

Kacper CHOLEWA\*

Marek STYCH\*\*

## **MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO NA PRZYKŁADZIE CHRZANOWA ORAZ JEGO ODDZIAŁYWANIE NA ROZWÓJ LOKALNY**

*Zarys treści:* Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy wybranych aspektów związanych z procesem planowania przestrzennego. Materię ograniczono do najniższego szczebla j.s.t. jakim są gminy. W zakresie podmiotowym analizę przeprowadzono na przykładzie jednej z małopolskich gmin jaka jest Chrzanów. Czasookres to aktualnie obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego w gminie miejsko-wiejskiej Chrzanów oraz badania ankietowe przeprowadzone w 2018 roku. W artykule zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz metodę empiryczną – sondażu diagnostycznego; technika: ankietowanie, narzędzie: ankieta w Internecie. Przy opracowaniu artykułu posłużono się obowiązującymi aktami prawnymi, wybraną literaturą przedmiotu oraz wynikami przeprowadzonych badań ankietowych. Wnioski z przeprowadzonej analizy powyższego tematu pozwalają na określenie stopnia zainteresowania mieszkańców procedurą oraz założeniami zawartymi w planie zagospodarowania przestrzennego. Podjęto również próbę określenia stopnia oddziaływania planu na obszar gminy.

*Słowa kluczowe:* plany zagospodarowania przestrzennego, planowanie, gmina, inwestycje, prawo.

### **Wprowadzenie**

Dostrzegając problemy współczesnego zarządzania zasadne jest podjęcie tematu związanego z procesem planowania przestrzennego na przykładzie jednej z małopolskich gmin, jaką jest Chrzanów.

---

\* Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

\*\* Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

W artykule zastosowano dwie metody badawcze: dogmatyczno-prawną, oraz empiryczną – metodę sondażu diagnostycznego przeprowadzoną techniką ankietowania, co pozwoliło na dokonanie oceny szans i zagrożeń związanych z systemem planowania przestrzennego w naszym kraju, a także odniesienie ich do konkretnej gminy.

Początków planowania przestrzennego należy się doszukiwać już w momencie powstawania pierwszych jednostek miejskich. Koncepcja ta ulegała jednak dynamicznym zmianom. W średniowieczu władca w sposób dowolny gospodarował ziemią której był zwierzchnikiem<sup>1</sup>. Wraz z rozwojem prawa wolności osobistej, własności, a także państwowości, plany stopniowo zaczęto sporządzać uwzględniając potrzeby wspólnot. Celem ich konstruowania była poprawa standardów życia oraz nadanie określönemu obszarowi ładu i harmonii.

Po odzyskaniu niepodległości – w okresie II Rzeczypospolitej – jednym z wielu problemów, poza scalaniem ziem byłych zaborców były kwestie związane z zagospodarowaniem poszczególnych obszarów oraz powstających osiedli ludzkich.

Po II wojnie światowej, powstające nowe państwo socjalistyczne stawiało na pierwszym miejscu potrzebę przebudowy systemu gospodarczego i politycznego, co skutkowało całkowitym odwróceniem dotychczas obowiązującego prawa na rzecz wprowadzania scentralizowanych procesów<sup>2</sup>. Efektem tych działań było zahamowanie rozwoju społeczności lokalnych – współcześnie nazywanych „małymi lokalnymi ojczyznami”, aż do okresu tzw. transformacji ustrojowej z roku 1990 i uchwalenia w tamtym okresie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>3</sup>.

Idea samorządności opiera się na zaangażowaniu mieszkańców w rozwój terytorium na jakim zamieszkuje dana grupa. Zgodnie z przepisem art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>4</sup>, grupa ta „sama – rządzi” na danym terenie, działa dla dobra wspólnoty realizując przy tym zadania zleczone przez administrację rządową, na których wykonanie przeznaczane są środki z budżetu państwa. Idea ta została wprowadzona głównie po to aby w sposób prawidłowy zaspokajać potrzeby społeczności i realizować tak zwane zadania własne, do których przepis art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawy o samorządzie gminnym wlicza również tworzenie planów zagospodarowania przestrzennego<sup>5</sup>. W litera-

<sup>1</sup> Zob. więcej: P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 16.

<sup>2</sup> Zob. więcej: Ibidem. s. 15-42.

<sup>3</sup> Dz. U. z 1994 r., Nr 89, poz. 415.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 994.

<sup>5</sup> Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 1994, s. 26.

turze przedmiotu można spotkać definicję planu zagospodarowania przestrzennego jako „aktu normatywnego określającego przeznaczenie terenów oraz możliwości ich zabudowy i zagospodarowania, wiążącego swoich adresatów”<sup>6</sup>. Zasadne jest zatem uznanie go za:

- ogólny akt wykonawczy o charakterze planistycznym,
- akt prawa miejscowego, obowiązujący na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego,

Do tej definicji należy odnieść także regulacje zawarte w aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>7</sup>, która dokonuje podziału planu na dwie części: tekstową i graficzną (art. 16 cytowanej ustawy). Analizowana ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób szczegółowy wylicza jego elementy składowe. Podziału tych elementów dokonał także P. Kwaśniak, który wskazał na następujące grupy:

- postanowienia typu kierunkowego – określające kierunki rozwoju, strukturę terenu, czynniki wpływające na osiągnięcie oczekiwanych przemian;
- postanowienia typu lokalizacyjnego;
- postanowienia typu liniowego – oddzielające obszary o różnym przeznaczeniu;
- postanowienia o charakterze proceduralnym<sup>8</sup>.

Jego uchwalenie przez radę gminy stanowi podstawę do wydania, np.:

- pozwolenia na budowę<sup>9</sup>,

---

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1073.

<sup>8</sup> P. Kwaśniak, op. cit., s. 110.

<sup>9</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba we Wrocławiu z dnia 13 września 2017 r., II SA/Wr 422/17 – Teza:

1. Zawarcie w planie miejscowym regulacji w zakresie zasad zagospodarowania terenów, które są niejasne (sprzeczne) skutkować może brakiem możliwości takiego odczytu ustaleń planu, aby możliwe było skuteczne i pozbawione wątpliwości natury interpretacyjnej, wydanie pozwolenia na budowę. Zredagowanie w taki sposób definicji przeznaczenia dopuszczalnego, jako istotnej z punktu widzenia kształtowania zagospodarowania terenu, umożliwi daleko idącą swobodę w zakresie ostatecznego przeznaczenia terenu, które powinno być jasno i czytelnie określone w planie miejscowym.

2. Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu, którego nieostrość czy też nawet sprzeczność, pozwala na dowolne jego zastosowanie stanowi istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Tekst normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie zwięzły, a przede wszystkim precyzyjny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie.

- wskazania przeznaczenia terenów i sposobów w jaki mają zostać zagospodarowane.

Warto zauważyć, iż plan może obejmować wyłącznie tereny, znajdujące się w granicach administracyjnych gminy, nie może wychodzić poza jej terytorium.

Plany mogą być sporządzone wyłącznie dla obszaru:

- jednej konkretnej gminy;
- części tej gminy.

Oznacza to w praktyce, że mogą one pokrywać terytorium jednej gminy całą siatką poszczególnych planów zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że nie nachodzą one na siebie.

W przypadku badanej gminy jaką jest Chrzanów wdrożona została ostatnia z możliwości. Na terenie gminy obowiązuje bowiem aktualnie 47 wiążących planów zagospodarowania przestrzennego<sup>10</sup>. Sama treść zawarta w planach jest uzależniona od okoliczności i obszaru na jakim jest on konstruowany. W planach uwzględnia się wielkość obiektu, którego ma on dotyczyć, czas realizacji, otoczenie, stan środowiska naturalnego i wiele innych czynników mających realne znaczenie na przebieg prac<sup>11</sup>.

## **Analiza dokumentów normatywnych**

Analiza regulacji prawnych, pozwala na wysnucie wniosku, iż sam cel powstania planu zagospodarowania przestrzennego nie budzi wątpliwości, jest nim nadanie spójności i podniesienie efektywności rozwoju danego obszaru. Jednakże sama treść planu może budzić zdziwienie u przeciętnego mieszkańca gminy. Tytuł dokumentu nie oddaje bowiem do końca jego rzeczywistego przesłania, bowiem zamiast architektonicznej wizji zagospodarowania pojawiają się tam stosunkowo różnorodne dane statystyczne i prawne, wzbogacone dodatko-

---

3. Wyjście przez organ stanowiący gminy poza katalog spraw określonych w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.) oznacza wydanie aktu normatywnego z przekroczeniem granic ustawowego upoważnienia i powoduje, że taki plan dotknięty jest w tej części wadą nieważności, o której mowa w art. 28 wskazanej ustawy.

4. Rada gminy nie utraciła kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego chyba, że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r., poz. 774 ze zm.), Legalis.

<sup>10</sup> Informacja uzyskana w ramach zapytania publicznego od burmistrza miasta Chrzanowa.

<sup>11</sup> P. Kwaśniak, op. cit., s. 68.

wo załącznikami, których rozszyfrowanie dla przeciętnego mieszkańca jest bardzo trudne lub wręcz niemożliwe. Powyższe przesłanki przyczyniają się do znikomego zainteresowania społeczności lokalnych problematyką zawartą w planach. Jak wykazały przeprowadzone dla potrzeb artykułu w maju i czerwcu 2018 r. badania, tylko 16% mieszkańców Chrzanowa posiadało wiedzę na temat tworzenia planu zagospodarowania przestrzennego w miejscu ich zamieszkania.

Aktualny porządek prawny związany z zagospodarowaniem przestrzennym reguluje wspomniana już ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W sposób ewolucyjny zastąpiła ona swoją poprzedniczkę poprzez dokonanie zmian ale nie modyfikacje wprowadzonych wcześniej rozwiązań<sup>12</sup>. Plany zagospodarowania przestrzennego nie są konstruowane w próżni, stosunkowo trudno w jednym akcie prawnym uregulować zagadnienia związane z planami. Stąd też uzupełnienia dokonują ustawy szczegółowe, np.:

- ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane<sup>13</sup>;
- ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnicze<sup>14</sup>;
- ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. prawo wodne<sup>15</sup>;
- ustawa z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>16</sup>;
- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>17</sup>;
- ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>18</sup>;
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska<sup>19</sup>;
- ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym<sup>20</sup>.

Przykładowe wyliczenie aktów prawnych tworzy obszerny system aktów prawnych stanowiących podstawę dla planowania. Jest to uporządkowany i zhierarchizowany zbiór norm prawnych – zarówno administracyjnych, jak i cywilistycznych, oraz karnych<sup>21</sup>, na szczycie którego mamy ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która wprowadza katalog zasad kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej (art. 1 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospoda-

---

<sup>12</sup> Ibidem. s. 52

<sup>13</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1332.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 2126.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1566.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 2101.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 121.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1161.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 799.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1057.

<sup>21</sup> Ibidem. s. 56.

rowaniu przestrzennym), co przekłada się na to że jest ona punktem wyjścia dla wszelkich działań związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Zawiera ona uregulowania określające między innymi prawa i obowiązki społeczności lokalnych oraz organów administracji, reglamentuje prawa i obowiązki dotyczące opracowania, uzgodnienia, opiniowania, wnoszenia i rozpatrywania uwag oraz uchwalania planów miejscowych pomiędzy obywatelami a organami administracji publicznej<sup>22</sup>. Nakłada obowiązek oparcia tych działań na zrównoważonym rozwoju, oraz przestrzeganiu ładu przestrzennego (art. 1 ust. 2). Zasadne jest postawienie pytania – czy pojęcia te rozstrzygają problem w sposób jednoznaczny?

Według Z. Bukowskiego zrównoważony rozwój to zaspokajanie potrzeb i aspiracji dzisiejszego pokolenia, przy niepozabawianiu przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb<sup>23</sup> zarówno w sferze ekologicznej jak i społecznej i ekonomicznej. Przekłada się to na ideę tworzenia planów – trójsektorowy schemat systemu planowania przestrzennego. Zgodnie z zasadą subsydiarności gmina jest podstawową jednostką w której przygotowywane są plany zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca uznając istotność planów jako aktów i podkreślając ich doniosłą rolę w sprawnym gospodarowaniu, określił w art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy jako akt prawa miejscowego. Założenie ustawodawcy znalazło potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, przykładem może być wyrok Sądu Najwyższego z 22 lutego 2001 r.<sup>24</sup> Koncepcja planowania przestrzennego, dobrze umocowana prawnie nie jest oderwana od społeczności której powinna dotyczyć. Wójt ma ustawowy obowiązek po podjęciu uchwały przez radę zorganizować dyskusję publiczną w związku z planowaną inwestycją. Z kolei gotowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien zostać zamieszczony na stronie internetowej gminy. Należy także zauważyć, że plany zagospodarowania przestrzennego uchwalane są przez radę gminy, która jest organem wybieralnym w wyborach powszechnych. Odnosząc się do powyższych kwestii, brak jest w tym zakresie podstawowej wiedzy mieszkańców, większość z nich bo aż 86% badanych uważa że nie ma wpływu na dokonywane w gminie działania, pomimo że właśnie mieszkańcy powinni być w swoich miejscowościach gospodarzami. Natomiast do roli województwa w całym procesie planowania odniósł się Z. Niewiadomski, który wskazał, że pełni ono rolę zwornika pomiędzy planowaniem realizowanym przez gminy, a polityką prze-

---

<sup>22</sup> P. Kwaśniak, op. cit., s. 173.

<sup>23</sup> Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Dom Organizatora, Toruń 2009, s. 28.

<sup>24</sup> Wyrok SN, sygn. III RN 203/00.

strzenną państwa<sup>25</sup>, pominięcie powiatu w systemie sprawia, że to właśnie województwo ma do spełnienia szczególną rolę w zakresie zrównoważonej współpracy, pomiędzy małymi jednostkami, które najlepiej rozumieją swoje potrzeby. Tymi jednostkami są gminy ale należy pamiętać, iż władza centralna również posiada własną wizję rozwoju. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w samej ustawie o samorządzie województwa, w której uregulowano obowiązek do tworzenia warunków rozwoju gospodarczego, kreowania rynku pracy, utrzymania i rozbudowie infrastruktury zarówno społecznej jak i technicznej, wspierania kultury i promocji walorów i możliwości rozwojowych regionu<sup>26</sup>.

Należy pamiętać, że z upływem czasu zmieniają się potrzeby i warunki, dlatego pojawia się konieczność aby obowiązujące plany dostosowywać do nowych potrzeb. Plany zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z koncepcji R. Cymermana pełnią następujące funkcje:

- ochronno-regulacyjną,
- informacyjną,
- koordynacyjną,
- inspiracyjną<sup>27</sup>.

W założeniach kształtuje on sytuację prawną obywateli, musi więc zostać uchwalony w odpowiednim trybie. To samo dotyczy procedury jego zmiany, bowiem każda nowelizacja w jego początkowe ustalenia może skutkować na przykład zwiększeniem kręgu stron których dotkną zmiany<sup>28</sup>. Stąd też ustawodawca unormował w art. 27 cytowanej ustawy obowiązek, aby każda zmiana planu była przeprowadzona w takim samym trybie jak jego uchwalenie<sup>29</sup>, co

---

<sup>25</sup> Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne – zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 54.

<sup>26</sup> M. Nowak, *Plan Zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 13.

<sup>27</sup> Zob. więcej: R. Cymerman, *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wydawnictwo UMW w Olsztynie, Olsztyn 2011, str. 174.

<sup>28</sup> Ibidem. s. 194.

<sup>29</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gliwicach z dnia 3 lipca 2017 r., II SA/GI 262/17 – Teza: W świetle art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis art. 27 ustawy odnosi się do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy. W uchwale o przystąpieniu do zmiany studium rada gminy może określić granice tej zmiany węższe od granic administracyjnych gminy, a może również określić zakres przedmiotowy zmiany studium polegający na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, Legalis.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Rzeszowie z dnia 12 października 2012 r., II SA/Rz 731/12 – Teza: Przez zmianę planu miejscowego należy

jest dość kłopotliwym rozwiązaniem, biorąc pod uwagę, że są to akty których opracowanie jest kosztowne i długotrwałe. Dodatkowo badania wykazały, że mieszkańcy Chrzanowa czują bezsilność odnośnie działań organów gminy w zakresie planów zagospodarowania przestrzennego<sup>30</sup>. Wynika ona z małej znajomości prawa, bowiem strona która czuje się pokrzywdzona ma prawo do złożenia skargi do Sądu Administracyjnego. Plan jest tworzony uchwałą rady gminy, a na każdą uchwałę zgodnie z art. 101 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przysługuje zażalenie<sup>31</sup>.

Podsumowując tę część rozważań należy wskazać, iż każdy plan powinien stanowić efekt wypracowanego konsensusu ze społecznością lokalną. Bliskim ideału rozwiązaniem w kwestiach spornych byłaby próba rozwiązania problemu jeszcze na etapie jego tworzenia, w trakcie debaty publicznej. Ustawa nie przewiduje dokładnego trybu w jakim ma się ona odbywać, dlatego można założyć, że w przypadku dobrej woli po obu stronach należy uwzględnić postulaty lokalnej społeczności jeszcze w trakcie prowadzenia początkowych prac nad planem. Zasadne jest postawienie pytania odnośnie potrzeb mieszkańców gminy Chrza-

---

rozumieć nie tylko uchwałę zmieniającą obowiązujący plan, ale również taką uchwałę, która ma prowadzić do uchylecia obowiązującego planu. Przy czym, wprowadzona w art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) zasada stosowania tego samego trybu dla uchwalenia i zmiany studium czy planu miejscowego oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania studium czy planu. Ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w art. 17 ustawy procedury lub ich zmian, Legalis.

<sup>30</sup> Zob. wyniki badań ankietowych – 82% badanych uważa że nie ma wpływu na poczynania gminy.

<sup>31</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Poznaniu z dnia 25 października 2017 r., IV SA/Po 206/17 – Teza: Kwestionowanie uchwały organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) wiąże się z naruszeniem przez uchwałę interesu prawnego lub uprawnienia danego podmiotu. Legitymacja skargowa opiera się zatem na twierdzeniu danego podmiotu, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie i stanowi podstawę zaskarżenia danej uchwały podjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Naruszenie interesu prawnego w rozumieniu tego przepisu oznacza istnienie związku pomiędzy sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego, a zaskarżoną uchwałą, Legalis.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Krakowie z dnia 24 października 2017 r., III SA/Kr 397/17 – Teza: Wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 mara 1990 r. O samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) ma obowiązek wykazania nie tylko indywidualnego interesu prawnego, ale także zaistniałego w dacie wnoszenia skargi, a nie w przyszłości, naruszenia tego interesu. Stan zagrożenia naruszeniem nie legitymuje do wniesienie skargi, Legalis.



nów? Jak pokazują wyniki przeprowadzonego badania ankietowego jest to przede wszystkim poczucie bezpieczeństwa finansowego zapewnionego przez szybko rozwijający się sektor gospodarki na co wskazało 38% badanych. Gmina nie ma jednak bezpośredniego wpływu na rynek pracy, gospodarka odeszła po roku 1990 od gospodarki centralnie planowanej, w której organy państwa gwarantowały pełne zatrudnienie. Warto zauważyć, że mieszkańcy przywiązują duże znaczenie także do rekreacji – 26% badanych – uważa, że jest to kierunek w którym powinna podążać gmina<sup>32</sup>. W tej sferze gmina posiada już określone możliwości, bowiem od roku 2007 można zauważyć spory wzrost inwestycji właśnie w tym kierunku. Umożliwiają one spędzanie wolnego czasu w takich miejscach, jak: orliki, place zabaw, siłownie pod gołym niebem, rozbudowano także zbiorniki wodne znajdujące się w okolicy tak aby stały się bardziej przyjazne i bezpieczniejsze dla odwiedzających.

Działania planistyczne są skutkiem zarówno racjonalnego podejścia ekonomicznego, które nakazuje przed podjęciem inwestycji zbadać zachowania społeczne, opłacalność i ryzyka jeszcze we wstępnej fazie planowania. Jednocześnie UE przeznaczają środki na rozwój, jednak aby je uzyskać, zainteresowane podmioty muszą opracować odpowiednie projekty i złożyć je we wskazanym terminie.

Niestety pomimo wzrostu rangi planowania przestrzennego świadomość społeczna w tej kwestii jest wciąż niewystarczająca<sup>33</sup>. Jak wynika z przeprowadzonej ankiety 22% respondentów nie posiadało wiedzy na temat planu zagospodarowania przestrzennego, dodatkowo możemy przytoczyć wyniki badań odnoszące się do frekwencji Polaków w poszczególnych wyborach, gdzie najchętniej bierzemy udział w wyborach prezydenckich, a w tych które mają największe znaczenie dla badanej gminy, społeczności a tym samym nas – samorządowych, frekwencja wyborcza jest najmniejsza<sup>34</sup>.

Analizowana ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła obowiązek przygotowywania planu zagospodarowania przestrzennego łącznie z drugim towarzyszącym im dokumentem, jakim jest studium, co wcześniej nie było normą powszechną. Studium pełniące pomocniczą rolę dla pierwszego aktu, ukierunkowane jest na wywoływanie skutków tylko wewnątrz organu, jest to akt kierowniczy określający zadania i obowiązki organów gminy, mający na celu usprawnienie procesu planu zagospodarowania przestrzennego<sup>35</sup>. Studium powinno stanowić punkt wyjścia dla planu, bowiem to właśnie w nim organ określa strategię rozwoju i lokalne zasady gospodarowania prze-

<sup>32</sup> Zob. wyniki ankiety przeprowadzonej dla potrzeb artykułu, pytanie 11.

<sup>33</sup> M. Nowak, op. cit., s. 42.

<sup>34</sup> Strona rządowa, [http://samorzad2014.pkw.gov.pl/357\\_rady\\_woj](http://samorzad2014.pkw.gov.pl/357_rady_woj), (10.05.2018).

<sup>35</sup> P. Kwaśniak, op. cit., s. 53.

strzennego<sup>36</sup>. Nie przyjęcie tego dokumentu mogłoby powodować niepotrzebną zwłokę, poprzez stwarzanie licznych problemów natury technicznej oraz sporów kompetencyjnych. Zatem jest to pozytywne rozwiązanie nawiązujące do zasad dobrej praktyki legislacyjnej. Mówiąc o samej ustawie należy wspomnieć o przepisach końcowych, które uchylili do końca roku 2003 wszystkich planów uchwalonych przed rokiem 1995, jeżeli nie zostały dostosowane do nowych wymogów określonych w przepisach.

Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, bowiem umożliwia ono dokonanie weryfikacji wszystkich planów i nawiązuje do dobrych europejskich praktyk planowania przestrzennego.

W tym miejscu zasadne jest postawienie pytania dotyczącego szans i zagrożeń jakie niesie z sobą planowanie przestrzenne.

Podstawowe założenie przy ich konstruowaniu jest jednoznaczne – mają przynieść szeroko rozumiane korzyści mieszkańcom na danym obszarze. Jednakże należy zauważyć, że decyzje wywłaszczeniowe nie spotkają się z akceptacją społeczną, mieszkańcy niechętnie rezygnują z własnego dobra – własności – na rzecz dobra wspólnego. Oprócz tego pojawiają się kwestie powiązań z immisjami oraz służebnościami wywołanymi inwestycją, która będzie musiała być tolerowana. Skutkiem tych działań tzw. „spokojna okolica” może za sprawą jednego planu zagospodarowania przestrzennego przekształcić się w hałaśliwe i dokuczliwe miejsce gdzie mieszkańcy będą mieli duży problem z możliwościami wypoczynku. Z drugiej strony dana inwestycja może jednak podnieść wartość naszej nieruchomości znajdującej się na terenie gminy. To rozwiązanie u zdecydowanej większości obywateli spotka się z akceptacją. Należy jednak zaznaczyć że zgodnie z brzmieniem ustawy organ gminy może nałożyć na właściciela jednorazową opłatę w maksymalnej wysokości do 30% wzrostu wartości nieruchomości określonej decyzją administracyjną wójta. Obniżenie wartości nieruchomości lub jej wzrost stanowi różnicę pomiędzy wartością określoną przed i po wykonaniu inwestycji bądź sporządzeniu planu i jest roszczeniem możliwym do egzekucji w terminie 5 lat od kiedy plan miejscowy zaczął obowiązywać.

Szansą dla skutecznego planowania przestrzennego jest także współpraca między gminami – jest to kolejny obszar możliwego oddziaływania wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego, które powinny dawać mniejszym ośrodkom impulsy dla rozwoju w określonym kierunku. Zagrożeniem natomiast mogą być generowane konflikty, których sposobu rozwiązywania jednoznacznie nie regulują przepisy ustawy.

---

<sup>36</sup> A. Kwartnik-Pruc, A. Przewięźlikowska, *Porównanie funkcjonowania planów przestrzennych w Polsce i Niemczech*, str. 5, [http://journals.bg.agh.edu.pl/GEOMATIC/2007-03/Geomatics\\_2007\\_3\\_11.pdf](http://journals.bg.agh.edu.pl/GEOMATIC/2007-03/Geomatics_2007_3_11.pdf), (17.05.2018).

Przykładem może być, np. umiejscowienie składowiska odpadów w dogodnym miejscu dla jednej gminy<sup>37</sup>, które jednak dla drugiej sąsiadującej może stanowić duże obciążenie. Ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza wymogu jednolitości gmin, stąd też w praktyce funkcjonują gminy bogatsze i biedniejsze, a także te których lokalizacja jest korzystniejsza lub mniej korzystna. Należy pamiętać, że położenie również ma duże znaczenie, wpływa na rozwój i możliwości jakie posiada konkretna jednostka samorządu terytorialnego. Z kolei gminy przygraniczne sąsiadujące z państwami członkowskimi UE mają zdecydowanie większe możliwości zarówno w kwestiach wymiany handlowej jak i turystycznej. Współpraca z zagranicznymi regionami posiada swoje umocowanie w Europejskiej Konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona w Madrycie w dniu 21 maja 1980 r.<sup>38</sup>, która sprzyja takim działaniom. Jednakże wydarzenia ostatnich lat – przykład miejscowości położonych przy granicy z Obwodem Kaliningradzkim – pokazuje, że zamknięcie małego ruchu granicznego spowodowało spore kłopoty na tamtych obszarach i znaczący spadek przychodów.

## Wyniki badania ankietowego

Ankieta została przeprowadzona w maju i czerwcu 2018 roku poprzez Internet i formularz Google. W przeprowadzonym badaniu wzięło udział 83 respondentów – mieszkańców gminy Chrzanów.

Na rysunku 1 zamieszczono dane charakteryzujące ankietowaną zbiorowość. Natomiast rysunek 2 zawiera odpowiedzi respondentów na temat działań i inwestycji w gminie oraz wiedzy dotyczącej planów zagospodarowania przestrzennego.

Większość respondentów uważa że nie ma wpływu na podejmowane w gminie działania/inwestycje. Z pojęciem „plan zagospodarowania przestrzennego” nie spotkało się aż 20% badanych. Badani uważają że plany zagospodarowania przestrzennego są częstym narzędziem wykorzystywanym przy inwestycjach.

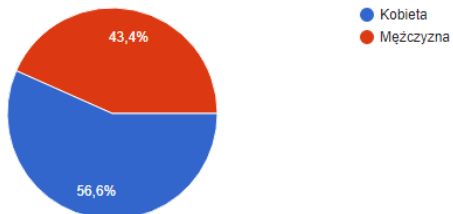
---

<sup>37</sup> Por. P. Kwaśniak, op. cit., s. 240.

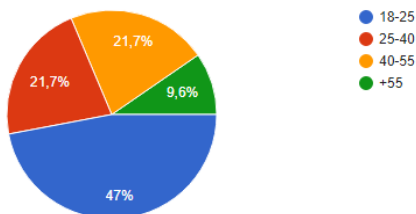
<sup>38</sup> Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 287.

**Rysunek 1.** Charakterystyka respondentów**1. Płeć:**

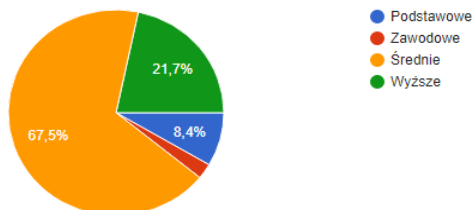
83 odpowiedzi

**2. Wiek:**

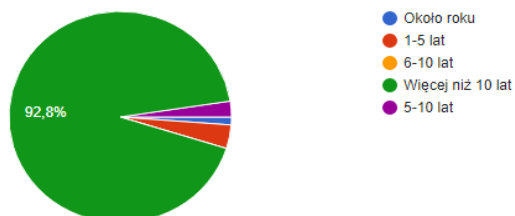
83 odpowiedzi

**3. Wykształcenie:**

83 odpowiedzi

**4. Od jak dawna mieszkasz w Chrzanowie?**

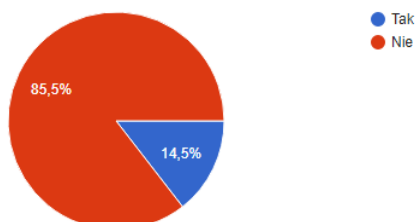
83 odpowiedzi

**Źródło:** Badania ankietowe, n=83.

**Rysunek 2.** Odpowiedzi respondentów na pytania dotyczące działań i inwestycji w gminie oraz planów zagospodarowania przestrzennego

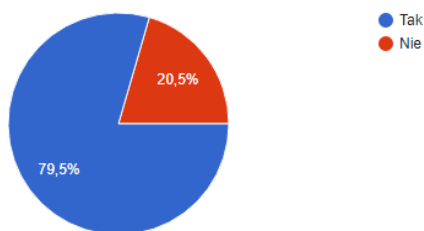
5. Czy uważasz że masz wpływa na podejmowane w gminie działania/inwestycje?

83 odpowiedzi



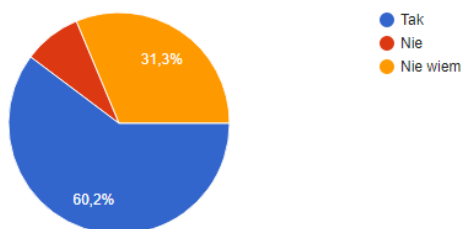
6. Czy wiesz czym są plany zagospodarowania przestrzennego?

83 odpowiedzi



7. Czy myślisz że plany zagospodarowania przestrzennego są "narzędziem" często wykorzystywanym przy inwestycjach?

83 odpowiedzi



**Źródło:** Badania ankietowe, n=83.

Tabela 1 zawiera odpowiedzi respondentów na pytania o najważniejsze potrzeby mieszkańców Chrzanowa oraz odnośnie wiedzy na temat tego czy w okolicy mieszkańca obowiązuje jakiś plan zagospodarowania przestrzennego.

**Tabela 1.** Odpowiedzi respondentów na pytania o najważniejsze potrzeby mieszkańców oraz w zakresie wiedzy na temat czy w okolicy występuje jakiś plan zagospodarowania przestrzennego

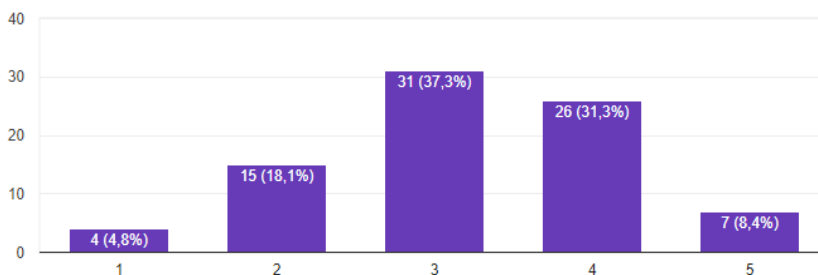
Wyszczególnienie	% oddanych głosów
8. Najważniejszymi potrzebami mieszkańców są:	
Rozwój sektora gospodarki	36,6%
Rozwój rekreacji i miejsc do spędzania wolnego czasu	26,6%
Rozwój edukacji	26,6%
Rozwój usług zapewnianych przez administrację publiczną	6,6%
Nie wiem	3,3%
9. Czy w okolicy obowiązuje jakiś plan zagospodarowania przestrzennego:	
Nie słyszałem o żadnym planie zagospodarowania przestrzennego w mojej okolicy	71%
Słyszałem ale nie pamiętam czego dotyczył	9%
Budowa śmietniska, byłem stroną	2,3%
Budowa ośrodka wędkarskiego	2,3%
Budowa parkingu przy ul Zielonej	2,3%
Plan budowy galerii handlowej	4,7%

**Źródło:** Badania ankietowe, n=83.

**Rysunek 3.** Odpowiedzi respondentów na pytanie jak oceniają gminę Chrzanów jako miejsce do życia

10. Jak oceniasz gminę Chrzanów jako miejsce do życia?

83 odpowiedzi



- 1 – chciałbym zamieszkać gdzie indziej
- 2 – źle
- 3 – dostatecznie
- 4 – dobrze
- 5 – bardzo dobrze

**Źródło:** Badania ankietowe, n=83.

Na rysunku 3 zamieszczono odpowiedzi ankietowanych na pytanie jak oceniają gminę Chrzanów jako miejsce do życia. Większość respondentów pozytywnie ocenia Chrzanów jako miejsce do życia.

## Wnioski

Analiza wybranych regulacji prawnych oraz przeprowadzona ankieta pozwalają na wysnucie wniosku, iż znaczenie planowania przestrzennego nie budzi współcześnie wątpliwości w aspekcie lokalnym. Opracowanie danego planu uniemożliwia rozwój różnego rodzaju patologii opartych na manipulacji przy zabudowie, bowiem w sposób sztywny wytycza granice w jakich można realizować inwestycje na danym terenie.

Obowiązujące przepisy prawne w tym zakresie należy ocenić pozytywnie i można zaryzykować stwierdzenie, że są one sprawiedliwe i zapobiegają działaniom nielegalnym. W przypadku Chrzanowa należy stwierdzić, że jego umiejscowienie pomiędzy dużymi metropoliami takimi jak Katowice i Kraków sprawia iż może stać się on dobrą turystyczną bazą wypadową w rejonie małopolski, administracja lokalna w sposób zorganizowany i celowy kieruje działaniami w tym zakresie.

Zasadne wydaje się stanowisko, iż inwestycje wpływają na rozwój potencjału lokalnego gminy a także w sposób bezpośredni wpływają na pobudzenie gospodarki, zakłady produkcyjne działające w okolicy zapewniają odpowiednią liczbę miejsc pracy i przyczyniają się do godnego życia mieszkańców. Jest to efektem przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego dla Zakładu przemysłowego Valeo<sup>39</sup>, planu miejscowego dla zakładu złóż kopalnianych „Jezioriki”<sup>40</sup>, planu zagospodarowania przestrzennego dla części strefy usługowo przemysłowej Balin – Chrzanów<sup>41</sup>, planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego „Babice I” i „Żelatowa I”<sup>42</sup>.

Aktualnie zagospodarowanie przestrzenne w gminie miejsko-wiejskiej Chrzanów obejmuje obszar 1370,15 ha, co stanowi 17,25% powierzchni całej gminy<sup>43</sup>. Uwzględniając fakt, iż jest to średniej wielkości gmina, należy ocenić go pozytywnie.

Podobnie uważają mieszkańcy, większość z nich jest zadowolona ze swojego miejsca zamieszkania, 40% badanych ocenia Chrzanów jako dobre miejsce

<sup>39</sup> Numer uchwały: XXXII/292/2017.

<sup>40</sup> Numer uchwały: XIII/97/2015.

<sup>41</sup> Numer uchwały: XXXV/437/2013.

<sup>42</sup> Numer uchwały: XVIII/204/2000.

<sup>43</sup> Informacja pozyskana w ramach zapytania publicznego od burmistrza miasta Chrzanowa.

do życia i tylko 5% chciało by zamieszkać gdzieś indziej<sup>44</sup>. niewątpliwie do tego mogły przyczynić się prowadzone przez gminę inwestycje wspierające możliwości odpoczynku, np. budowa orlików i planu zagospodarowania przestrzennego dla doliny Chechło<sup>45</sup>. Jak wynika jednak z przeprowadzonych przez GUS badań w ostatnich latach możemy zaobserwować powolny odpływ mieszkańców (48,132 zamieszkujących gminę w 2014r.<sup>46</sup> do 47,535 osób w 2016).

Pomimo braku zaangażowania mieszkańców, tendencje występujące w badanej gminie można ocenić pozytywnie. Gmina w odpowiedzi na zapotrzebowanie społeczne konstruuje plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów zapewniających zatrudnienie, strefę do wypoczynku, co może okazać się także korzystne w perspektywie napływu turystów z większych miast, nie zapominając przy tym o mieszkańcach.

## Bibliografia

1. Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Dom Organizatora, Toruń 2009.
2. Cymerman R., *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wydawnictwo UMW w Olsztynie, Olsztyn 2011.
3. Główny Urząd statystyczny, [https://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_malopolskie/portrety\\_gmin/powiat\\_chrzanowski/chrzanow.pdf](https://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_gmin/powiat_chrzanowski/chrzanow.pdf), (28.07.2018).
4. Kwartnik-Pruc A., Przewięźlikowska A., *Porównanie funkcjonowania planów przestrzennych w Polsce i Niemczech*, [http://journals.bg.agh.edu.pl/GEOMATICS/2007-03/Geomatics\\_2007\\_3\\_11.pdf](http://journals.bg.agh.edu.pl/GEOMATICS/2007-03/Geomatics_2007_3_11.pdf), (17.05.2018).
5. Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, LexisNexis, Warszawa 2008.
6. Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 1994.
7. Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne – zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2003.
8. Nowak M., *Plan Zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, CeDeWu, Warszawa 2012.
9. Strona rządowa, [http://samorząd2014.pkw.gov.pl/357\\_rady\\_woj](http://samorząd2014.pkw.gov.pl/357_rady_woj), (10.05.2018).
10. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2017 r., poz. 1073.

<sup>44</sup> Zob. wyniki ankiety przeprowadzonej dla potrzeb artykułu, pytanie 10.

<sup>45</sup> Numer uchwały: XXX/440/08.

<sup>46</sup> Dane GUS, [https://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_vademecum/vademecum\\_malopolskie/portrety\\_gmin/powiat\\_chrzanowski/chrzanow.pdf](https://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_gmin/powiat_chrzanowski/chrzanow.pdf), (28.07.2018).



11. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1994 r., Nr 89, poz. 415.
12. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2018 r., poz. 994.

## **LOCAL SPATIAL DEVELOPMENT PLANS ON THE EXAMPLE OF CHRZANÓW**

The aim of the article is to analyze selected aspects related to the spatial planning process. This matter will be limited to the lowest level of the yeast what are the municipalities. In the subjective scope, the analysis will be carried out on the example of one of the Małopolska communes, which is Chrzanów. The studies take into account the currently valid spatial development plan in the urban-rural commune of Chrzanów and surveys carried out in 2018.

The article uses a dogmatic and legal method and an empirical method – a diagnostic survey; technique: questionnaire, tool: online survey.

The article elaborated on the applicable legal acts, the selected literature on the subject and the results of the surveys carried out.

The conclusions from the analysis of the above topic will allow to determine the degree of interest of residents in the procedure and assumptions contained in the spatial management plan. An attempt was also made to determine the degree of impact of the plan on the area of the commune.

Key words: spatial plans, planning, commune, investments, law.