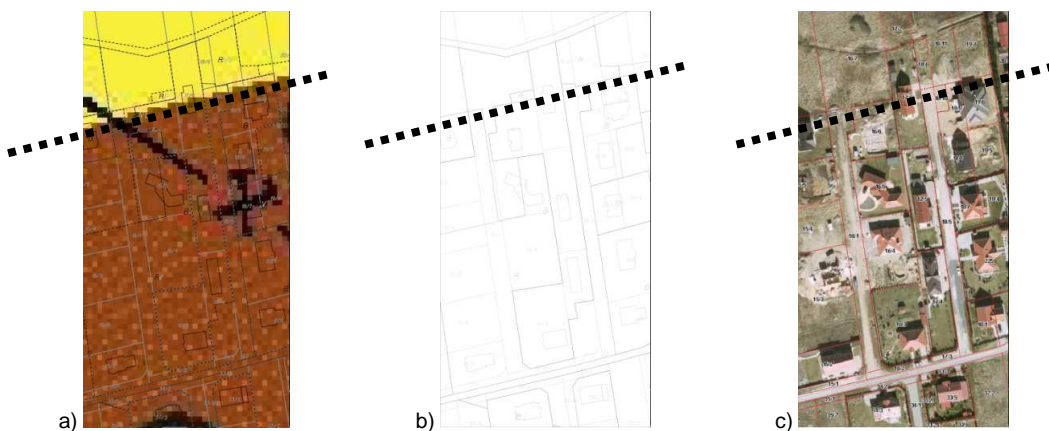
<sup>8</sup>Zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 12 czerwca 2012 poz. 647 tekst jednolity)

zostało sporządzone błędnie na pewnych fragmentach. Niezgodności i błędy map są jednymi z najczęstszych kwestii spornych. Studium sporządza się na mapie topograficznej, a plan z kolei na mapie zasadniczej, bądź - w przypadku jej braku, na mapie ewidencyjnej. W wyniku takiego zróżnicowania podkładu mapowego dwóch odrębnych opracowań, które jednak mają obowiązek się ze sobą zgadzać, pojawiają się znaczne różnice chociażby w kształcie poszczególnych użytków, co powoduje, że na studium mają inny kształt, a w planie inny. W przypadku gruntów rolnych nie ma to większego znaczenia, tak w przypadku lasów, już ma (Ryc. 1). Pojawia się przez to kolejny pretekst zarzucenia niezgodności rysunku planu, z rysunkiem studium.

Na kolejnym przykładzie (Ryc. 2) wyraźnie widać, że błędnie wytyczono drogę na rysunku studium, gdyż po śladzie rowu o widocznym, na mapie ewidencyjnej, użytku „w”. W rzeczywistości biegnie ona powyżej, na terenie rolnym. Co powinien uczynić projektant sporządzając plan miejscowy tego fragmentu wsi? Okazuje się, że co by nie zrobił, będzie źle. Wrysowując drogę zgodnie ze stanem faktycznym, plan będzie niezgodny z rysunkiem studium. Przerysowując błędnie wrysowaną drogę ze studium, powieli błąd w planie. Należy rozważyć weryfikację sprzecznych treści, jakie niosą ze sobą tego typu opracowania trzymając się ściśle stanu faktycznego. Dlatego tak niezbędny w projektowaniu jest wywiad w terenie i sporządzenie inwentaryzacji miejsca.



Ryc. 2 Błędnie sporządzono studium – po śladzie rowu o użytku (w) poprowadzono drogę, która w rzeczywistości biegnie powyżej, na terenie rolnym, źródło: <http://www.bip.ug-lubin.dolnyslask.pl/dokument.php?iddok=924&idmp=116&r=o>  
 Fig. 2 Study done incorrectly - the track ditch for grounds (w) was guided by the road, which actually runs above, on agricultural land, source, <http://www.bip-lubin.dolnyslask.pl/dokument.php?iddok=924&idmp=116&r=o>



Ryc. 3 Rysunek studium: a) z naniesionym podziałem ewidencyjnym mapy, b) podkład mapowy, c) stan rzeczywisty - działka i budynek dzielone na pół, źródło: <http://maps.geoportal.gov.pl/webclient/>, <http://www.bip.ug-lubin.dolnyslask.pl/dokument.php?iddok=924&idmp=116&r=o>

Fig. 3 Figure study: a) bearing division cadastral map, b) primer built in Maps, c) the actual state - the land and the building divided in half, source, <http://maps.geoportal.gov.pl/webclient/>,

Mapa topograficzna nie posiada zarysów ścian budynków, ani także granic wydzielonych poszczególnych działek, chociażby ewidencyjnymi. Niestety nie bardzo jedne z drugimi się pokrywają. Efektem tego zabiegu może być błędne określenie przeznaczeń terenów, zgodnie ze stanem faktycznym (Ryc. 3).

Przytoczone powyżej przykłady nasuwają pytanie - czy nie powinien być zachowany pewien bezpieczny margines, co do późniejszej weryfikacji zgodności uchwalonego planu ze studium. Obecnie w trakcie badania zgodności, jednostki do tego powołane, zbyt dosłownie interpretują treści zawarte w dokumencie studium. Studium wytycza jedynie uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego, czyli coś bardziej ogólnego. Dopiero plan miejscowy uszczegóławia tę treść.

Zatem, jeśli mało by się nie zmienić, w najbliższym czasie, podejście do skrupulatnej zgodności planów ze studium, to może powinien zmienić się wymóg, co do rodzaju map, na jakich studium powinno być sporządzone. Mapa ewidencyjna bardziej by się do tego nadawała, jak obecnie topograficzna.

## ROZDZIAŁ DRUGI

### **Wymagany „usztyniony” zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Zakres wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>9</sup> niepotrzebnie jest zakresem niezmiennym. W praktyce oznacza to, że do każdego planu, bez względu na to, jakie tereny obejmuje, wymagane jest określenie wszystkich parametrów i wytycznych, nawet jeśli one nie występują. Niepotrzebnie tylko powstają wtedy długie uchwały do takiego planu, powielające zbędne paragrafy, w których konkretne parametry nie występują. Jeśli niektóre elementy nie występują na danym obszarze opracowania danego projektu planu, to w jakim celu pisać w paragrafie, że nie występuje? Jeśli któreś ustalenie nie wyznacza się, to powinno się po prostu o tym nie pisać.

Jednym z ważniejszych wymaganych ustaleń jest to dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, które powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Jednak nie na każdym przeznaczeniu terenu da się ustalić tego typu parametry. Na przykład, na terenie cmentarzy (ZC)<sup>10</sup>, tak naprawdę nie ma czego dzielić, ani wyznaczać jakichkolwiek frontów. Cała działka zwykle jest przeznaczona pod funkcję zieleni cmentarnej (Ryc. 4). Można zauważyć, że Wydział Nadzoru często pracuje schematycznie i potrafi zaskarżyć taki plan, czy raczej uchwałę do niego, nie zastanawiając się jak to możliwe, by teren cmentarza dzielić, scalać czy wyznaczać front działek. Co gorsza, nieraz napisanie nierealnych wymiarów, np. frontu działki o szerokości 2 metrów, czy minimalnej powierzchni działki 5 metrów kwadratowych jest według nadzoru mniejszym złem, niż nie pisanie ich wcale, dla tych terenów, dla których tego typu parametrów nie da się wyznaczyć.

<sup>9</sup>Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z dnia 19 września 2003 r.)

<sup>10</sup>Oznaczenie wg Zał. Nr 1 do Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego

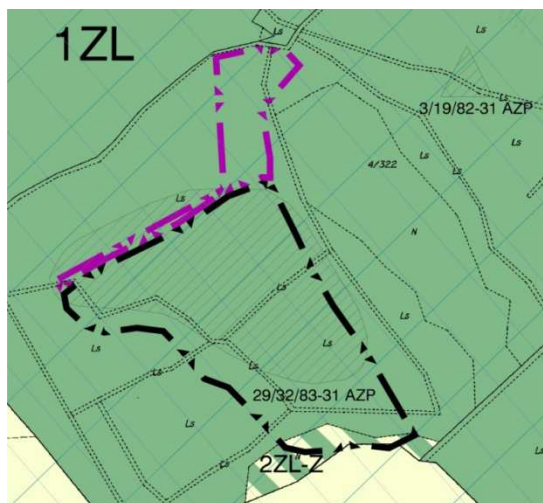


## ROZDZIAŁ CZWARTY

### Niekompetencja instytucji opiniujących lub uzgadniających plan i studium

Pozyskiwanie informacji dotyczących poszczególnych danych od instytucji, zwłaszcza opiniujących czy uzgadniających, polega często na tym, iż urbanista sam prowadzi wywiad i analizy. Poszukuje danych gdzie znajdują się na przykład tereny chronione, zagrożone czy przeznaczone do rekultywacji. Przykładowo, taki wydział górniczy opiniując plan, opiera się na wiedzy zawartej na stronie internetowej MIDAS, która ma charakter ogólnodostępny. Niestety często okazuje się, że informacje na niej zawarte są nieaktualne. Zdarza się, że w siedzibie instytucji udostępniane są stare, papierowe mapy, według których zaleca się powielać dane w projekcie. Taki stan rzeczy jest przyczyną pojawiania się wielu nieścisłości. Materiały niekiedy są względem siebie sprzeczne. Na Ryc. 6 pokazano przykład niewłaściwych informacji uzyskanych od instytucji.

Powszechnie przyjęto, że obszar górniczy zawsze powinien zawierać się w terenie górniczym jak ilustruje Ryc. 7. W wyniku analizy materiałów od instytucji obszar górniczy został narysowany jako przylegający do terenu górniczego. Tak został plan uchwalony i opublikowany – jak się jednak okazuje, błędnie.



Ryc. 6 Przykład rysunku planu z błędnie wrysowanym terenem górniczym który powinien w całości obejmować obszar górniczy, źródło: [http://edzienniki.duw.pl/duw/WDU\\_D/2013/557/akt.pdf](http://edzienniki.duw.pl/duw/WDU_D/2013/557/akt.pdf)

Fig. 6 Example of the plan with an incorrectly drawn mining area, which should fully cover the mining area, source, [http://edzienniki.duw.pl/duw/WDU\\_D/2013/557/akt.pdf](http://edzienniki.duw.pl/duw/WDU_D/2013/557/akt.pdf)

Z kolei pozyskiwanie materiałów, na przykład od Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska<sup>11</sup>, dotyczących lokalizacji siedlisk przyrodniczych, stanowisk zwierząt i roślin chronionych w formacie JPG czy PDF jest nieporozumieniem. Ocena oddziaływania na środowisko (OOS)<sup>12</sup> jest jednym z podstawowych instrumentów prawnych ochrony środowiska w Polsce. Prognoza oddziaływania na środowisko<sup>13</sup> wywodzi się z amerykańskiej ustawy o państwowej polityce wobec środowiska (NEPA)<sup>14</sup>. Tego typu opracowania

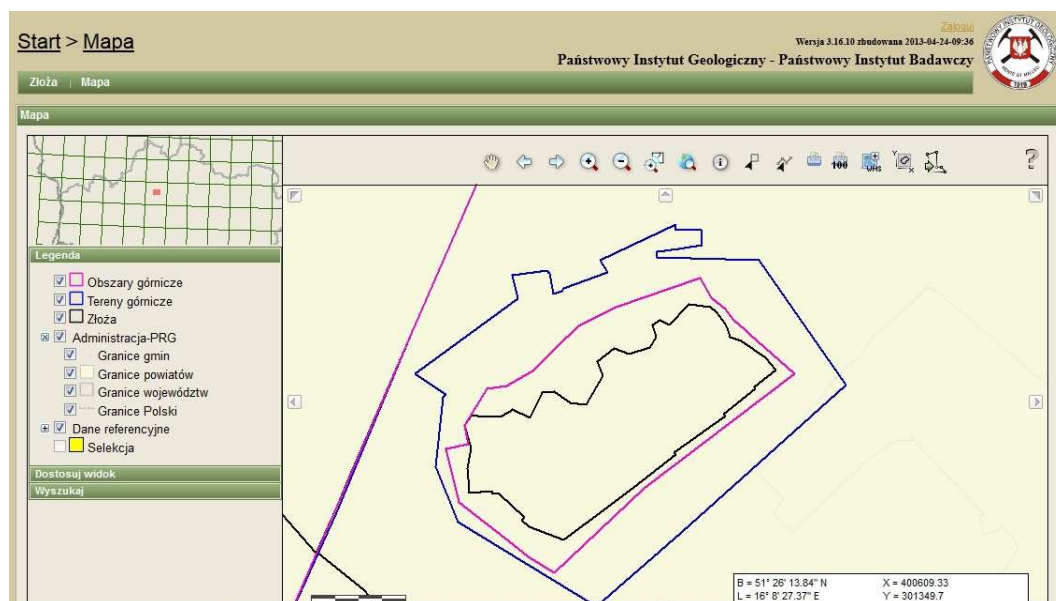
<sup>11</sup>Institucja opiniująca plany miejscowe i studium, a także uzgadniające plany w zakresie terenów Natura 2000

<sup>12</sup>ang. *environmental impact assessment*

<sup>13</sup>na podst. Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227 z późn. zm.). Ustawa ta implementuje obowiązki wynikające m.in. z dyrektyw: Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/42/WE z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Rady nr 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. (dawniej 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r.) w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. nr 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz dyrektywa Rady nr 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa

<sup>14</sup>ang. *National Environmental Policy Act*

są niezwykle istotne dla każdego regionu. Zazwyczaj są sporządzone w formie wektorów i w takim formacie je posiada instytucja. Udostępnianie projektantowi wersji danych w małej rozdzielczości, w formacie obrazu, bez punktów odniesienia skutkuje powieleniem w opracowaniach planistycznych przekłamanymi danych, gdyż są one przysłowiowo „naciągane”, przez co daleko im do stanu faktycznego.



Ryc. 7 Strona Państwowego Instytutu Geologicznego MIDAS pokazująca zależności między złożami, obszarami i terenami górniczymi, Źródło <http://geoportal.pgi.gov.pl/midas-web>

Fig. 7 Home Geological Institute MIDAS showing the relationship between the deposits, loads and mining areas, the source <http://geoportal.pgi.gov.pl/midas-web>

## ROZDZIAŁ PIĄTY

### Drogi wewnętrzne kosztem niechcianych dróg publicznych

Coraz częściej dochodzi do sytuacji, gdy Wójt czy Burmistrz przeznaczając nowe tereny pod zabudowę w obrębie wsi, projektuje 2-5 kilometrowe drogi dojazdowe o klasie dróg wewnętrznych, niepublicznych. Niejednokrotnie włączają się one do dróg klas wyższych, takich jak: L – lokalnych, Z - zbiorczych, czy nawet G - głównych, wbrew wytycznym w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>15</sup> (Ryc. 8).

W rzeczywistości często te drogi pozostają długi czas kompletnie nieutwardzone, ziemne i błotniste, mimo pojawiającej się na około licznej nowej zabudowy, a mieszkańcy korzystają częściej z dojazdu gdzieś na opak, przez czyjeś podwórko zamiast z drogi wydzielonej w planie. Okazuje się zatem, że zaprojektowana komunikacja nie ma zastosowania, w stosunku do stanu faktycznego użytkowania terenów.

W wyniku projektowania dużych terenów pod nową zabudowę, pozbawia się ich rozwiązania właściwą siecią komunikacji. Powoduje to brak jakiegokolwiek kompozycji, gdyż każdy wydziela sobie dojazdy do posesji jak chce, przez co mnożą się dojazdy, tzw. sięgacze, sąsiadujące bardzo blisko siebie przez co teren nie zostaje odpowiednio zagospoda-

<sup>15</sup>Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z dnia 14 maja 1999 r.)





jęcej sieci infrastruktury”, która jest kierowana we wszystkie możliwe kierunki i pod każdym możliwym kątem do frontów działek. Taki stan rzeczy jest niedopuszczalny, jednak pojawia się coraz częściej na terenach przeznaczonych pod zabudowę, na których nie wyznaczono należytą komunikacji.

## ROZDZIAŁ SZÓSTY

### Zapisy ustaleń planu dotyczące wartości liczbowych

W ustaleniach planu, w tekście uchwały do tegoż planu, należy podawać liczbowo szerokości dróg, czy odległość linii zabudowy, a nie stosować szybki i wygodny zapis, iż „zgodnie z rysunkiem planu”. Mimo umieszczonej na rysunku planu podziałki liniowej, pojawiają się problemy z właściwym, bardziej dokładnym odczytaniem wartości. Nie raz na wydruku grubość linii jest przeskalowana, przez co pomiar linijką sprawia trudności. W skali 1:1000<sup>17</sup> różnica jednego milimetra zmienia wartość aż o jeden metr.

Ponadto jeżeli droga ma różną szerokość na kilku swoich odcinkach, to powinno się podawać liczbowe jej wymiary na określonych odcinkach tak, iż jedna droga powinna być zwymiarowana we fragmentach i mieć podane kilka wartości. Starostwa Powiatowe apelują, że ułatwia to potem pracę przy realizacji takiego planu. Nie występują nieporozumienia i problemy przy remoncie takiej drogi, czy poszerzeniu jej.

## ROZDZIAŁ SIÓDMY

### Prognoza oddziaływania na środowisko

Zastanawiające jest to, że dla każdego opracowania planistycznego, bez względu na jego zakres, jest wymagane sporządzenie kompleksowej prognozy oddziaływania na środowisko, zawierającej wszystkie punkty według art. 50 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W jakim celu zaleca się sporządzenie prognozy dla terenów, na których nie ma co prognozować, gdyż nie ma żadnych obszarów chronionych, czy inwestycji uciążliwych? Albo gdy są to pojedyncze działki bez żadnych uwarunkowań środowiskowych? Zakres prognozy powinien być dostosowany do zakresu opracowania planu i wymagany tylko wtedy, gdy jest taka potrzeba.

## PODSUMOWANIE

Artykuł porusza tylko kilka aspektów dotyczących procedury planistycznej. Tematyka działań planistycznych jest niezwykle obszerna. Każde opracowanie jest inne i do każdego należy podchodzić indywidualnie. Istnieje jednak ogół działań wspólnych, które powtarzają się za każdym razem. Przede wszystkim podkłady mapowe powinny być dostosowane do różnej szczegółowości z jaką mamy do czynienia w przypadku planu i w przypadku studium. Ponadto poszczególne etapy działań projektowych niosą ze sobą wiele kwestii spornych, co jest przedstawione w niniejszym artykule. Głównym problemem z którym borykają się projektanci, jest pozyskanie materiałów dotyczących opracowywanych przestrzeni, które są opiniowane i uzgadniane przez różne instytucje. Na podstawie powyżej przytoczonych przykładów można śmiało stwierdzić, że planowanie przestrzenne w Polsce powinno ulec pewnym zmianom. Miały by one na celu usprawnienie polityki przestrzennej w kraju, zapobieżenie mnożących się problemów i błędów, a także wykształcenie się, na poszczególnych etapach procedury, otwartego dialogu prowadzącego do porozumienia stron.

<sup>17</sup> Rysunki miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sporządza się w skali 1:1000, a w wyjątkowych przypadkach, gdy granica opracowywanego planu obejmuje bardzo duży obszar, w skali 1:2000

## URBAN PLANNING – THEORY AND PRACTICE

### INTRODUCTION

The purpose of the article was to cite examples based on several years of professional experience of the author in the field of spatial planning<sup>18</sup>. The author has noticed many problems in urban planning process. Many of them arising during the urban planning process and after publication in the Official Journal<sup>19</sup>. Some of this problems can be qualified as obvious mistakes in the planning procedure.

Spatial Planning in Poland is increasingly taking the form of action to meet the interests of the individual, instead of shaping space for the benefit of all residents and visitors. There is nothing wrong with the position of managing a particular parcel of the private owner. However, in the case of the planning area generally available, or even the entire precincts of the village or town, very often the public interest of manner is violated, also to individuals who, after building a community of such settlements, town or village.

Another observation is the incompetence of officials in the local spatial development plans<sup>20</sup> and study of conditions and directions of spatial development<sup>21</sup>. As a result of their actions there is often a confusion and multiplicity of interpretations. Often the lack of proper circulation of information on the individual components of the developed projects.

Since more than half a year, there are a number of challenging planning studies and court judgments. The preparation of the LDP<sup>22</sup> and Study<sup>23</sup> is more inconvenient. Staff lawyers in the department of supervision interferes with the provisions of planning mainly only from the point of view of the rule of law, limiting the role and powers of the designer, town-planner. The local plan is not only an act of local law. It belongs to a specific group of acts universally applicable due to the fact that it is only valid within the area of authority<sup>24</sup> of local government that issued it [1]. Planning studies should primarily be verified in terms of the provisions of planning. The urban planner is an expert on the subject of urban planning, and unfortunately lawyers often lack the spatial imagination and a proper understanding of most of the records in the field of urban planning. That is why between lawyers and planners should appear connection based on the experience and expertise of both parties. Unfortunately, this is often lacking. The problem in the proper approach to planning is primarily the lack of proper education in the "seedy" area. In addition, the lack of unanimity of defining some of the processes and concepts can cause confusion in the understanding of problems in the procedure of planning.

An important problem in spatial planning is also a development of green areas. In urban space, the scale of local plans, the green is often relegated to the background, or even virtually nonexistent (biologically active). Green areas are, however, a very important

---

<sup>18</sup>Seniority and experience in the preparation and analysis of materials input to the development of (changes in) local development plans (Local Development Plan), the study of conditions and directions of spatial development (Study), as well as in the preparation of those are studies (studies complex - the resolution on the accession to draw master plan and study the resolution enacting, with the publication in the Office Journal

<sup>19</sup> Official Journal - type of legal publications, issued by various state authorities or local government official serves to official promulgation of normative acts and other acts. In accordance with the Act of 20 July 2000 on the publication of legislative acts and of certain other legal acts must be published in such a way

<sup>20</sup> Identifies the purpose, zoning and land development I local of a public investment. It is taken in the form of a resolution of the municipal council. It consists of: resolution (text part) and the annex to resolution (the graphical part)

<sup>21</sup> Specifies the general spatial policy and the local rules of spatial management. It consists of: the part that specifies the conditions (part of text and graphics), some containing findings determining directions of spatial development of the municipality (the text part) and Annex Graphics - drawing study

<sup>22</sup> Local Development Plan, master plan

<sup>23</sup> study of conditions and directions of spatial development

<sup>24</sup> Such as.: Province council, district council, the governor, the municipal council, the mayor, the mayor or president of the city

element in terms of biology, space and society. So why green spaces are so often overlooked in the urban planning? In planning studies often green areas are the least important part of the local plan. This approach provides for the treatment of open spaces. For investors are much more important service and residential areas than green.

Later in this article, the individual chapters will discuss the most common examples of emerging issues of planning, based on the experience of the author that took place in Lower Silesia, Opole and Wielkopolska. Pertaining to each stage of the planning procedure. Result from legislative, institutional, and human mistakes.

The examples show loopholes and wrong approach local governments, departments of supervision and also designers themselves.

## CHAPTER ONE

### Mistakes in the study necessitate duplication of faults in plans

Due to the need for compliance of local development plans with the current study of conditions and directions of spatial development in the area being developed<sup>25</sup>, there is a likelihood of repetition of mistakes in the above-mentioned studies.

Many times it happens that the municipality proceeds to draw up a plan for the area, where is a previous study, which is often out of date. Over the years, changing maps for off-road and on them, division of plots, land, etc. It also happens so that the study was drawn incorrectly in certain passages. Inconsistencies and incorrect maps are one of the most common issues. Planning Studies prepared a topographic map, a plan to turn the basic map or - in the absence thereof, on the cadastral map. As a result of this variation of map primer two separate studies, which, however, are bound to agree with each other, there are significant differences. For example in the form of individual land, with the result that the study have a different shape and a different class (Fig. 1). Thus, for example, in the case of agricultural land doesn't really matter, as in the case of forests, already has. Appears for another excuse non-compliance abandon the plan drawing, the drawing study.

The next example (Fig. 2) shows that it is clear that the wrong way in the figure marked a study, because the track ditch is visible on the cadastral map, use "w". In fact, it runs above, in the agriculture. So what should a designer preparing a local plan this part of the country? It turns out that that wouldn't do, it will be bad. Drawing a path in line with the actual situation, the plan is inconsistent with the drawing study. Redrawing draws the wrong way to study, duplicates the mistakes in the plan.

Topographic map doesn't have the outlines of walls of buildings, or the boundaries of separate individual plots. even the evidence. Unfortunately not really with one another overlap. The effect of this treatment may be incorrect identification purpose land in accordance with the facts (Figs. 3).

Above examples mentioned the question - whether it should be kept a safe margin for subsequent verification of the adopted plan of study? Currently under conformity assessment unit to set up, literally interpret the contents of the document study. The study sets out only the conditions and directions of spatial development, or something more general. Only local plan specifies that content.

If that is not enough to change in the near future, meticulous approach to compliance of the study, it might should change the requirement as to the type of map, on which the study should be made. cadastral map much better suited for the preparation of a study rather than a topographic map, which is often used.

---

<sup>25</sup> Accordance with the applicable law of 27 March 2003 on Spatial Planning and Development (Journal of Laws of 12 June 2012 pos. 647 text)

## CHAPTER TWO

### Required "reinforced" the scope of the project zoning plan

Scope of the project the local development plan is set out in the Act. This means that the scope is invariant. In practice, this means that for each plan, regardless of the areas that includes the identification of all required parameters and guidelines even if they are not present. By this created unnecessary resolutions, unnecessary paragraphs, in which there are no specific parameters. If some items are not present in the area to develop a project plan, how to write a paragraph that does not exist? If any determination is not determined, it should simply did not write.

One of the most important findings is required for the detailed terms and conditions for consolidation and division of property, which should include a determination of the parameters obtained as a result of land consolidation and division of property, in particular the minimum or maximum width of the fronts of plots, the surface and determining the position angle boundaries of plots against the roadway. However, not every destination area is impossible to determine these parameters. For example, in the cemeteries (ZC)<sup>26</sup>, so really there is nothing to share, or ordering any of fronts. The whole plot is usually dedicated to the function of green cemetery (Fig. 4). The Supervision Department often works schematically and can sue a plan or rather a resolution to it, without wondering how is it possible that the cemetery split, merge or set the front parcels. Even worse, sometimes writing unrealistic dimensions, such as front of the plot of 2 m, the minimum size of 5 m<sup>2</sup> plot is based Surveillance lesser evil than not writing at all, for those areas for which such data can't be determined.

## CHAPTER THREE

### Allocating narrow, "useless" land for green areas

Very often in the local plans recognizes the determination of narrow strips of land which are allocated to green spaces. They are called - green insulation (Fig. 5). This situation place most often in the case of along roads, especially roads, and rivers. The diameter of the crown of mature trees, for example, the species linden or poplar, is approximately 15 meters. They are called - green insulation (Fig. 5). This situation most often occurs along roads, especially roads and watercourses. The diameter of the crown of a mature tree, for example, the species linden or poplar, is about 15 m. Four-, or six-meter green belt is generally enough for the surface turf. Unfortunately, it is too narrow to extract other features greenery along the road. And as the fifteen-meter strip of land intended for the green non-decorated is already accepted as a green insulation - not so much. Sound insulation composed of a single row of trees is non-functional. At least two rows of trees planted alternately may be insulated from the noise or exhaust emissions.

## CHAPTER FOUR

### Incompetence institutions giving opinions or agreeing to a plan and study

Getting information of individual data from institutions, especially giving opinions or matching, often consists in the fact that the leads an urban planner interview and analysis. The urban planner is looking for data for example where are protected areas, threatened or intended for reclamation. For example, the department of mining express its opinion on the plan, based on the knowledge contained on the website MIDAS, which has a public character. Unfortunately, it often turns out that the information contained on it

---

<sup>26</sup> Designation according Loading. No. 1 to the Regulation of the Minister of Infrastructure dated 26 August 2003 on the required scope of the draft local development plan (Journal of Laws No. 164, item. 1587), Basic color graphic signs and letters on the destination area to be used on the project drawing local plan

are outdated. It happens that at the premises of available are old, paper maps, by which it is recommended to duplicate the data in the project. This state of affairs is the cause of the emergence of a number of inaccuracies. In Fig. 6 shows an example of incorrect information provided by the institutions. It is well accepted that the mining area should always be in the mining area as shown in Fig. 7 The analysis of materials from the institution of the mining area was drawn as adjacent to the mining area. So plan has been adopted and published - as it turns out, was wrong.

The acquisition of materials, for example, the Regional Director of Environmental Protection<sup>27</sup>, the location of the natural habitat of animals and plants positions protected in JPG or PDF is a misunderstanding. Environmental Impact Assessment (EIA)<sup>28</sup> is one of the main instruments of environmental protection in Poland. An environmental impact assessment<sup>29</sup> is derived from the American law on state policy towards the environment (NEPA)<sup>30</sup>. These types of studies are usually made in the form of vectors and this format has them by the institution. Sharing a designer version of the data in the low-resolution file without reference points results in replication studies hypocritical planning data.

## CHAPTER FIVE

### Unwanted public roads at the expense of internal roads

Increasingly, there is a situation where the Mayor allocating new areas for development within the village, designing roads 2-5 miles of internal roads grade and non-public roads. Sometimes they switch on the roads of the upper classes, such as: L - local, Z - collecting, or even G - major, contrary to the guidelines in the Regulation on technical conditions to be met by public roads and their location<sup>31</sup> (Fig. 8).

In fact these roads remain for a long time completely unpaved, muddy ground and despite appearing to be about the numerous new buildings and residents often use the directions on the package somewhere, by someone's backyard instead of expensive dedicated plan. It thus appears that the designed communication doesn't apply as compared to the actual use of the land.

As a result of the design of large sites for new developments deprived of proper network communications solutions. This solution contributes to the lack of any composition. Each property owner releases their own commute to the property. The result is a variety of commuting adjacent very close to each other. This contributes to inadequate land use and land use (Fig. 9). The design principle of the local plan should ensure that any property access. Instead of separating roads there is often a provision in the text of the resolution to sketch a plan that:

---

<sup>27</sup> Your reviewer Institution master plans and studies, as well as reconciling plans for Natura 2000 sites

<sup>28</sup> Environmental Impact Assessment

<sup>29</sup> to the core. Act of 3 October 2008 on the provision of information about the environment and its protection, public participation in environmental protection and environmental impact assessment (OJ 2008 No. 199, item. 1227, as amended. Amended.). This Act implements the obligations under, inter alia, the Directives of the European Parliament and of the Council 2001/42/EC of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programs on the environment, Council 2011/92/EU of 13 December 2011 (formerly 85/337/EEC of 27 June 1985) on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 No. 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, and Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds

<sup>30</sup> National Environmental Policy Act

<sup>31</sup> Regulation of the Minister of Transport and Maritime Economy of 2 March 1999 on the technical conditions to be met by public roads and their location (Journal of Laws of 14 May 1999)

... "allowed the implementation of new internal roads not designated boundary lines in the plan in accordance with the provisions of separate" ...<sup>32</sup>

Therefore, should be required to implement those are, and not just allow, since the plan itself sets no roads or internal guaranteeing access to each parcel invested.

According to the principles of design and internal roads in large areas designated for new development, in favor of the introduction in the plan indicative breakdown of plots - a thinner line, dashed. First, it facilitates and justifies the proposed routing even the roads. The second is a proposal for a new compositional zoning of land for the investor, with a sense of spatial order. This illustrates what the author - the planner had in mind designing one and not the other system. This is only a proposal, not a rigid fixing of the plan.

Speaking of roads we can't forget about technical infrastructure (water supply, sewerage, etc.). The plan is usually recommended to carry out infrastructure along the road (in the lane). If the plan are designated road network that are applied to individual buildings along the shortest line. This leads to the formation of the so-called "spider's web infrastructure", which is led in all possible directions and in every possible angle to the fronts of plots. This state of affairs is unacceptable, but there are more and more frequently in areas designated for development, for which no proper communication.

## CHAPTER SIX

### Records of decisions of the plan figures

In the findings of the plan or in the text of a resolution to that plan, should be given numerically the width of roads, the distance to the building line. It should not be used write "according to the drawing plan". Although placed in the plan with a linear scale, there are problems with the correct, more accurate reading of the values. Not every print line thickness is scaled, so that the ruler measurement is difficult. On a scale of 1:1000<sup>33</sup>, a difference of one millimeter varies by as much as one meter.

In addition, if the road has a different width to a few of his pieces, it also should be given numbers and dimensions for certain sections so that one way to be dimensioned in part and have given some value. The County District appeal that makes it easy to then work on the implementation of such a plan. There are misunderstandings and problems in the repair of such roads or expanding its.

## CHAPTER SEVEN

### Strategic Environmental Assessment

It is very interesting that for every Planning Studies, regardless of its scope, it is required to draw up a comprehensive environmental impact assessment, including all points of the art. 50 of the Act on the provision of information about the environment and its protection, public participation in environmental protection and environmental impact assessments. It is recommended that an assessment for the areas where there is nothing to predict, because there are no protected areas or investments burdensome. If they are a single plot without any environmental conditions or even worse, if you change the plan involves only the change of a provision in the resolution of the previous plan, even without preparation drawing.

---

<sup>32</sup>[http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/rada\\_miasta/uchwały/06/XXXII\\_SRMNS/u\\_XXXII\\_303\\_12\\_v.pdf](http://www.nowysacz.pl/content/resources/urząd/rada_miasta/uchwały/06/XXXII_SRMNS/u_XXXII_303_12_v.pdf), par. 7, pkt 11

<sup>33</sup> Drawings of local development plans drawn up in the scale of 1:1000, and in exceptional cases where the limit being developed plan covers a very large area, on a scale of 1:2000

## SUMMARY

The article discusses only a few aspects of the planning procedure. The subject of planning is extremely extensive. Each study is different and each case must be approached individually. However, there is generally common actions that are repeated each time. First of all map material must be adapted to varying detail with which we deal in the case plan and case study. In addition, the various stages of project activities involve a lot of contentious issues, which is presented in this article. The main problem faced by designers is to acquire materials for the developed space, which are verified and reconciled by various institutions. Based on the above mentioned examples can confidently say that spatial planning in Poland should be some changes. They would have to improve spatial policy in the country, to prevent the growing number of problems and errors, and education, for the various stages of the procedure, open dialogue leading to the agreement of the parties.

## BIBLIOGRAFIA

- [1] Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 219; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 70.
- [2] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- [3] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
- [4] Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.
- [5] Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

## O AUTORZE

ur. 25 XI 1983 r., mgr inż., absolwentka Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, na Wydziale Inżynierii Kształtowania Środowiska i Geodezji, na kierunku architektura krajozrazu. Ponadto, ukończyła Studia Podyplomowe na Wydziale Architektury Politechniki Wrocławskiej, na kierunku Urbanistyka i Planowanie Przestrzenne. Doktorantka na Wydziale Architektury PWR<sup>34</sup>, w Zakładzie Urbanistyki. Ukończyła roczny staż zawodowy na stanowisku asystent projektanta i pracuje od ponad 3 lat w biurze planistycznym na tym samym stanowisku. Związana ze środowiskiem urbanistycznym od ponad 6 lat.

## AUTHOR'S NOTE

b. November 25, 1983, MSc., A graduate of the University of Life Sciences, at the Faculty of Environmental Engineering and Geodesy, majoring in landscape architecture. In addition, she completed postgraduate studies at the Faculty of Architecture, University of Technology, majoring in Urban and Spatial Planning. PhD student at the Faculty of Architecture, PWR<sup>35</sup>, the Department of City Planning. She graduated annual professional experience as an assistant designer and worked for more than three years in office, urban in the same position. Related to the urban environment more than six years.

---

<sup>34</sup> Politechnika Wroclawska

<sup>35</sup> Wroclaw University of Technology