

DOI: 10.21005/pif.2020.41.C-05

## **ANALYSIS OF SPATIAL PLANNING IN THE COMMUNITIES OF THE BIAŁYSTOK SUBURBAN ZONE IN THE CONTEXT OF THE EXISTING LEGAL SYSTEM**

### **ANALIZA STANU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W GMINACH STREFY PODMIEJSKIEJ BIAŁEGOSTOKU W KONTEKŚCIE OBOWIĄZUJĄCEGO SYSTEMU PRAWA**

**Jerzy Tokajuk**

dr inż. arch.

Author's Orcid number: 0000-0002-4777-069X

Towarzystwo Urbanistów Polskich | Oddział w Białymstoku

#### **ABSTRACT**

The spatial planning law system in Poland does not ensure spatial order and sustainable development in communes. There is no consistency between the government, voivodeship and local government policies. The legal instruments existing in the present system do not fulfill the role assumed by the legislator. As a result, buildings in the municipalities of the suburban area are mostly in the form of administrative decisions, in addition to the local law, causing the phenomenon of uncontrolled suburbanisation. The article presents statistical data illustrating the state of spatial planning in the communes of the suburban area of Białystok in the scope of local plans, decisions on building and land development conditions and building permits. Conclusions from the analysis of the collected materials confirm the phenomenon of the development of communes of the suburban area of Białystok in an unplanned manner, lasting for over a dozen years.

Key words: spatial development, suburban zone, spatial planning system.

#### **STRESZCZENIE**

Obowiązujący w Polsce system prawa planowania przestrzennego nie zapewnia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w gminach. Brak jest spójności pomiędzy polityką rządu, województwa i samorządów terytorialnych. Istniejące w obecnym systemie instrumenty prawne nie spełniają założonej przez ustawodawcę roli. W efekcie zabudowa w gminach strefy podmiejskiej następuje w większości w trybie decyzji administracyjnych, poza regulacjami prawa miejscowego, powodując zjawisko niekontrolowanej suburbanizacji. W artykule przedstawiono dane statystyczne ilustrujące stan planowania przestrzennego w gminach strefy podmiejskiej Białegostoku w zakresie planów miejscowych, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę. Wnioski z analizy zgromadzonych materiałów potwierdzają zjawisko trwającego od kilkunastu lat procesu zabudowy gmin strefy podmiejskiej Białegostoku w sposób niezaplanowany.

Słowa kluczowe: rozwój przestrzenny, strefa podmiejska, system planowania przestrzennego.

## 1. INTRODUCTION

The current system of spatial planning law in Poland, in force since 1995, is based basically on three levels, i.e. national, provincial (regional) and municipal. The 2015 Metropolitan Relations Act (Ustawa, 2015) introduced an additional fourth level of planning - metropolitan. It should be emphasized that since 2004 local spatial development plans adopted before 1995 have ceased to be binding in Poland.

The purpose of the article is to diagnose the state of spatial planning in the municipalities of the Białystok suburban area in the context of the applicable legal system. Based on the author's research in the field of statistical data on local spatial development plans, administrative decisions on establishing building and land development conditions and decisions granting building permits.

*The assumptions of the local spatial policy of communes are not implemented due to the small area of communes covered by local spatial development plans. In the absence of a local plan, administrative decisions become the basis for spatial management, which do not have to be consistent with the findings of the Study, which results in the creation of spatial chaos (NIK 2017).* The results of the NIK audit confirm the research carried out in the municipalities of the Białystok suburban area.

## 2. PLANNING AT NATIONAL LEVEL

A national spatial development concept is prepared at the national level, which takes into account the principles of sustainable development of the country based on natural, cultural, social and economic conditions. The 2030 National Spatial Development Concept was adopted by the Council of Ministers in 2011. It is worth adding, following the authors of the justification to the draft Urban Planning and Construction Code, that the adopted KPZK has no impact on the spatial development plans of provinces and local. KPZK does not coordinate spatial aspects of public policies conducted by government administration, it has little impact on other areas of the economy and society, which, as a rule, "do not see" the spatial aspects of their activities (projekt Kodeksu, 2016).

At the national level, analyzes and studies are also carried out, reports and programs are developed relating to areas and issues remaining within the scope of strategic programming and forecasting economic and social development. In the context of spatial planning, the most current and most important of them can be considered the National Urban Policy 2023 and the Strategy for Responsible Development until 2020 (with a perspective to 2030).

## 3. PLANNING AT REGIONAL LEVEL

At the voivodship level, spatial planning is implemented through the voivodship spatial development plan (PZPW). For the urban functional area of the voivodship center, a spatial development plan for the urban functional area of the voivodship center is adopted as part of the voivodship spatial development plan (Ustawa, 2018, art. 39 ust. 6). In addition, since 2015, voivodship self-government bodies, in addition to the voivodship spatial development plan, analyzes, studies, concepts and programs relating to areas and problems of spatial development, are required to prepare, at least once in 20 years, a landscape audit of the voivodship (Ustawa, 2018, art. 38a ust. 1).

In 2016, the Spatial Development Plan for the Podlaskie Voivodeship was adopted. Part of the study is the Spatial Development Plan of the functional urban area of the Białystok Voivodeship Center (MOFOWB), which is to detail and develop selected elements of the spatial policy of the voivodeship self-government for this area, contained in the Spatial Development Plan of the Podlasie Voivodeship. The plan is also to be an instrument to support urban policy in shaping competitiveness and the rational, environmentally friendly and residents-friendly spatial structure of MOFOWB development. The spatial scope of the plan covers NUTS3 - No. 37, consisting of the city of Białystok and the Białystok and Sokółka Districts.

According to the author, the role of PZPW comes down to the function of a planning document, to which strategic and planning documents of municipalities refer, including development strategies and studies of conditions and directions of spatial development. In practice, the voivodship spatial development plan is a less binding document giving directions for the region's development, and more a collection of information about the voivodship, of inventory and record character. The author shares the view contained in the justification to the draft Urban Planning and Construction Code, which defines currently the most important planning problems at the voivodship level, namely:

- 1) unclear substantive scope of the voivodship plan, limited possibilities of implementing its provisions;
- 2) failure to maintain consistency of the voivodship plan with studies and local plans;
- 3) no regulations that would ensure updating and adjusting studies at the time of adopting the voivodship plan (ensuring consistency);
- 4) lack of correlation of spatial development plans and other planning documents with development strategies and programs;
- 5) the role of voivodship planning defined in an ambiguous way;
- 6) duality of planning: the voivodship plan combines strategic and operational functions, but is not able to implement them properly;
- 7) no regulation on the scope of the content of the voivodship plan;
- 8) weak coordination tools for specialized planning in territorial terms;
- 9) the small role of the voivodship plan in transferring the findings of strategic documents of the government level to spatial solutions.

The scope of the dialogue between the voivodship and municipalities is characterized by a lack of vertical coordination; the mutual arrangement system does not work, as the creation of local plans is not mandatory, so the arrangements of higher-order acts do not translate into local spatial planning and development plans.

#### **4. PLANNING AT THE METROPOLITAN LEVEL**

In the amendment to the Act on the principles of conducting development policy and some other acts of 2014, including the Act on spatial planning and development, a definition of the functional area (Ustawa, 2018, art. 2 pkt 6a) was introduced as an area of special phenomenon in the field of spatial management or the occurrence of spatial conflicts, constituting a compact spatial system, consisting of functionally related areas, characterized by common conditions and predicted uniform development goals.

The functional urban area of the voivodship center (Ustawa, 2018, art. 2 pkt 6b) was defined as the type of functional area covering the city being the seat of the voivodship self-government authorities or voivode and its immediate surroundings functionally related to it.

At the same time, by the above amendment to the act on spatial planning and development, the concept of metropolitan area was removed from its content, in turn introducing concepts of functional areas of supra-regional importance - as areas of significant importance for the country's spatial policy, regional - as areas of significant importance for the spatial policy of the voivodship, local as areas of significant importance for the commune's spatial policy. Regulations defining and determining the use of the concept of a problem area were also repealed.

In turn, the Act on metropolitan unions (Ustawa, 2015), which entered into force at the beginning of 2016, redefined the metropolitan area, recognizing as this area a spatially coherent zone of impact of the city being the seat of the voivode or voivodship parliament, characterized by the existence of strong functional connections and advanced urbanization processes, inhabited by at least 500,000 inhabitants. Establishing the boundaries of metropolitan areas was the responsibility of the government. Then, by the Act on the Metropolitan Union in the Śląskie Voivodeship, which entered into

force in 2017, the definition of the metropolitan area was eliminated from legal circulation, referring only to the boundaries of the area of the metropolitan association in the Śląskie Voivodeship.

The metropolitan association prepares a framework study of conditions and directions of spatial development of a metropolitan association for the entire metropolitan area, the so-called "Metropolitan study", taking into account the findings of the voivodeship spatial development plan (Ustawa, 2018, art. 37 ust.1). The findings of the metropolitan study include only the elements necessary for the proper orientation of the spatial policy of communes belonging to the association, due to the spatial and socio-economic cohesion of the metropolitan area. The study's findings, including those concerning, among others, the maximum areas of development areas are binding for the head of the commune, mayor or city president when preparing the study of the commune (Ustawa, 2018, art. 37 ust. 6).

It should be noted that there must be no parallel functional area of a voivodeship center and a metropolitan association. If, on all or part of the area covered by the urban functional area of a voivodeship center, a metropolitan association, the voivodeship self-government immediately repeals the definition of that area, while repealing the spatial development plan of the urban functional area of the voivodeship center. In this case, the voivodeship spatial development plan defines the boundaries of the metropolitan union area (Ustawa, 2018, art. 49g).

The above regulations specified in the provisions of the Act on spatial planning and development currently apply only to the metropolitan association in the Śląskie Voivodeship, i.e. communes that are part of the Upper Silesian - Zagłębie Metropolis.

## 5. PLANNING IN THE MUNICIPALITIES OF THE SUBURBAN AREA

### 5.1. State of spatial planning in communes

Analyzing data on the number of issued decisions on development conditions and land development in the municipalities of the suburban area (excluding the City and Commune of Choroszcz) in the last several years, it can be stated that the total number of issued administrative decisions is not decreasing, and in some communes in recent years is even higher than a few years earlier, despite the increasing area of grounds covered by local spatial development plans, e.g. in the Zabłudów commune. An increase in the number of decisions issued in 2010-2012 is visible, followed by a decrease after 2012. In recent years, the number of administrative decisions issued in the entire suburban area has increased, reaching the level from 2010-2011 (Tab. 1, Fig. 1).

As the table below shows, local plans are not a legal instrument commonly used by municipalities. In some communes, the vast majority of investments are carried out in administrative mode based on building conditions decisions. In 2018, most building permits were issued based on administrative decisions: around 94% in the city and commune of Wasilków, around 96% in the city and commune of Zabłudów, and around 88% in the commune of Dobrzyniewo Duży (Tab. 3, Fig. 2). The average area of the current plan (excluding the municipality of Choroszcz) is 19.8 ha. Still worrying is the fact that within a dozen or so years from the loss of power of earlier local plans adopted before 1995, as at the end of 2018, still a small area of suburban municipalities is covered by plans - from 1.2% (!) To 8.1 % (Tab. 2).

Tab. 1. Number of decisions on development conditions and land development in 2006-2018, source: own, based on data from municipal offices

Tab. 1. Liczba decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w latach 2006 – 2018, źródło: własne, na podstawie danych urzędów gmin

Gmina	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2018
Wasilków	158	168	200	186	171	247	202	135	130	141	229
Supraśl	276	351	274	246	362	305	295	267	285	278	286

Zabłudów	196	156	229	200	275	306	330	165	202	240	326
Juchno K	288	329	372	376	308	411	345	168	166	133	226
Choroszcz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DobrzyniD	137	158	200	167	184	214	160	149	164	163	259
Turośń K	110	150	132	135	158	138	101	94	89	87	156
<b>RAZEM</b>	<b>1165</b>	<b>1312</b>	<b>1407</b>	<b>1310</b>	<b>1458</b>	<b>1621</b>	<b>1433</b>	<b>978</b>	<b>1036</b>	<b>1042</b>	<b>1482</b>

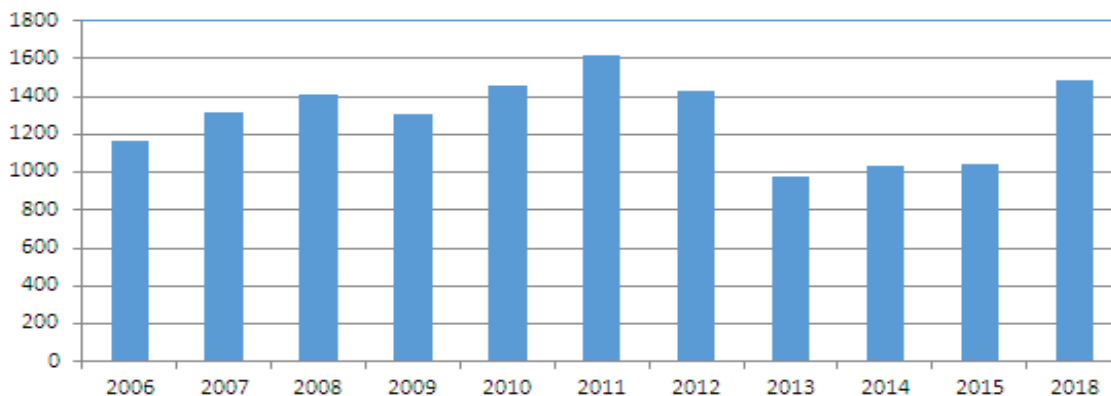


Fig. 1. Number of decisions on development and land development conditions in municipalities of the suburban area in 2006-2018, own study, 2019

Ryc. 1. Liczba decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminach strefy podmiejskiej w latach 2006-2018, opracowanie własne, 2019

Tab. 2. The number and area of plans and changes to local plans in the years 2004 - 2018, source: own, based on data from municipal offices.

Tab. 2. Liczba i powierzchnia planów i zmian planów miejscowych w latach 2004 – 2018, źródło: własne na podstawie danych urzędów gmin.

Gmina	Liczba planów miejscowych (szt.)				Powierzchnia objęta planami (ha)				Wskaźnik powierzchni objętej planami (%)			
	2004	2010	2015	2018	2004	2010	2015	2018	2004	2010	2015	2018
Wasilków	33	46	47	49	181	234	297	390	1,4	1,8	2,3	3,0
Supraśl	9	17	25	21	550,5	792	1064	780	2,9	4,0	5,6	4,1
Zabłudów	7	9	18	22	79	95	230	406	0,2	0,3	0,8	1,2
JuchnowieK	b.d.	45	41	46	b.d.	723	1335	1395	b.d.	4,0	7,8	8,1
Choroszcz	2	5	15	20	16350	16350	16350	16350	100	100	100	100
Dobrzynie D	5	10	11	11	72	242	296	296	0,4	1,5	1,8	1,8
Turośń K.	11	29	31	32	139	237	247	317	1,0	1,7	1,8	2,2

Tab. 3. Number of building permits issued based on administrative decisions (d) and local plans (p) in the years 2009 - 2018, source: own, based on data from Powiat Eldership in Białystok.

Tab. 3. Liczba wydanych pozwoleń na budowę na podstawie decyzji administracyjnych (d) i planów miejscowych (p) w latach 2009 – 2018, źródło: własne, na podstawie danych Starostwa Powiatowego w Białymstoku.

Gmina	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2018	
	d	p	d	p	d	p	d	p	d	p	d	p	d	p	d	p
Wasilków	170	14	137	20	128	17	170	17	119	11	159	15	147	23	186	11
Supraśl	158	28	170	33	154	13	165	31	182	13	161	30	177	36	158	59
Zabłudów	102	3	110	5	145	0	116	1	119	2	99	3	134	2	108	4
JuchnowK.	220	26	219	36	186	24	187	44	136	49	116	77	94	75	117	94
Choroszcz	0	199	0	201	0	199	0	185	0	173	0	174	0	192	0	195
Dobrzyn D.	100	8	109	6	102	13	109	10	103	13	111	10	85	15	123	16
Turośl K.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	57	29	68	41	48	36	56	33	51	25	75	26
RAZEM	750	278	745	301	772	295	815	329	707	297	702	342	688	368	767	405
	1028		1046		1017		1144		1004		1044		1056		1172	

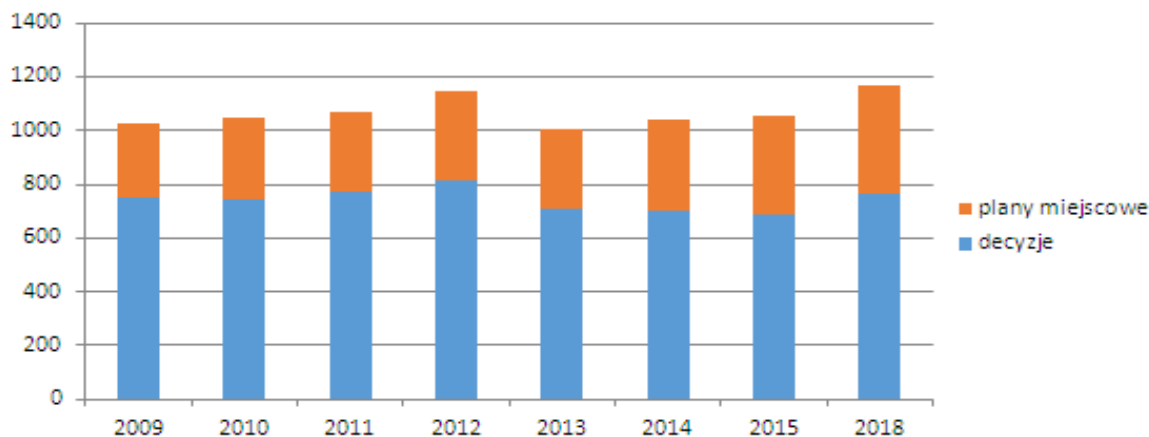


Fig. 2. Number of building permits issued based on decisions and local plan in municipalities of the suburban area, own study, 2019

Ryc. 2. Liczba pozwoleń na budowę wydanych w oparciu o decyzje i plan miejscowy w gminach strefy podmiejskiej, opracowanie własne, 2019

According to Table 3, the total number of building permits has increased in recent years. The index of the number of building permits issued based on the local plan is also increasing in relation to permits issued based on administrative decisions. Currently, it is around 35% for the entire suburban area. Excluding the commune of Choroszcz, which is fully covered by local plans, this indicator for other communes of the suburban area is only about 18%, but is still significantly higher than in 2009 (about 8%). The total number of construction permits issued in the municipalities of the suburban area in the analyzed period of 2009 - 2018 remains stable at around 1000 - 1100 decisions with a noticeable increase in the last year.

## 5.2. The role of municipal self-government authorities in spatial planning

The division of planning tasks in the field of spatial development between territorial self-government units is specified in the act on spatial planning and development (Ustawa, 2018). According to art. 3 of this Act, the commune's own tasks include shaping and conducting spatial policy in the commune, including adopting a study of spatial development conditions and directions and local spatial development plans (except for internal sea waters, the territorial sea and the exclusive economic zone and closed areas). The provisions of art. 3 of the Act on spatial planning and development formulate the basis for the division of tasks and competences between individual levels of local government and government administration. In turn, in art. 7 item 1 point 1 of the Act on commune self-government, the term "spatial order" was used to designate one of the subjects of the commune's own tasks (Ustawa, 2019, art. 7 ust. 1 pkt 1). Thus, the provisions of two constitutional local government acts directly indicate the tasks of the commune in the field of spatial planning and development, which confirms that the legislator prefers the leading position in the spatial planning system to the commune.

Due to the fact that the commune's own task is to enact local law, the quality of this right or omission in this regard has direct legal consequences and, as a result, spatial and economic effects. Commune authorities, especially those located in the suburban area, are not interested in limiting buildings and suburbanization processes. On the contrary, they conduct a "convenient" policy of inactive planning, based not on consistent spatial planning but on administrative decisions, as permitted by applicable law. Local government authorities and employees of municipal offices often use the argument that it is impossible to refuse to determine building conditions and arguments regarding costs and complicated procedures for drawing up local plans, as well as financial consequences resulting in particular from the obligation to purchase private land for roads (Chwalibóg A. Banaszuk P. Tokajuk J., 2017).

An example of the fictitious role of the municipality self-government in spatial planning are the provisions on the balance of land in force since 2015 in relation to prospective needs, which should, in line with the intention of the legislator, be a tool to control uncontrolled, spontaneous suburbanization. As it results from the current practice, in the communes of the Białystok suburban area there is still, in accordance with the law, unlimited development of significant areas, outside the areas specified in the study, in the form of administrative decisions.

This is a common problem of communes in the suburban areas of voivodship cities in Poland, resulting from the lack of consistency of decisions issued with the applicable study. *If The Study is the document determining the development of the whole municipality, then it should be taken into consideration in both cases: local planning, which is drawing-up The Local Plan and area development under and in terms of The Land Development and Management Conditions. Nowadays The Local Plan has to be in agreement with The Study, but Decision on Land Development and Management Conditions does not. If the regulations with regards to the handing out of Decision on Land Development and Management Conditions procedure would have stayed, then it certainly should be strictly correlated with The Study.* (Czekiel-Świtalska E., 2013, s. 144).

This is a bizarre example of diverging spatial policy, adopted by the municipal authority, with the effects of ongoing operations of the executive body in the absence of spatial development plans. The more so that, unlike many European countries, including France, Spain and the United Kingdom, public administration does not have discretion to make decisions in specific matters of spatial management in an unrestricted manner (Kowalewski A., 2019).

Bearing in mind the cited data on the small area of areas covered by local plans and the number of decisions issued on the conditions of building and land development, the actual state of land use, widely criticized and often far from the idea of spatial order, as well as the weakness of the legal system, in particular in relation to the study and administrative decisions, it can be argued that municipalities were not after 2003 and are still unable to cope with the spatial planning obligations imposed by the legislator.

This may lead to the conclusion that higher level of local government should be involved in the implementation of spatial planning tasks. This applies in particular to rural communes with low de-

mographic and economic potential. It should be noted, however, that taking away the competences of a commune in the study of spatial development conditions and directions and transferring it to the poviats would be contrary to the principle of subsidiarity, according to which a given public task should be performed at the lowest possible level of public authorities. As stated in art. 4 clause 3 of the European Charter of Local Government (EKSL, 1985), the responsibility for public affairs should be borne by those authorities nearest to the citizens.

It seems that enabling the creation of professional public poviats inter-municipal spatial planning centers, whose task would be to prepare planning studies for the needs of municipalities and the study of conditions and directions of spatial development and local plans adopted by municipalities, as well as to prepare studies and analyzes for the needs of municipalities and poviats taking away competences and would not affect the independence of local government units, and at the same time would provide municipalities with adequate planning potential, efficiency and the ability to coordinate activities on a poviats scale. It also seems possible to create such centers within inter-municipal associations, regardless of the poviats self-government, based on current legal regulations.

## 6. DIAGNOSIS

The above statistical analyzes confirm that in the municipalities of the Białystok suburban area (excluding the City and Commune of Choroszcz), the vast majority of investments, in particular in the area of single-family housing, are based on administrative decisions rather than on the basis of local law. This is, according to the author, the main reason for implementing the investment in an unplanned and spontaneous manner, which causes irreversible negative landscape and economic effects, enhancing the phenomenon of uncontrolled urbanization.

It should be noted, however, the case of the Town and Commune of Choroszcz, covered entirely in local spatial development plans since 2002. The planning situation resulting from this fact requires a separate analysis in terms of the quality of local law with the thesis that buildings implemented solely on the basis of local plans do not necessarily guarantee the desired urban effect. One should also agree with the statement that some local *plans do not organize the space, rather define the function of the area, building height and shape of the roof, often allowing to construct building of different heights and different roof geometry* (Czekiel-Świtalska, 2016, s 336). (...) *Space as a common good needs to be especially protected and shaped in a way preserving spatial harmony.* (Czekiel-Świtalska 2016, s. 337).

## 7. CONCLUSIONS

It is eloquent, that 15 years after the loss of plans, adopted before 1995, on average over 80% of building permits in the municipalities of the Białystok suburban area are issued on the basis of administrative decisions, and local plans cover on average a few percent of the areas of these municipalities. This indicates that:

legal instruments existing in the current system of spatial planning law do not fulfill the role assumed by the legislator. No requirement for compliance of investment plans with the study in decisions on building and land development conditions, and the possibility of claims arising from previously issued decisions that do not comply with local plans is a key element of the weakness of the spatial planning law.

According to the author, regardless of the issue of future systemic changes, one of the recipes for counteracting the current chronic disease state in the sphere of spatial management in municipalities may be the creation, within inter-municipal associations or in the structure of a poviats, of professional, public spatial planning centers.



## ANALIZA STANU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W GMINACH STREFY PODMIEJSKIEJ BIAŁEGOSTOKU W KONTEKŚCIE OBOWIĄZUJĄCEGO SYSTEMU PRAWA

### 1. WPROWADZENIE

Obecny system prawa planowania przestrzennego w Polsce, obowiązujący od 1995 roku, oparty jest zasadniczo na trzech poziomach tj. krajowym, wojewódzkim (regionalnym) i gminnym. Ustawą o związkach metropolitalnych z 2015 roku (Ustawa, 2015)<sup>1</sup> wprowadzono dodatkowo czwarty poziom planowania – metropolitalny. Należy podkreślić, że od 2004 roku przestały w Polsce ostatecznie obowiązywać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1995 rokiem.

Celem artykułu jest diagnoza stanu planowania przestrzennego w gminach strefy podmiejskiej<sup>2</sup> Białegostoku w kontekście obowiązującego systemu prawnego i w oparciu o przeprowadzone przez autora badania w zakresie danych statystycznych dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji administracyjnych o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji udzielających pozwoleń na budowę.

*Założenia lokalnej polityki przestrzennej gmin nie są wdrażane ze względu na niewielką powierzchnię gmin objętą miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku planu miejscowego, podstawą gospodarowania przestrzenią stają się decyzje administracyjne, które nie muszą być zgodne z ustaleniami Studium, co skutkuje powstawaniem chaosu przestrzennego (NIK 2017).* Wyniki kontroli NIK potwierdzają badania przeprowadzone w gminach strefy podmiejskiej Białegostoku.

### 2. PLANOWANIE NA SZCZEBLU KRAJOWYM

Na szczeblu krajowym jest sporządzana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, która uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o uwarunkowania przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne. **Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030** (KPZK) została przyjęta przez Radę Ministrów w 2011 roku. Warto dodać, za autorami uzasadnienia do projektu Kodeksu Urbanistyczno – Budowlanego, że przyjętej KPZK brakuje wpływu na plany zagospodarowania przestrzennego województw i plany miejscowe. KPZK nie koordynuje aspektów przestrzennych polityk publicznych prowadzonych przez administrację rządową, ma niewielki wpływ na inne dziedziny funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa, które co do zasady „nie widzą” aspektów przestrzennych swoich działań (projekt Kodeksu, 2016).

Na szczeblu krajowym prowadzone są też analizy i studia, opracowywane raporty i programy odnoszące się do obszarów i zagadnień pozostających w zakresie programowania strategicznego oraz prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego. Za najbardziej aktualne i najważniejsze z nich, w kontekście planowania przestrzennego, można uznać Krajową Politykę Miejską 2023<sup>3</sup> i Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890 ze zm.) utraciła moc na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730).

<sup>2</sup> Delimitacja obszaru białostockiej strefy podmiejskiej polega na określeniu ścisłego obszaru najbardziej związanego funkcjonalnie z Białymstokiem w granicach administracyjnych sześciu gmin przyległych do Białegostoku – Wasilkowa, Supraśla, Zabłudowa, Juchnowca Kościelnego, Choroszczy, Dobrzyńniewa Dużego i gminy Turośń Kościelna niestykającej się bezpośrednio z granicami miasta, źródło: J.Tokajuk (2017).

<sup>3</sup> Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r. Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju *Krajowa Polityka Miejska* jest dokumentem określającym planowane działania administracji rządowej dotyczące polityki miejskiej, uwzględniającym cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego (art. 21b).

### 3. PLANOWANIE NA SZCZEBLU REGIONALNYM

Na szczeblu wojewódzkim planowanie przestrzenne realizuje się poprzez plan zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW). Dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa (Ustawa, 2018, art. 39 ust. 6). Dodatkowo, od 2015 roku organy samorządu województwa, poza planem zagospodarowania przestrzennego województwa, analizami, studiami, koncepcjami i programami, odnoszącymi się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego, mają obowiązek sporządzić, nie rzadziej niż raz na 20 lat, audyt krajobrazowy województwa (Ustawa, 2018, art. 38a ust. 1).

W roku 2016 został uchwalony Plan zagospodarowania przestrzennego województwa podlaskiego. Częścią opracowania jest Plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego Białegostoku (MOFOWB), który ma stanowić uszczegółowienie i rozwinięcie wybranych elementów polityki przestrzennej samorządu województwa dla tego obszaru, zawartej w planie zagospodarowania przestrzennego województwa podlaskiego. Plan ma być równocześnie instrumentem wspomagania polityki miejskiej kształtowania konkurencyjności oraz racjonalnej, przyjaznej środowisku i mieszkańcom struktury przestrzennej zagospodarowania MOFOWB. Zakres przestrzenny planu obejmuje obszar NUTS3<sup>5</sup> – nr 37 składający się z miasta Białegostoku oraz powiatu białostockiego i sokólskiego.

Zdaniem autora rola PZPW sprowadza się do funkcji dokumentu planistycznego, do którego nawiązują dokumenty strategiczne i planistyczne gmin, w tym strategie rozwoju i studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W praktyce plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest w mniejszym stopniu wiążącym dokumentem nadającym kierunki rozwoju regionu, a bardziej zbiorem informacji o województwie, o charakterze inwentaryzacyjnym i ewidencyjnym. Autor podziela pogląd, zawarty w uzasadnieniu do projektu ustawy Kodeks Urbanistyczno – Budowlany, definiujący najważniejsze obecnie problemy dotyczące planowania na poziomie wojewódzkim, a mianowicie:

- 1) niejasny zakres merytoryczny planu województwa, ograniczone możliwości realizacji jego postanowień;
- 2) niezachowanie spójności planu województwa ze studiami i planami miejscowymi;
- 3) brak regulacji, które zapewniłyby aktualizowanie i dostosowanie studiów w chwili uchwalenia planu wojewódzkiego (zapewnienia spójności);
- 4) brak korelacji planów zagospodarowania przestrzennego i innych dokumentów planistycznych ze strategiami i programami rozwojowymi;
- 5) rola planowania wojewódzkiego zdefiniowana w sposób niejednoznaczny;

<sup>4</sup> Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. W strategii jednoznacznie wskazano potrzebę zmiany systemu prawnego regulującego szeroko pojmowane gospodarowanie przestrzenią w celu poprawy warunków rozwojowych kraju, regionów, obszarów funkcjonalnych oraz wiejskich.

<sup>5</sup> NUTS (fr. *Nomenclature des unités territoriales statistiques*, ang. *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*). Klasyfikacja NUTS została formalnie wprowadzona w Polsce 26 listopada 2005 roku, w momencie wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) z powodu przystąpienia Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji do Unii Europejskiej. Niemniej, zgodnie z przyjętymi porozumieniami pomiędzy Eurostatem a Głównym Urzędem Statystycznym, klasyfikacja ta była stosowana od chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. Wprowadzona klasyfikacja odpowiadała trzem regionalnym poziomom obowiązującej w kraju Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS). Wprowadzono wówczas 6 jednostek nieadministracyjnego poziomu NUTS 1 (regiony), 16 jednostek administracyjnego poziomu NUTS 2 (województwa) i 45 jednostek nieadministracyjnego poziomu NUTS 3 (podregiony). W czasie trzech kolejnych rewizji NUTS podział Polski na jednostki NUTS 1 i NUTS 2 nie uległ zmianie, zmieniany był natomiast podział na podregiony NUTS 3: w rewizji NUTS 2006 (obowiązującej od 1 stycznia 2008 roku) zwiększono liczbę podregionów z 45 do 66 (nowe podregiony wprowadzono w 14 województwach), w rewizji NUTS 2013 (obowiązującej od 1 stycznia 2015 roku) zwiększono liczbę podregionów do 72 (nowe podregiony wprowadzono w 4 województwach: kujawsko-pomorskim, małopolskim, mazowieckim i pomorskim; w 2 województwach – opolskim i zachodniopomorskim – zmieniono granice podregionów). Zmiany na wszystkich poziomach NUTS, polegające na zwiększeniu o jedną liczbę jednostek każdego z poziomów, nastąpiły natomiast w ramach rundy rewizji NUTS 2016 – zmiany te zaczęły obowiązywać z dniem 1 stycznia 2018 r., źródło: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

- 6) dwoistość planowania: plan wojewódzki łączy funkcje strategiczną i operacyjną, jednak nie jest w stanie ich prawidłowo realizować;
- 7) brak rozporządzenia w sprawie zakresu treści planu województwa;
- 8) słabe narzędzia koordynacji planowania specjalistycznego w ujęciu terytorialnym;
- 9) niewielka rola planu województwa w przenoszeniu ustaleń dokumentów strategicznych poziomu rządowego na rozwiązania przestrzenne.

Zakres dialogu między województwem a gminami cechuje brak koordynacji pionowej; system wzajemnych ustaleń nie funkcjonuje, gdyż tworzenie planów miejscowych nie jest obligatoryjne, więc ustalenia aktów wyższego rzędu nie przekładają się na lokalne akty planowania przestrzennego i na stan zagospodarowania (projekt Kodeksu, 2016).

#### 4. PLANOWANIE NA SZCZEBLU METROPOLITALNYM

W nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i niektórych innych ustaw z 2014 roku, w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wprowadzono definicję **obszaru funkcjonalnego** (Ustawa, 2018, art. 2 pkt 6a) jako obszaru szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiącego zwarty układ przestrzenny, składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju. **Miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego** (Ustawa, 2018, art. 2 pkt 6b) zdefiniowano jako typ obszaru funkcjonalnego obejmującego miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie. Jednocześnie, powyższą zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym usunięto z jej treści pojęcie **obszaru metropolitalnego**, wprowadzając z kolei pojęcia obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym - jako obszary o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju, regionalnym - jako obszary o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej województwa, lokalnym jako obszary o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej gminy. Uchylono też przepisy definiujące i określające stosowanie pojęcia **obszaru problemowego**.

Z kolei ustawą o związkach metropolitalnych (Ustawa, 2015), która weszła w życie z początkiem 2016 roku, ponownie zdefiniowano **obszar metropolitalny**, uznając za ten obszar spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500 000 mieszkańców. Ustalenie granic obszarów metropolitalnych znalazło się w gestii rządu. Następnie ustawą o związku metropolitalnym w województwie śląskim, która weszła w życie w 2017 roku, definicję obszaru metropolitalnego wyeliminowano z obrotu prawnego, odnosząc się wyłącznie do granic obszaru związku metropolitalnego w województwie śląskim.

Związek metropolitalny sporządza ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego dla całego obszaru metropolitalnego, tzw. „studium metropolitalne”, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa (Ustawa, 2018, art. 37 ust.1). Ustalenia studium metropolitalnego obejmują jedynie elementy niezbędne dla właściwego ukierunkowania polityki przestrzennej gmin należących do związku, ze względu na spójność przestrzenną i społeczno - gospodarczą obszaru metropolitalnego. Ustalenia studium, w tym dotyczące, między innymi, maksymalnych powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę są wiążące dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przy sporządzaniu studium gminy (Ustawa, 2018, art. 37 ust. 6).

Należy zauważyć fakt, że nie mogą istnieć równolegle obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego i związek metropolitalny. W przypadku utworzenia, na całości lub części obszaru objętego miejskim obszarem funkcjonalnym ośrodka wojewódzkiego, związku metropolitalnego, samorząd województwa niezwłocznie uchyla określenie tego obszaru, uchylając jednocześnie plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego. W tym przypadku,

w planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa się granice obszaru związku metropolitalnego (Ustawa, 2018, art. 49g).

Powyższe regulacje określone w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczą obecnie wyłącznie związku metropolitalnego w województwie śląskim tj. gmin wchodzących w skład Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii.

## 5. PLANOWANIE W GMINACH STREFY PODMIEJSKIEJ

### 5.1. Stan planowania przestrzennego w gminach

Analizując dane dotyczące liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminach strefy podmiejskiej (z wyłączeniem Miasta i Gminy Choroszcz<sup>6</sup>) w okresie od 2006 do 2018 roku można stwierdzić, że łączna liczba wydawanych decyzji administracyjnych nie maleje, a w niektórych gminach w ostatnich latach jest nawet większa niż kilka lat wcześniej, pomimo zwiększającej się powierzchni terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, np. w gminie Zabłudów. Widoczny jest wzrost liczby wydanych decyzji w latach 2010 – 2012, a następnie spadek po roku 2012. W ostatnich latach liczba wydawanych decyzji administracyjnych w całym obszarze strefy podmiejskiej wzrasta, osiągając poziom z lat 2010 – 2011 (tab. 1, ryc. 1). Jak wynika z poniższego zestawienia plany miejscowe nie są powszechnie wykorzystywanym przez gminy instrumentem prawnym. W niektórych gminach zdecydowana większość inwestycji jest realizowana w trybie administracyjnym w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy. W 2018 roku większość pozwoleń na budowę wydano w oparciu o decyzje administracyjne: w mieście i gminie Wasilków ok. 94%, w mieście i gminie Zabłudów ok. 96%, w gminie Dobrzyniewo Duże – ok. 88% (tab. 3, ryc. 2). Średnia powierzchnia obowiązującego planu (z wyłączeniem gminy Choroszcz) wynosi 19,8 ha. Nadal niepokojący jest fakt, że w okresie kilkunastu lat od utraty mocy wcześniejszych planów miejscowych, uchwalonych przed 1995 rokiem, według stanu na koniec 2018 roku, nadal niewielki obszar gmin podmiejskich jest objęty planami – od 1,2 % (!) do 8,1 % (tab.2).

Jak wynika z tabeli 3 ogólna liczba pozwoleń na budowę wzrasta w ostatnich latach. Zwiększa się też wskaźnik liczby pozwoleń na budowę wydanych w oparciu o plan miejscowy w stosunku do pozwoleń wydanych na podstawie decyzji administracyjnych. Obecnie dla całej strefy podmiejskiej wynosi ok. 35%. Wyłączając gminę Choroszcz, objętą w całości planami miejscowymi, wskaźnik ten dla pozostałych gmin strefy podmiejskiej, wynosi tylko ok. 18%, ale jest i tak znacząco wyższy niż w 2009 roku (ok. 8 %). Łączna liczba wydanych pozwoleń na budowę we wszystkich gminach strefy podmiejskiej w badanym okresie lat 2009 – 2018 utrzymuje się na stałym poziomie około 1000 - 1100 decyzji z zauważalnym wzrostem w ostatnim roku.

### 5.2. Rola gminnych władz samorządowych w planowaniu przestrzennym

Podział zadań planistycznych w zakresie zagospodarowania przestrzennego między jednostkami samorządu terytorialnego określa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa, 2018). Zgodnie z art. 3 ustawy, do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych). Przepisy art. 3 ustawy formułują podstawy podziału zadań i kompetencji między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego oraz administrację rządową. Z kolei

<sup>6</sup> Obszar miasta i gminy Choroszcz jest objęty w całości miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego uchwalonymi uchwałami: Nr XXVII/244/01 Rady Miejskiej w Choroszczy z dnia 27.12.2001r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Choroszcz w granicach administracyjnych obejmujących wyodrębnione obszary funkcjonalne, Nr IV/53/03 Rady Miejskiej w Choroszczy z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Choroszcz, zmienianymi wielokrotnie w latach 2004 – 2018; Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Choroszcz przyjęto uchwałą Nr XIV/141/04 Rady Miejskiej w Choroszczy z dnia 28 października 2004 r.

w ustawie o samorządzie gminnym termin „ład przestrzenny” użyty został w celu oznaczenia jednego z przedmiotów zadań własnych gminy (Ustawa, 2019, art. 7 ust. 1 pkt 1). Tak więc przepisy dwóch ustrojowych ustaw samorządowych wprost wskazują zadania gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, co potwierdza, że wolą ustawodawcy wiodącą pozycję w systemie planowania przestrzennego zajmuje gmina.

W związku z tym, że zadaniem własnym gminy jest stanowienie prawa miejscowego, jakość tego prawa lub zaniechania w tym zakresie powodują bezpośrednie konsekwencje prawne i w efekcie przestrzenno – gospodarcze. Władze gmin, szczególnie położonych w strefie podmiejskiej, nie są zainteresowane ograniczaniem zabudowy i procesów suburbanizacji. Przeciwnie, prowadzą „wygodną” politykę braku aktywności planistycznej, opartą nie na konsekwentnym planowaniu przestrzennym a na decyzjach administracyjnych, na co pozwalają obowiązujące przepisy prawa. Władze samorządowe i pracownicy urzędów gmin często używają argumentu o braku możliwości odmowy ustalenia warunków zabudowy oraz argumentów dotyczących kosztów i skomplikowanych procedur sporządzania planów miejscowych, a także skutków finansowych, wynikających w szczególności z obowiązku wykupu gruntów prywatnych pod drogi (Chwalibóg A. Banaszuk P. Tokajuk J., 2017).

Przykładem potwierdzającym ograniczoną rolę samorządu gminy w planowaniu przestrzennym są, obowiązujące od 2015 roku, przepisy dotyczące bilansu terenów w odniesieniu do perspektywicznych potrzeb, które powinny, zgodnie z zamiarem ustawodawcy, stanowić narzędzie pozwalające na opanowanie niekontrolowanej, żywiołowej suburbanizacji (Ustawa, 2018, art. 10 ust. 2 pkt 1). Jak wynika z dotychczasowej praktyki, w gminach strefy podmiejskiej Białegostoku nadal następuje, w zgodzie z przepisami prawa, nieograniczona zabudowa znaczących obszarów, poza terenami określonymi w studium, w trybie decyzji administracyjnych. Jest to powszechny problem gmin w Polsce, wynikający z braku spójności wydawanych decyzji z obowiązującym studium.

Za podstawę systemu prawa planowania przestrzennego należy przyjąć zasadę, że skoro *studium jest dokumentem określającym rozwój całej gminy to powinno być brane pod uwagę zarówno przy planowaniu miejscowym, czyli sporządzaniu miejscowego planu, jak i przy zagospodarowaniu terenów na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Obecnie miejscowy plan musi być zgodny ze studium, natomiast decyzja o warunkach zabudowy nie musi być zgodna. Jeżeli zatem miałyby pozostać przepisy dotyczące trybu wydawania decyzji o warunkach zabudowy, to bezwzględnie powinny one być ściśle skorelowane z ustaleniami studium* (Czekiel-Świtalska E., 2013, s. 136). Jest to kuriozalny przykład rozmijania się polityki przestrzennej, przyjętej przez władzę stanowiącą gminy (uchwałodawczą), z efektami bieżącej działalności organu wykonawczego. Tym bardziej, że w odróżnieniu od wielu państw europejskich, między innymi Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, administracja publiczna nie posiada *władzy dyskrecyjnej*, umożliwiającej podejmowanie decyzji w konkretnych sprawach gospodarki przestrzennej w sposób nieskrępowany przepisami prawa (Kowalewski A., 2019).

Mając na uwadze przytoczone dane dotyczące nikłej powierzchni terenów objętych planami miejscowymi i liczbę wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz faktyczny stan zagospodarowania terenów, powszechnie krytykowany i często daleko odbiegający od idei ładu przestrzennego, a także ułomność systemu prawa w szczególności w odniesieniu do studium i decyzji administracyjnych można postawić tezę, że gminy nie były po 2003 roku i nie są nadal w stanie podolać nałożonym przez ustawodawcę obowiązkom w zakresie planowania przestrzennego. Może to prowadzić do wniosku, że do realizacji zadań z zakresu planowania przestrzennego należy zaangażować wyższy (powiatowy) szczebel samorządu terytorialnego. Problem ten dotyczy w szczególności gmin wiejskich o niewielkim potencjale demograficznym i gospodarczym, które są pozbawione fachowej obsługi planistycznej.

Należy jednak zwrócić uwagę, że odebranie gminie kompetencji w zakresie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz przekazanie jej powiatowi byłoby sprzeczne z zasadą subsydiarności, zgodnie z którą dane zadanie publiczne powinno być wykonywane na najniższym z możliwych szczebli władz publicznych. Jak stanowi art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL, 1985), odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli.

Wydaje się, że umożliwienie stworzenia profesjonalnych publicznych powiatowych międzygminnych ośrodków planowania przestrzennego, których zadaniem byłoby sporządzanie opracowań planistycznych na potrzeby gmin i uchwalanych przez gminy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów miejscowych, a także sporządzanie studiów i analiz na potrzeby gmin i powiatu nie byłoby odebraniem kompetencji i nie naruszałoby samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a jednocześnie zapewniłoby gminom odpowiedni potencjał planistyczny, efektywność i możliwość koordynacji działań w skali powiatu. Możliwe wydaje się też tworzenie takich ośrodków w ramach związków międzygminnych, niezależnie od samorządu powiatowego, w oparciu o obecne przepisy prawa.

## 6. DIAGNOZA

Powyższe analizy statystyczne potwierdzają, że w gminach strefy podmiejskiej Białegostoku (wyłączając Miasto i Gminę Choroszcz) zdecydowana większość inwestycji, w szczególności z zakresu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, powstaje w oparciu o decyzje administracyjne, a nie na podstawie prawa miejscowego. Jest to, według autora, główną przyczyną realizacji inwestycji w sposób niezaplanowany i żywiołowy, co powoduje nieodwracalne negatywne skutki krajobrazowe i ekonomiczne, potęgując zjawisko niekontrolowanej urbanizacji.

Należy jednak zauważyć przypadek Miasta i Gminy Choroszcz, objętej w całości miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego od roku 2002. Sytuacja planistyczna, wynikająca z tego faktu wymaga odrębnej analizy pod kątem jakości prawa miejscowego z tezą, że zabudowa realizowana wyłącznie na podstawie planów miejscowych nie musi gwarantować pożądanego efektu urbanistycznego. Zgodzić się należy też ze stwierdzeniem, że *część planów miejscowych w żaden sposób nie porządkuje przestrzeni, tylko określa funkcję terenu, wysokość zabudowy oraz jej kształt dachu i to często w formie pozwalającej budować budynki o różnych wysokościach i różnej geometrii dachu* (Czekiel-Świtalska, 2016, s. 332). (...) *Przestrzeń jako dobro publiczne musi podlegać szczególnej ochronie, a przede wszystkim być kształtowana w sposób zachowujący ład przestrzenny* (Czekiel-Świtalska 2016, s. 324).

## 7. WNIOSKI

Wymowne są fakty, że 15 lat po utracie mocy planów uchwalonych przed 1995 rokiem średnio ponad 80% pozwoleń na budowę w gminach strefy podmiejskiej Białegostoku jest wydawanych w oparciu o decyzje administracyjne, a plany miejscowe obejmują średnio kilka procent powierzchni obszarów tych gmin. Świadczy to o tym, że:

- istniejące w obecnym systemie prawa planowania przestrzennego instrumenty prawne nie spełniają założonej przez ustawodawcę roli,
- brak wymogu zgodności zamierzeń inwestycyjnych ze studium w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz możliwość roszczeń z tytułu wydanych wcześniej decyzji niezgodnych z ustaleniami planów miejscowych jest kluczowym elementem ułomności systemu prawa planowania przestrzennego.

Zdaniem autora, niezależnie od kwestii przyszłych zmian systemowych, jedną z recept przeciwdziałania obecnemu przewlekłemu stanowi chorobowemu w sferze gospodarki przestrzennej w gminach może być stworzenie, w ramach związków międzygminnych lub w strukturze powiatu, profesjonalnych, publicznych ośrodków planowania przestrzennego.

**BIBLIOGRAPHY**

- Chwalibóg A. Tokajuk J. Jaros. H. Idea Podlaskiego Forum Urbanistów [w:] Banaszuk. P. Tokajuk J. (red.) Problemy planowania przestrzennego, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok, 2017, str. 16-17.
- Czarnecki W. (2005) Suburbia stolicy Podlasia a problem kształtowania metropolii, [w:] Lorens P. (red.) Problem suburbanizacji, Biblioteka Urbanisty, tom 7, str. 141–143, Warszawa.
- Czarnik Z. (2010) Istota i zakres władztwa planistycznego gminy, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka, nr 3.
- Czekiel-Świtalska E. (2013) Konieczne zmiany w miejscowym planowaniu przestrzennym w Polsce / Necessary Changes in Local Planning of Spatial Development in Poland. Przestrzeń i Forma / Space & Form no 19, Wydawca PAN o/Gdańsk, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, WBiA, IAiPP; Wyd. SFERA, str. 135-150.
- Czekiel-Świtalska E. (2016) Urbanistyka a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w Polsce / Town Planning and Local Spatial Management Plan. Teka Komisji Urbanistyki i Architektury PAN oddział w Krakowie tom XLIV, str. 329–337.
- Jagoda J. (2017) Podział kompetencji między jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie planowania przestrzennego, Studia Iuridica Agraria T. 15, 2017, str. 19-31.
- Jakimowicz W. (2012) O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy, (w:) I. Zachariasz (red.), Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, Warszawa.
- Kowalewski A. Mordasewicz J. Osiałyński J. Regulski J. Stępień J. Śleszyński P. (2013) Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, FRDL, IGiPZ, Warszawa.
- Kowalewski A. Nowak M. J. (2018) Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje. w: Studia nad chaosem przestrzennym tom I. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), KPZK PAN, Warszawa.
- Lisowski A. Grochowski M. (2008) Procesy suburbanizacji, uwarunkowania, formy i konsekwencje [w:] Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008–2033, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, t. 1, s. 221-222, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2015), Krajowa Polityka Miejska 2023, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju (2017), Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2016), Informacja o wynikach kontroli. System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym, Nr ewid.193/2016/KIN, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2017), NIK o systemie gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym [analiza NIK], <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-systemie-gospodarowania-przestrzenia-gmin.html>.
- Niewiadomski Z. (2016) – Racjonalna gospodarka przestrzenią – ocena podstaw prawnych i konieczne kierunki zmian. w: Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią. Kontrola państwowa 2/2016 Numer Specjalny, NIK. Warszawa.
- Ogrodnik K. (2017) - Współczesne koncepcje zrównoważonego rozwoju miast – wybrane przykłady w teorii i praktyce. w: Gospodarowanie przestrzenią w warunkach zrównoważonego rozwoju. E. Broniewicz (red.), Politechnika Białostocka, Białystok.
- Projekt ustawy Kodeks Urbanistyczno-Budowlany z dnia 30.06.2016 z uzasadnieniem, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290463/12382118/12382119/dokument247655.pdf>. [www. stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)
- Solarek K. (2013) Struktura przestrzenna strefy podmiejskiej Warszawy, Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej Seria Architektura, zeszyt 13, Warszawa.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).
- Sejmik Województwa Podlaskiego (2016) – Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podlaskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1890 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 730).

### **AUTHOR'S NOTE**

The author is an architect, urban planner, an employee for many years of local government administration, dealing with the issue of spatial planning and land management. At the same time since 2000, is an active planner, chief designer of local plans, study conditions and directions of spatial development.

### **O AUTORZE**

Autor jest architektem, urbanistą, wieloletnim pracownikiem administracji samorządowej, zajmującym się kwestią planowania przestrzennego i gospodarki gruntami. Jednocześnie od 2000 roku jest czynnym planistą, głównym projektantem planów miejscowych, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Contact | Kontakt: [jerzy.t1@interia.pl](mailto:jerzy.t1@interia.pl)