

**URBANISTYKA
I PLANOWANIE
PRZESTRZENNE**
URBAN DESIGN
AND SPATIAL PLANNING

ELŻBIETA CZEKIEL-ŚWITALSKA

Dr inż. arch.

West Pomeranian University of Technology in Szczecin

Faculty of Civil Engineering and Architecture

Department of Urban and Spatial Planning

Chair of Regional Urban Planning and Management

e-mail: Elzbieta.Czekiel-Switalska@zut.edu.pl

ŁAD PRZESTRZENNY A PRAWO

SPATIAL ORDER AND LAW

STRESZCZENIE

W prawie polskim dotyczącym planowania przestrzennego jedną z podstaw jest zachowanie ładu przestrzennego. Jednak analiza prawa i jego realizacji wskazuje, że uwarunkowania raczej prowadzą do nieładu przestrzennego. Analizie poddano uchwalone w 2018 roku prawo, które miało przyspieszyć realizację zabudowy mieszkaniowej. Wyniki badań pokazują, że na mocy tej ustawy może powstać chaos w przestrzeni zurbanizowanej. Jednym z mankamentów jest podważenie porządku przestrzennego, poprzez możliwość wydawania uchwał dla zabudowy mieszkaniowej i towarzyszących usług sprzecznych z zapisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: decyzja lokalizacyjna, ład przestrzenny, miejscowy plan

ABSTRACT

In the Polish spatial planning law one of basic principles is to preserve spatial order. However, the analysis of the law and its implementation show, that instead of spatial order, overall circumstances promote disorder. The analysis covers the law adopted in 2018, which aimed at boosting the development of housing. Findings show, that the new law may rather promote chaos in urban space. One of the drawbacks is undermining of the spatial order by creating the possibility of adopting resolutions pertaining to housing and accompanying services, that are contradictory to provisions of master plans.

Key words: master plan, planning permit, spatial order

1. INFORMACJE OGÓLNE

Jak podano w tematyce tegorocznego numeru czasopisma *Miejskie obszary rozwoju związane z zamieszkaniem, usługami i przemysłem powstają w sposób nieuporządkowany* — co jest niewątpliwie prawdą i jest bardzo istotne. Artykuł przedstawia badania, w których poszukuje się przyczyn dotyczących zachowania ładu przestrzennego w powiązaniu z legislacją istniejącą w Polsce.

Przeprowadzono badania¹ w formie analizy ustawodawstwa związanego z planowaniem prze-

strzennym, zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zwanymi dalej planami miejscowymi) i ustaleń zawartych w decyzjach zabudowy, przeprowadzone zostały wywiady w urzędach gmin dotyczące decyzji lokalizacyjnych, wydawanych na podstawie nowej specustawy mieszkaniowej.

kątem możliwości zapewnienia ładu przestrzennego. Pod uwagę wzięto przede wszystkim stosowanie obowiązujących linii zabudowy. Druga część badań była prowadzona we współpracy z NIK (Najwyższa Izba Kontroli), a dotyczyła między innymi decyzji o warunkach zabudowy.

¹ Badania prowadzone były w formie analiz losowo wybranych miejscowych planów, które przeanalizowano pod

2. ZAPISY W PRAWIE DOTYCZĄCE ŁADU PRZESTRZENNEGO

Teoretycznie, według prawa, ład przestrzenny jest na pierwszym miejscu. W prawie dotyczącym planowania przestrzennego od drugiej połowy lat osiemdziesiątych XX wieku (Ustawa 1984) zapisano, że powinno się uwzględniać wymagania z zakresu porządku zabudowy. W *Ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym* z 1994 roku zapisano, że w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się w szczególności wymagania ładu przestrzennego. Podobnie w 2003 roku w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* za podstawę działań dotyczących zagospodarowania przyjmuje się ład przestrzenny. Jednak zapisy prawa nie zawsze mają odzwierciedlenie w praktyce.

3. UWARUNKOWANIA DOTYCZĄCE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

W Polsce od 1995 roku zagospodarowanie przestrzenne miało rozwijać się na podstawie miejscowych planów zgodnych z wizją całego rozwoju gminy, przedstawionego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Od 2004 roku, kiedy plany miejscowe uchwalone przed 1995 rokiem przestały obowiązywać, rozpoczął się proces nie tyle planowania przestrzennego, co zagospodarowania na podstawie indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy. Decyzje te mają wiele wad: nie uwzględniają ustaleń studium, część z nich wydawana jest z naruszeniem prawa (przykłady przedstawiono w artykule: Czekiel-Świtalska, Świtalska, 2017, s. 310–311), dopasowują zagospodarowanie działki do wymogów inwestora, a nie do zachowania ładu przestrzennego. Generalnie część z nich powoduje chaos przestrzenny lub umożliwia zabudowę na przykład na gruntach rolnych, gdzie nie ma żadnych zabudowań.

Pojawia się — między innymi — problem zabudowy zagrodowej powstającej w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy na terenach pozbawionych tzw. dobrego sąsiedztwa. Powoduje to rozlewanie się miasta oraz brak możliwości ochrony jakości przestrzeni przez gminy. Jedyнным instrumentem przeciwdziałania chaotycznej zabudowie jest plan miejscowy (Tokajuk, 2011, s. 469).

Decyzje o warunkach zabudowy pozbawiają społeczeństwo wpływu na zagospodarowanie, ponieważ przy ich wydawaniu nie ma konsultacji społecznych. Innym istotnym problemem jest to,

że wydawane są *bez uzgodnienia z obowiązującym dokumentem planistycznym ustalającym zasady prowadzonej w gminie lub mieście polityki przestrzennej* (Masztalski, Wicińska, 2018, s. 16).

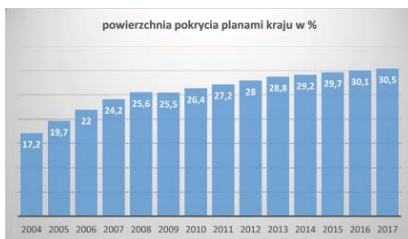
Miejscowe Plany (...) *poza oczywistą regulacją prawną, dają szansę na harmonijne wprowadzanie nowych wartości przestrzennych, przy jednoczesnej ochronie wartości już istniejących (architektonicznych, krajobrazowych, widokowych, historycznych, przyrodniczych, kulturowych, społecznych itd.)* (Zieliński, s. 186).

Plany miejscowe miały powodować porządek przestrzenny, ale niestety — pewna ich część sankcjonuje chaos. Powodem jest między innymi brak koncepcji urbanistycznych, na podstawie których powstawałyby plany miejscowe. W ustaleniach części planów miejscowych brakuje uporządkowanej wizji rozwoju przestrzeni, są bez elementów kompozycji urbanistycznej. Przestrzeń porządkują w ustaleniach miejscowych planów gabaryty zabudowy i obowiązujące linie zabudowy, które powodują sytuowanie zabudowy w konkretnym miejscu. *Linie zabudowy warunkują sposób lokalizacji zabudowy (...), obowiązująca (...) linia zabudowy definiuje (...) miejsce lokalizacji zabudowy na działce. Co za tym idzie, jest gwarantem zaistnienia obiektu w określonym miejscu — a tym samym podstawą kształtowania ściany urbanistycznej* (Cieślak 2018, str. 199). Nieprzekraczalne linie zabudowy powodują, że zabudowa jest stawiana w dowolnym miejscu, nie jest zachowana nawet linia powodująca obudowanie wnętrza urbanistycznych.

4. SPECUSTAWA MIESZKANIOWA

W roku 2018 został uchwalony nowy akt prawny zwany ‘specustawą mieszkaniową’ (Ustawa 2018), która dopuszcza sytuowanie zabudowy mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących, bez konieczności uchwalania miejscowego planu, a wręcz pomijania ustaleń obowiązujących planów. Dotychczas najważniejszy akt prawa przestrzennego — miejscowy plan, na podstawie którego istnieje obowiązek projektowania projektów budowlanych, przestaje mieć znaczenie, ponieważ nawet jeśli ustalenia planu zakładają inną funkcję niż mieszkaniową i określają parametry zabudowy, to może zostać wydana decyzja z pomięciem ustaleń planu.

To może powodować znaczny chaos przestrzenny, tym bardziej, że uchwała o ustalenie lokalizacji ma być podjęta przez radę gminy w terminie 60 dni. Radni wiedzą jedynie, czy według nich jest potrzebna taka zabudowa czy nie; nie są architektami czy



Il. 1. Powierzchnia Polski pokryta miejscowymi planami w latach 2014–2017.

Źródło: opracowanie ilustracji przez autorkę na podstawie danych (Śleszyński i inni, 2018, str. 20).

Ill. 1. The area of Poland covered with local plans in the years 2014–2017.

Source: author's illustration based on data (Śleszyński, et al., 2018, p. 20).



Il. 2. Powierzchnia Polski pokryta miejscowymi planami, które były sporządzone na podstawie ustawy z 2003 roku.

Źródło: opracowanie ilustracji przez autorkę na podstawie danych (Śleszyński i inni, 2018, str. 20).

Ill. 2. The area of Poland covered with local plans, which were prepared on the basis of Act of 2003.

Source: author's illustration basen on data (Śleszyński, et al., 2018, p. 20).



Il. 3. Powierzchnia Polski pokryta miejscowymi planami, które były sporządzone na podstawie ustawy, która weszła w życie w 1995 roku.

Źródło opracowanie ilustracji przez autorkę na podstawie danych (Śleszyński i inni, 2018, str. 20).

Ill. 3. The area of Poland covered with local plans, which were prepared on the basis of Act, which entered into force in 1995.

Source: author's illustration basen on data (Śleszyński, et al., 2018, p. 20).

urbanistami i na podstawie koncepcji nie potrafią określić jej poprawności, w szczególności dotyczącej ładu przestrzennego oraz powiązania nowej zabudowy z istniejącą. Teoretycznie decyzja taka powinna być zgodna ze studium, ale istnieją wyjątki².

Specustawa to następny powód, żeby gminy nie uchwały miejscowych planów, bo można zagospodarować teren w sprzeczności z zapisami planu. To jest jeden z największych problemów specustawy. Burzy to porządek prawny, odbiera jeszcze bardziej możliwość władztwa przestrzennego gminy na jej terenie. Gminy systematycznie uchwalają plany i dostosowują obowiązujące do zmieniających się potrzeb poprzez zmiany planów. Na schematach 1–3 pokazano, jak rośnie powierzchnia pokrycia miejscowymi planami Polski. Wykres pokazany na ilustracji nr 1 pokazuje, jak rośnie powierzchnia objęta miejscowymi planami od 17,2% w 2004 roku, w którym już przestały obowiązywać plany uchwalone przed 1995 rokiem, do 30,5% w roku 2017. Można się zastanawiać, czy to dużo czy mało, ale istotne jest, że są to wartości wzrostowe. Plany, które były uchwalone na podstawie ustawy z 2003 roku rosły dość dynamicznie, co pokazuje ilustracja nr 2. Tendencje spadkowe widać na ilustracji nr 3, gdzie jest pokazane, jak spada powierzchnia pokrycia planami uchwalonymi na podstawie ustawy z 1994 roku. Wynika z tego, że oprócz

nowych planów, sporządzane są również zmiany planów uchwalonych między 1995 a 2003 rokiem. Przyrost powierzchni Polski pokrytej miejscowymi planami świadczy o świadomości wóldarzy gmin, jak bardzo istotne jest planowanie rozwoju przestrzennego.

Jak ma w dalszym ciągu rosnąć świadomość, że konieczne jest decydowanie przez radę gminy, co ma być na danym terenie, skoro nowa specustawa mieszkaniowa dopuszcza budowę zabudowy mieszkaniowej, handlowej czy usługowej (w ramach inwestycji towarzyszących) niezgodnie z ustaleniami miejscowego planu. Intratne tereny w centrum miasta, na których jest zieleń, mogą zamienić się w tereny mieszkaniowo-usługowe. W związku z tym starania miast o pozbycie się smogu, między innymi poprzez dużą ilość zieleni, mogą okazać się daremne.

Specustawa mieszkaniowa daje pewne ograniczenia, które radni mogą zmienić o 50% poprzez uchwalenia standardów urbanistycznych. Jednak to nie spowoduje, że będzie ład przestrzenny lub na terenach zieleni nie powstanie zabudowa.

5. PRZYKŁADY

Specustawa dopuszcza wydanie decyzji lokalizacyjnej w miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców, ustanawiając wysokość zabudowy do 14 kondygnacji. Gminy mogą uchwalić standardy urbanistyczne, które zmieniają tą wartość maksymalnie o 50%. Jeżeli inwestycja znajduje się w istniejącej zabudowie, w zasięgu 500 metrów od planowanej inwestycji, można wybudować budynek

² Nie muszą być zgodne ze studium te tereny, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane, tak mówi art. 5 pkt. 4 (Ustawa 2018).



Il. 4. Fragment Łodzi w zasięgu 500 metrów (zielony okrąg) z podaniem ilości kondygnacji istniejącej zabudowy. Zdjęcia przedstawiają fragment zabudowy zaznaczony na mapie jako 'ZM'.

Źródło: opracowanie własne autorki na mapie <http://mapy.geoportal.gov.pl>, fot. E. Czekiel-Świtalska.

Ill. 4. A fragment of the city of Łódź within 500 meters (green circle) with the number of floors of existing buildings. The pictures show a fragment of buildings marked on the map as 'ZM'.

Source: author's own study on the map <http://mapy.geoportal.gov.pl>, photo: E. Czekiel-Świtalska.

o ilości kondygnacji najwyższego budynku mieszkalnego³. Przykładowo Łódź czy Szczecin w centrum miasta posiadają zabudowę znacznie niższą niż 14 kondygnacji, jednak występują wśród niej również budynki wyższe, które nie komponują się z większością zabudowy.

Zbadano dwa miejsca o zasięgu 500 metrów w miastach, których liczba mieszkańców przekracza 100 tysięcy.

³ Art. 17, pkt. 7. Jeżeli w odległości nie większej niż 500 metrów od budynków objętych inwestycją mieszkaniową znajdują się, w istniejącej zabudowie, budynki mieszkalne o wysokości przekraczającej liczbę kondygnacji, o której mowa w ust. 6, wówczas maksymalną wysokość budynków objętych inwestycją mieszkaniową w miejscowościach, o których mowa w ust. 6, wyznacza wysokość najwyższego budynku mieszkalnego w istniejącej zabudowie (Ustawa 2018).

Na ilustracji numer 4 pokazano obszar objęty analizą. Liczby rzymskie pokazują ilość kondygnacji budynków mieszkaniowych w analizowanym terenie. Jak widać, nawet jeśli zostałyby uchwalone standardy obniżające ilość kondygnacji do 7, to na tym terenie można by było postawić budynek XII kondygnacyjny, który nie pasowałby do większości zabudowy znajdującej się w zaznaczonym obszarze. W zaznaczonym kołem obszarze miasta częściowo już panuje chaos przestrzenny, a budowa następnych budynków kilkunastokondygnacyjnych jeszcze bardziej by go pogłębiła. Bez analizy i opracowania koncepcji na całym terenie nie jest możliwe uporządkowanie istniejącej zabudowy i budowa nowych budynków w sposób, który przywróci ład przestrzenny. To jest możliwe tylko przez sporządzenie miejscowego planu.

Drugi przykład, w którym przeanalizowano obszar o zasięgu 500 metrów, znajduje się w ścisłym



Il. 5. Fragment Szczecina w zasięgu 500 metrów (zielony okrąg). Zdjęcia przedstawiają fragment zabudowy z widokiem na budynki zaznaczone na mapie 'IX' (jest to ilość kondygnacji).

Źródło: opracowanie własne autorki na mapie <http://mapy.geoportal.gov.pl>, fot. E. Czekieli-Świtalska.

Ill. 5. A fragment of the city of Szczecin within 500 meters (green circle). The pictures show a fragment of buildings with a view of the Buildings marked on the map 'IX' (this is the numbers of floors).

Source: author's own study on the map <http://mapy.geoportal.gov.pl>, photo: E. Czekieli-Świtalska.

centrum miasta. Czy według możliwości, jakie daje specustawa, jest szansa zachowania ładu przestrzennego na analizowanym obszarze? W zaznaczonym na ilustracji numer 5 terenie znajduje się zabudowa mieszkaniowa z przełomu XIX i XX wieku, która ma w większości 4 kondygnacje oraz — z drugiej połowy XX wieku, posiadająca od V do XI kondygnacji. Zarówno przedwojenna, jak i powojenna zabudowa, mimo różnej ilości kondygnacji, ma podobną wysokość. Przy jednym z głównych placów znajdującym się na badanym obszarze zlokalizowane są dwa bloki mieszkalne, które mają 9 kondygnacji. Usytuowanie tych budynków jest prawidłowe, zachowują linie zabudowy placu. Natomiast ich wysokość całkowicie nie pasuje do otaczającej zabudowy. Plan miejscowy (Uchwała 1999) obejmujący ten teren ustala, że zabudowa ta powinna być obniżona do wysokości zabudowy historycznej. Wskazuje to, że projektanci planu widzą dysharmonię ze względu na wysokość dwóch

opisanych budynków (ilustracja 5, zaznaczona ilość kondygnacji IX). Na analizowanym obszarze znajdują się trzy budynki mieszkaniowe 11-kondygnacyjne. Według możliwości, jakie daje specustawa jest szansa powstania nowej zabudowy, która mogłaby mieć 11 kondygnacji, co spowodowałoby dodatkowy chaos przestrzenny.

Istnieją już pierwsze przykłady wystąpienia o decyzję lokalizacyjną na podstawie specustawy, według których proponowana nowa zabudowa jest niezgodna z ustaleniami miejscowych planów. Obszar, na którym miałyby znaleźć się zabudowa mieszkaniowa, w miejscowym planie przeznaczony jest tylko na usługi, w tym usługi ponadpodstawowe i aktywność gospodarczą; w ustaleniach brak jest funkcji mieszkaniowej (ilustracje 6, 7). Dodatkowo wybrana lokalizacja znajduje się w pobliżu torów kolejowych, co nie sprzyja zabudowie mieszkaniowej.



Il. 6. Ilustracja przedstawia miejsce proponowanej lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Źródło: opracowanie własne autorki na mapie <https://www.google.com>.

Ill. 6. The illustration shows the location of the proposed localization of the housing investment. Source: autor's own study on the map <http://www.google.com>.



Il. 7. Ilustracja pokazuje uproszczoną klasyfikację według ustaleń miejscowego planu z zaznaczonym proponowanym miejscem inwestycji mieszkaniowej.

Źródło: opracowanie własne autorki na mapie fragmentu planu <https://gis.um.wroc.pl/imap/?gmap=gp7>.

Ill. 7. The illustration shows a simplified classification according to the local plan's findings with the proposed of housing investment marked.

Source: author's own study on the map of a fragment of the plan <https://gis.um.wroc.pl/imap/?gmap=gp7>.

6. WNIOSKI

Sztuka projektowania przestrzeni zastąpiona została spełnianiem wymogów prawnych. Zamiast planowania jest zagospodarowanie na podstawie decyzji⁴. W coraz mniejszym stopniu gminy mogą decydować o zagospodarowaniu przestrzennym. Decyzje o warunkach zabudowy, jako pierwsze, pozbawiały gminy możliwości wpływania na funkcję i kształt

przestrzeni. Jednak radą na to było uchwalenie miejscowego planu. Nowe prawo z 2018 roku (specustawa) jeszcze bardziej ogranicza wpływ rady gminy na zagospodarowanie przestrzeni. Ustalenie lokalizacji inwestycji nie musi być zgodne z miejscowym planem, co jest jednym z największych błędów ustawy z 2018 roku.

Jak pokazują badania, które analizują możliwości powstawania nowej zabudowy mieszkaniowej z funkcją towarzyszącą, w obszarze z zachowanym ładem przestrzennym — może zostać on zachwiany, a tam gdzie jest chaos przestrzenny — może być pogłębiony.

⁴ Decyzji o warunkach zabudowy, a od 2018 roku decyzji lokalizacyjnych wydawanych na podstawie specustawy.

Ustalenie standardów urbanistycznych nie rozwiązuje problemu, ponieważ nie jest możliwe ustalenie dla całej gminy/całego miasta takich samych parametrów zabudowy. Każdy fragment terenów zurbanizowanych ma swój odrębny charakter. Poza tym wielkości, jakie może rada gminy uchwalić w standardach, mogą różnić się od podanych w ustawie o 50%, a nie dopasować się do istniejącej zabudowy.

Specustawa ma obowiązywać do 31 grudnia 2028 roku, ale w tym czasie może powstać wiele złego dla przestrzeni zurbanizowanej.

Dotychczas wystarczyło, żeby gmina uchwaliła miejscowy plan i nie można było zagospodarować

terenu inaczej niż jego ustalenia. Możliwość zabudowy niezgodnej z ustaleniami planu to następny element pozbawienia gminy prowadzenia zrównoważonej polityki przestrzennej.

Podstawą zachowania lub przywrócenia ładu przestrzennego jest likwidacja możliwości zabudowy na podstawie innej niż ustalenia miejscowych planów. Natomiast sporządzanie miejscowych planów powinno powierzać się osobom nie tylko z odpowiednim w tym celu wykształceniem, ale również posiadającym odpowiednią praktykę z zakresu urbanistyki i planowania przestrzennego.

SPATIAL ORDER AND LAW

1. GENERAL INFORMATION

As the theme of this year's issue of the magazine suggests *Urban development areas for housing, services and industry are created in a random manner*, which is undoubtedly true and significant. The article presents studies, that search for reasons related to spatial order preservation and the Polish legislation.

The study⁵ has been implemented involving an analysis of legislation related to spatial planning, provisions of master plans (further referred to as master plans) and arrangements specified in building permits. The study also involved interviews with local administration officers regarding planning permits based on the new special housing law.

2. PROVISIONS ON SPATIAL ORDER

In theory, according to the law, spatial order is the prime objective. Since the second half of the 20th century, the law on spatial planning (Law, 1984) write, that building order requirements should be respected. *The law on spatial development* of 1994 specified, that spatial planning should take special care of spatial order. Similarly, in 2003, the *Act on spatial planning and development* adopted spatial order as the basis for spatial development. However, provisions of the law are not always reflected in practice.

3. SPATIAL PLANNING CONDITIONS

In Poland since 1995 spatial planning developed based on master plans in line with the vision for the development of the commune, a vision which has been represented in the Study of Conditions and Directions for Spatial Development (the Study). Since 2004, when master plans adopted before the 1995 ceased to be valid, the process started to be based less on spatial planning, but more on individual planning decisions. These decisions have several disadvantages, since they do not take into account provisions of the Study, and some of them are issued in violation of the law (examples presented in article: Czekieli-Świtalska, Świtalska, 2017, pp. 310–311), they attempted to adjust the development of a plot to requirements of the investor rather than to maintain spatial order. Some of them have caused spatial chaos or allowed for the redevelopment of agricultural land where no buildings previously existed. These include: *farm buildings developed on the basis of decisions on building conditions in areas deprived of "good neighborhood"*. *This results in the urban sprawl and the lack of possibility to protect the quality of space by communes. The only instrument to counteract a chaotic sprawl is the master plan* (Tokajuk, 2011, p. 469).

Decisions on building conditions deprive citizens of the possibility to influence the development, since they do not require public consultations. Another important issue is, that they are made *without consulting a valid planning document, which defines rules of the local spatial policy* (Masztalski, Wicińska, 2018, p. 16).

Master Plans, (...) *except from their obvious legal dimension, provide an opportunity for harmonious implementation of new spatial values, while*

⁵ The study involved an analysis of randomly selected master plans examined regarding the possibility to ensure spatial order. The analysis takes into account primarily the application of boundary lines. The second part of the study was implemented in cooperation with the Supreme Audit Office (NIK), and concerned, inter alia, an administrative decision on building conditions.

protecting already existing ones (architectural, landscapes, vistas, historical, natural, cultural, social, etc.) (Zielinski, p. 186).

Although designed to take care of spatial order, some master plans approve spatial chaos. The reason is, inter alia, the lack of urban concepts, on the basis of which master plans can be developed. Provisions of master plans lack a structured vision of spatial development and clear urban composition. Master plans define space by bodies of buildings and boundary lines, which determine the position of buildings on a specific plot. *A boundary line determines the position of a building (...) and a boundary line defines (...) the place of a building on a site. Consequently, it guarantees, that a facility is situated in a specific predefined place — and thus, it is a basis shaping the urban frontage* (Cieślak 2018, p. 199). Still impassable boundary lines enable free development of buildings without maintaining lines, that determine interior planning.

4. SPECIAL HOUSING LAW

In 2018 a new law was adopted, the so called ‘Special Housing Law’ (Law of 2018), which allowed the development of housing and accompanying investment without the need to refer to the master plan adopted, and it even enabled to circumvent provisions of existing master plans. Previously the most important act of spatial law — the master plan, used as a basis for designing building facilities, ceases to be relevant, since even provisions of the master plan foresee a different than residential function and determine parameters of development. Moreover, it is possible to circumvent provisions of the master plan.

This can cause major spatial chaos, especially, that the resolution to establish the location has to be taken by the council within 60 days. Councilors’ knowledge is limited to whether such development is needed. They are not architects or urban planners, and based on the concept design they are not able to validate planned development, in particular concerning spatial order and links between new buildings and existing ones. In theory, such a decision should be made in line with the Study, but there are exceptions⁶.

The Special Housing Law is the next prove, that communes refrain to adopt master plans, because it is possible to implement a project, which is conflict-

ing with provisions of the plan. This is one of major problems with the Special Housing Law. This interrupts the legal order and deprives communes of their spatial development powers. Communes periodically adopt master plans and adjust existing ones to changing needs through amendments. Charts 1 to 3 show the growing area covered with master plans in Poland. The chart in figure 1 shows the coverage with master plans growing from 17.2% in 2004, when master plans adopted before 1995 ceased to be valid, to 30.5% in 2017. We may consider, whether it is a lot or a little, but it is important, that the coverage has been growing. The number of master plans adopted on the basis of the 2003 law increased rapidly as shown in figure 2. A downward trend is presented in figure 3, which shows decrease in the coverage with master plans adopted on the basis of the 1994 law. It indicates, that apart from new master plans, communes also amended master plans adopted in 1995–2003. The increase in the coverage of the territory of Poland with master plans reflects growing awareness of local governments, how important a master plan is for spatial development.

But how the awareness may continue to grow if councils are to decide about the specific development of land, especially that the Special Housing Law allows to develop housing, commercial or service functions (as part of accompanying investment) not in accordance with provisions of the master plan. The designation of valuable green areas in the city center can be changed to residential and service. Thus, effort made by cities to get rid of smog, inter alia, through the establishing of larger green areas may turn out to be futile.

Although the Special Housing Law establishes certain restrictions, councilors may reduce them by 50% through the adoption of urban planning standards. This, however, will not result in spatial order or prevent residential development in green areas.

5. EXAMPLES

The Special Housing Law allows to issue a planning permit in cities of more than 100 thousand inhabitants and limiting building height to 14 floors. Communes may adopt standards of urban planning, that will change that value by maximum 50%. If the investment is in existing buildup area, within the range of 500 meters from the planned investment, one may develop a building equal in height to the tallest residential building in the vicinity⁷. For exam-

⁶ Land, that in the past was used for rail transport, military purposes, production and postal services do not have to comply with the Study, if today these functions have been discontinued (Article 5.4 of Law of 2018).

⁷ Article 17.7. If at a distance of up to 500 meters from buildings comprising the residential investment present are resi-

ple, the majority of buildings in the center of Łódź or Szczecin are significantly lower than 14 floors; however, there are also taller buildings, which do not match most of the existing development.

The article examines two locations within the radius of 500 meters in those cities, population of which exceeds 100 thousand.

Figure number 4 shows areas analyzed. Roman digits designate the number of floors in residential buildings within the area concerned. As we can see, even if the council adopted standards limiting the number of floors to 7, it is possible to develop a building of 12 floors, which would not compose well with the majority of houses in the area. In the part of the city marked with a circle we already have spatial chaos, and the construction of other buildings above ten floors would only worsen the situation. Without thorough analysis and a new concept for the whole area, it is not possible to restore the desired composition of existing buildings and develop new buildings with due respect to spatial order. It can only be possible by developing a master plan.

The second example involves the analysis of an area within the range of 500 meters in the core city center. According to the Special Housing Law, is it possible to keep spatial order in the area concerned? The area marked in figure number 5 includes 4-floor residential houses of the late 19th and 20th centuries and some houses of 5 to 11 floors developed in the second half of the 20th century. Despite differences in the number of floors, both pre- and post-war buildings, are similar in height. At one of the main squares situated are two apartment blocks of 9 floors each. The location of these buildings is correct, since they respect the boundary development lines of the square. However, their height does not match the surrounding development. The master plan (Resolution of 1999) for the area concerned determined, that buildings should have their height reduced to the height of historical development. This indicates, that urban planners, authors of the master plan, could see the apparent mismatch with the height of the two buildings (fig. 5, number of floors is IX). The area analyzed includes three residential buildings of 11 floors each. According to the Special Housing Law, it is possible to develop a new building of 11 floors. This, however, would only add to the existing chaos.

dential buildings higher, than the number of floors, referred to in paragraph 6, the maximum height of buildings covered by the investment in those cities, referred to in paragraph 6, shall be determined by the highest residential building in that area (Law of 2018).

There are already examples of parties applying for planning permits based on the Special Housing Law. According to those applications, the proposed new buildings are not consistent with provisions of master plans. The area, where new residential buildings are planned is designated to services, including auxiliary services and business, whereas no residential function has been foreseen by the master plan. (fig. no. 6, 7). Additionally, the location is situated close to the railway track, which does not seem to support residential development.

6. CONCLUSIONS

The art of designing space has been replaced by the mere fulfillment of legal requirements. Instead of planning the development is based on administrative decisions⁸. Moreover, communes have gradually less decision-making power in spatial planning. Decisions on building conditions were the first to deprive communes of their influence on functions and shape of their space. However, a solution to the problem was the adoption of the master plan. The new Law of 2018 (Special Housing Law) further reduced commune's influence on spatial development. No longer does the decision on the location of investment need to be in line with the master plan. This seems to be one of the biggest mistakes of 2018.

According to research, the development of new housing with accompanying functions while preserving spatial order can be disturbed which only aggravates spatial chaos.

The establishment of urban planning standards does not solve the problem, because it is not possible to determine the same parameters for the entire commune/city. Each part of an urban area has its unique character. Moreover, standard parameters decided by the council may vary from those set out in the law by 50% and cause a mismatch with existing buildings.

The Special Housing Law is expected to be effective until 31 December 2028, and during this time urban space may significantly suffer.

Previously, it was enough for the council to adopt a master plan and it prevented any development not in line with provisions of that plan. The possibility of circumventing provisions of the plan is yet another step to deprive communes of the possibility to implement their sustainable spatial policy.

In order to maintain or restore spatial order, it is necessary to eliminate the possibility of building, which contradicts provisions of the master plan.

⁸ The decision on building conditions and, since 2018, also the planning permit are based on the Special Housing Law.

Moreover, the formulation of master plans should be vested in persons with appropriate background and relevant experience in urban and spatial planning.

REFERENCES

- Cieślak, A. B., 'Local spatial development plan as a tool for shaping town landscape. Selected issues', *Space & Form/Przestrzeń i forma*, 35, 2018, pp. 177–206.
- Czekiel-Świtalska, E., Świtalska, A., 'Spatial planning or land-use zoning', *Teka Komisji Urbanistyki i Architektury Oddziału PAN w Krakowie*, Vol. XLV, 2017, pp. 309–317.
- Masztalski, R., Wicińska, A., 'Analisis of share of acts of local law in the urban structure shaping process of selected small cities of the Wrocław sub-region', DOI: 10.21005/pif.2018.34.A-01, *Space & Form/Przestrzeń i forma*, 34, 2018, pp. 9–22.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego — tereny — uproszczona klasyfikacja*. Dostęp poprzez: <https://gis.um.wroc.pl/imap/?gmap=gp7> (dostępne: 11.03.2019).
- Śleszyński, P., Deręgowska, A., Kubiak, Ł., Sudra, P., Zielińska, B. (2018), *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa. Dostęp poprzez: <https://www.igipz.pan.pl/aktualnosc/items/analiza-stanu-2017.html> (dostępne: 28.01.2019).
- Tokajuk, J., 'The irreversible consequences of lack of local plans in communes of suburban area of Białystok', *Space & Form/Przestrzeń i forma*, 16, 2011, pp. 469–486.
- Uchwała NR XII/250/03 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 18 września 2003 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Zachodniego Śródmieścia Przemysłowego we Wrocławiu — część A*.
- Uchwała NR XV/485/99 Rady Miasta Szczecina z dnia 25 października 1999 r. w sprawie zmiany S.27 Miejskiego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Szczecina na obszarze dzielnicy śródmieście*.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.* (Dz.U. Nr 80, poz. 717)
- Ustawa o planowaniu przestrzennym, z dnia 12 lipca 1984 r.* (Dz.U. z 1984 r., Nr 35, poz. 185)
- Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących z dnia 5 lipca 2018 r.*
- Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r.* (Dz.U. z 1994 r., Nr 89, poz. 415)
- Szukalska, H., *Jest pierwszy wniosek z Lex Deweloper! Mieszkania w halasie, tuż przy torach, wbrew planowi miejscowemu*, Dostęp poprzez: <https://oko.press/jest-pierwszy-wniosek-na-podstawie-lex-deweloper-mieszkania-w-szkodliwym-halasie-tuz-przy-torach-niezgodnie-z-planem-miejscowym/> (dostępne: 11.03.2019).
- Zieliński, M., 'Activity of local communities to spatial chaos in cities' *Teka Komisji Urbanistyki i Architektury Oddziału PAN w Krakowie*, Vol. XLI, 2013, pp. 183–195.
- Ziobro, A., 'Consequences of changes in the spatial structure in post-war development plans of Cracow', DOI: 10.21005/pif.2017.32.C-09, *Space & Form/Przestrzeń i forma*, 32, 2017, pp. 221–234.