

ROMUALD PUSTELNIK

Politechnika Wrocławska

PROCESY I PROBLEMY PRZEMIAN PRZESTRZENNYCH W SZCZAWNIE-ZDRÓJU W OKRESIE 20 LAT POLSKIEJ TRANSFORMACJI

Abstract: Processes and Problems of Spatial Transformation in Szczawno-Zdrój during 20 Years of Polish Transformation. At the beginning the author analyzes the general characteristics of spatial transformation within a period of 20 years of Polish transformation and highlights the need for research on the processes by monitoring, both planned and realized investment. Analyses were based on the example of the small spa town with a very high development potential, Szczawno-Zdrój, which is of the author's design and research interest for several years. Spatial transformations in the regeneration, gentrification, and versatility in the city faced many problems and barriers, associated mainly with the Polish planning law regulations. The aim of identification of these problems is to show their negative consequences for urban development, which necessarily require urgent and resolute countermeasures.

Key words: Small towns, barriers in spatial planning, planning law regulations, development, Szczawno-Zdrój.

Wstęp

Procesy przemian przestrzennych w małych miastach w Polsce po 1990 r. przebiegają bardzo różnie. Różnorodność ta wynika z wielu czynników, dotyczących zarówno warunków zewnętrznych, jak i wewnątrz miasta. Warunki te tkwią w przestrzeni przyrodniczo-kulturowej oraz w strefie społecznej.

W okresie 20 lat polskiej transformacji wiele polskich miast przeżywa poważne problemy, związane z rozwojem społeczno-gospodarczym. Charakterystyczną cechą jest migracja ludności, zwłaszcza lepiej wykształconej i w młodym wieku, z małych miast do dużych w poszukiwaniu atrakcyjniejszych warunków życia. Zjawisko to wydaje się być najgroźniejsze dla rozwoju małych miast, ponieważ to przede wszystkim społeczność lokalna decyduje o dynamice rozwoju miasta przez realizację różnego typu inicjatyw prorozwojowych, opartych na oryginalnych pomysłach.

Monitoring zmian zachodzących w małych polskich ośrodkach miejskich w okresie przemian po 1990 r., jest bardzo ważnym źródłem badań, których rezultatem powinno być określenie przyczyn rozwoju, stagnacji czy regresu społeczno-gospodarczego. Badanie takich trendów pozwala usystematyzować małe miasta w pewne zbiory, w których przyczyny kierunków przemian są zbliżone. Mogą one dotyczyć funkcji kluczowej małego miasta w zależności od usytuowania w sieci osiedleńczej, od walorów przyrodniczych, walorów zagospodarowania przestrzennego, w tym walorów urbanistyczno-architektonicznych i historycznych.

Zupełnie inne możliwości rozwoju mają małe miasta, usytuowane przy ważnych węzłach komunikacyjnych, zarówno istniejących, jak i projektowanych. Jeszcze innymi możliwościami rozwoju dysponują małe miasteczka, usytuowane w pobliżu dużych miast. Często są one wchłaniane przez duże ośrodki, np. jako sypialnie, jeżeli teren jest atrakcyjny krajobrazowo, z bogatą konfiguracją, południowymi stokami i ma walory przyrodnicze, jak lasy, zbiorniki wodne itp.

Małe miasta przyległe do dużych ośrodków mogą być związane z rozwojem funkcji AG, czyli aktywizacji gospodarczej. Funkcja taka rozwija się głównie na terenach płaskich i dobrze dostępnych komunikacyjnie, najlepiej po prawej stronie ważnych dróg, wychodzących z dużego miasta. Przykładem takich terenów mogą być Bielany Wrocławskie, które mimo statusu miejscowości wiejskiej, przypominają małe miasto, a nawet miasto średniej wielkości.

Jeszcze inne przeobrażenia przestrzenne zachodzą w małych miastach o podstawowej funkcji sportowo-rekreacyjnej, związanej zarówno z terenami góorskimi, np. Szklarska Poręba, jak i terenami przywodnymi, szczególnie z dobrym połączeniem komunikacyjnym. Inne przeobrażenia przestrzenne, zachodzące w miastach i miejscowościach uzdrowiskowych, szczególnie w ostatnich latach, kiedy to prywatyzacja obiektów wpływa często pozytywnie na ożywienie gospodarcze tych ośrodków. Znaczna część małych miast w Polsce ma niewielką ilość ww. atutów prorozwojowych i ich sytuacja jest zdecydowanie gorsza w porównaniu z miastami o wielu funkcjach oraz atrakcyjnych walorach przyrodniczo-kulturowych i innych.

W wyniku reformy administracyjnej po 1998 r. część polskich małych miast, które pełniły historycznie i przed 1975 r. funkcje miast powiatowych, straciło możliwości rozwoju ze względu na pozbawienie ich funkcji ośrodków administracyjnych, np. obecny powiat kłodzki z siedzibą w Kłodzku obejmuje trzy dawne powiaty z siedzibami w Bystrzycy Kłodzkiej, Nowej Rudzie oraz w Kłodzku. Rozwiązanie obecne wpłynęło negatywnie na tempo rozwojowe Bystrzycy Kłodzkiej oraz Nowej Rudy, zwłaszcza że w tym drugim powiecie dodatkowo zamknięto kopalnię węgla kamiennego „Nowa Ruda” oraz „Słupiec”.

Analizując procesy przemian przestrzennych w małych miastach w ostatnich 20 latach można ogólnie stwierdzić, że szybszy rozwój miast jest uzależniony od ich funkcji kluczowych, występujących w konkretnej miejscowości. Według obserwacji prowadzonych przez autora, dążenie do kształtowania wielofunkcyjnej struktury

przestrzennej małego miasta wpływa bardzo istotnie na szanse rozwojowe takich miejscowości oraz na tempo ich rozwoju. W wielu małych miastach, mimo że mają one strukturę wielofunkcyjną, zauważa się wyraźne bariery rozwoju.

Do takich małych miast należy Szczawno-Zdrój. Celem badań nad procesami i problemami przemian przestrzennych w Szczawnie-Zdroju, prowadzonych przez autora opracowania, było m.in.:

- a) określenie funkcji kluczowych miasta na podstawie analizy jego walorów;
- b) monitoring planowanych i zrealizowanych przeobrażeń w zakresie rewitalizacji urbanistyczno-architektonicznej, gentryfikacji, wielofunkcyjności i konkurencji dużego centrum handlowego „Tesco” dla funkcji usługowej małego miasta;
- c) identyfikacja barier rozwoju, których stopniowe usuwanie w miarę subiektywnych możliwości powinno wpływać na właściwy rozwój miasta.

1. Określenie kluczowej funkcji Szczawna-Zdroju na podstawie analizy walorów miasta

Szczawno-Zdrój jest znanym, historycznym uzdrowiskiem o niekwestionowanych walorach przyrodniczych i kulturowych. Jest atrakcyjnie położone na skrzyżowaniu dwóch osi krajobrazowych, południowo-północnej, rozciągniętej między górą Chełmiec a Książem oraz wschodnio-zachodnią, która przebiega od Masywu Trójgarbu do Wzgórza Gedymina. Miasto otaczają lasy, w których dominuje świerk i buk, ale występują tam również m.in. dęby, cisy, brzozy, jawory, jodły, lipy, klony, modrzewie, sosny. Zarówno konfiguracja terenu, jak i szata roślinna, a w szczególności występowanie leczniczych wód mineralnych, średniogórski klimat lekko bodźcowy wraz z korzystnym nasłonecznieniem, składają się na bardzo atrakcyjny potencjał przyrodniczy miasta.

Uzdrowisko ma bogatą historię. Lecznicze właściwości tutejszych źródeł wód mineralnych zostały określone już w 1598 r¹. W 1830 r. zbudowano halę spacerową na 37 doryckich kolumnach, pijalnię, teatr oraz inne obiekty zdrojowe.² W XIX w. Szczawno-Zdrój należało do najbardziej znanych uzdrowisk w Europie. Wodami ze źródła Mieszko leczył się w 1838 r. przybyły tu car Rosji, Mikołaj I³. Walory historyczno-kulturowe i uzdrowiskowe tego miasta zostały opisane w wielu monografiach, potwierdzając kluczową funkcję Szczawna-Zdroju jako kurortu.

Oprócz tej funkcji miejscowość spełnia ważną funkcję mieszkaniową oraz rekreacyjną dla mieszkańców zatrudnionych w przyległym po sąsiedzku mieście, Wałbrzychu. Do 1990 r. dotyczyło to przede wszystkim pracowników przemysłu węglowego. Po zamknięciu kopalń i tzw. Zjednoczenia Przemysłu Węglowego, w Wałbrzychu,

¹ Szyperski (1973), s. 33.

² *Ibidem*, s. 34.

³ *Ibidem*, s. 52-53.

w jego północno-wschodniej części, powstała w latach 90. XX w. tzw. Specjalna Strefa Ekonomiczna. Strefa ta tworzy znaczną liczbę miejsc pracy, co pociąga za sobą duże zainteresowanie Szczawnem-Zdrojem jako miejscem zamieszkania, zwłaszcza ze strony kadry kierowniczej przedsiębiorstw. Ta sytuacja jest dodatkowym czynnikiem rozwoju kluczowej funkcji tzw. sypialni, obok funkcji uzdrowiskowej.

Należy podkreślić, że miasto Szczawno-Zdrój ze względu na ww. powiązania z Wałbrzychem, ma jeden z najwyższych wskaźników dotyczących ludności z wyższym wykształceniem wśród małych miast w Polsce. Pociąga to za sobą dodatkowo rozwój funkcji usługowych z zakresu np. kultury (działalność Teatru Zdrojowego), szkolnictwa, handlu i gastronomii, w tym nawet handlu wielkopowierzchniowego. Lokalizacja dużego centrum handlowego „Tesco” w Szczawnie-Zdroju z całą pewnością wpływa negatywnie na funkcjonowanie sieci handlowej w tym uzdrowisku w zakresie sprzedaży standardowych produktów. Sytuacja ta zmusza handlowców do zwiększenia liczby punktów sprzedaży z produktami niestandardowymi, nawet unikalnymi, co w efekcie powinno wpłynąć na podniesienie poziomu usług handlowych i poprawić wizerunek ciągów usługowych w centrum uzdrowiska.

2. Monitoring planowanych i zrealizowanych przeobrażeń w zakresie rewitalizacji urbanistyczno-architektonicznej, gentryfikacji, wielofunkcyjności i konkurencji dużego centrum handlowego „Tesco” dla funkcji usługowej małego miasta

Zgodnie z polskim ustawodawstwem inwestycje wymagają tzw. pozwoleń na budowę (decyzji), które administracja rządowa wydaje na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plany te, tzw. MPZP, opracowywane są na podstawie *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* (miasta). Opracowania te są ustawowym zadaniem własnym gminy i należą do administracji samorządowej. Plany miejscowe muszą być zgodne z ustaleniami *studium*. Są one często wykonywane przez wiele lat, zdarza się, że bez szans na ich uchwalenie.

W rzeczywistości inne są ustalenia *studium*, a inaczej wyglądają realizacje, zwłaszcza po 2003 r., kiedy to w nowej *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wprowadzono „środek zastępczy” w stosunku do studiów i MPZP, czyli tzw. administracyjne decyzje o warunkach zabudowy. Wielokrotnie odbiegają one całkowicie od ustaleń dawnych planów ogólnych sprzed 2003 r., a także od *studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin*.

Oddzielny monitoring planowanych inwestycji i tych faktycznie realizowanych dostarcza cennego materiału do działań zmierzających do ograniczenia barier i problemów inwestycyjnych.

2.1. Monitoring planowanych przeobrażeń w uchwalonych dokumentach

2.1.1. Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego⁴ oraz miejscowy plan szczegółowy zagospodarowania przestrzennego Szczawna-Zdroju⁵

Do końca 2003 r. w Szczawnie-Zdroju obowiązywał plan ogólny, uchwalony w 1986 r., który został opracowany według zasad obowiązujących w gospodarce centralnie sterowanej przez komisje planowania gospodarczego różnych szczebli. Plan ten nawiązywał do stanu istniejącego, nieznacznie zwiększając powierzchnię terenów o funkcji mieszkaniowej. Układ komunikacji praktycznie nie różnił się od istniejącego, z wyjątkiem projektowanej drogi dojazdowej na górę Chełmiec i projektowanych dróg turystycznych, konnych, pieszych i rowerowych z dworzyska w kierunku Chełmca. W północnej części miasta Szczawno-Zdrój zaprojektowano obwodnicę. Ważnym elementem planu ogólnego była kolej krzesiówkowa na Chełmiec.

W pierwszych miesiącach polskiej transformacji po 1990 r. przystąpiono do opracowania miejscowego planu szczegółowego na podstawie ustaw obowiązujących jeszcze w systemie gospodarki centralnie sterowanej. Plan ten nawiązywał do ww. planu ogólnego i obejmował północną część Szczawna-Zdroju bez góry Chełmiec.

2.1.2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Szczawno-Zdrój z lat 1996-1997⁶

Urząd miasta Szczawno-Zdrój przystąpił do opracowania *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* na podstawie *Ustawy o planowaniu przestrzennym*, obowiązującej od 1 stycznia 1995 r. *Ustawa* ta była pierwszym aktem prawnym, dotyczącym problematyki planistycznej, uwzględniającym zasady gospodarki wolnorynkowej oraz upodmiotowienie społeczności lokalnych.

Główna idea w koncepcji *studium* została oparta na przestrzennych kierunkach rozwoju między Książem a górą Chełmiec oraz Masywem Trójarbu a Wzgórzem Gedymina (ryc. 1, fot. 1, 2.) oraz układ pasmowo-punktowy, łączący główne punkty koncentracji atrakcji turystycznych w Szczawnie-Zdroju, tzw. PKAT (ryc. 2, fot. 3,4.).

Studium uwzględniało dynamiczny rozwój komunikacji samochodowej, który wymagał wprowadzenia wokół Szczawna obwodnicy, zastępującej główną ulicę Kolejową, która została zamieniona na ciąg pieszy. Ciąg ten łączył dwa parki, Zdrojowy i Szwedzki

⁴ Oprac. Biuro Planowania Przestrzennego w Wałbrzychu w 1986 r.

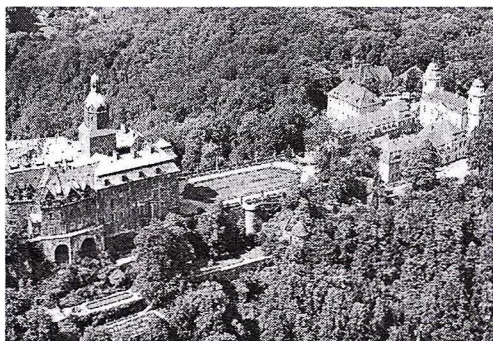
⁵ Oprac. jw. w 1990–1991, uchwalono w 1992 r. (gł. Proj. mgr inż. arch. A. Ratajczak, konsultanci: Prof. dr hab. inż. arch. S. Juchiewicz, dr inż. arch. A. Boratyński).

⁶ Oprac. Biuro Planowania Przestrzennego w Wałbrzychu w 1998 r. (gł. proj. dr inż. arch. R. Pustelnik).



Ryc. 1. Idea koncepcji studium Szczawnica-Zdroju według R. Pustelnika

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1-4).



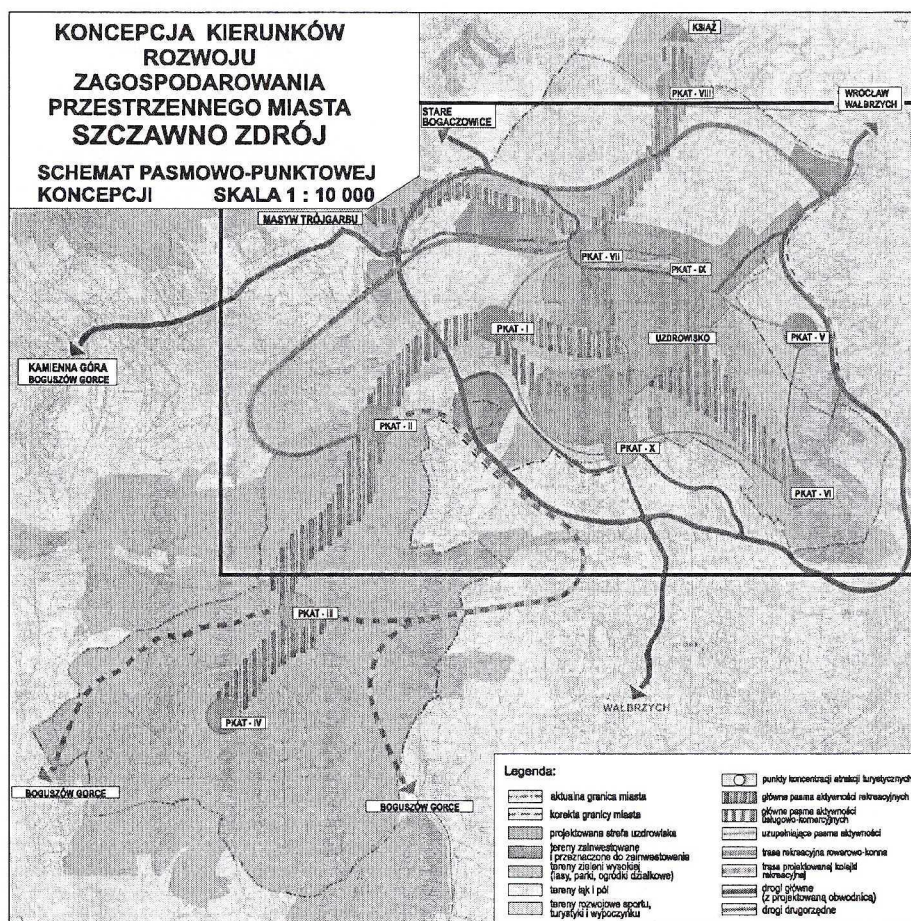
Fot. 1. Zamek Książ

Źródło: http://www.google.pl/imgres?imgurl=http://nocuj.pl/gfx/896/galeria/2059zamek_z_lotu_ptaka.jpg

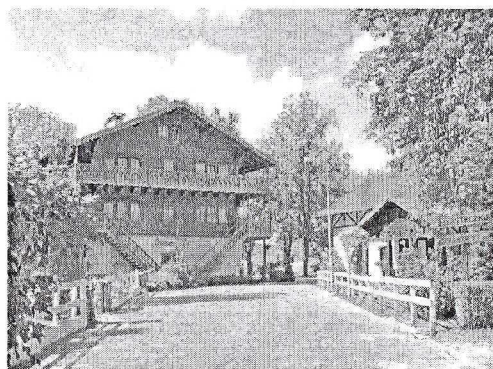


Fot. 2. Góra Chelmeć, widok z ul. Kościuszki w Szczawnie-Zdroju

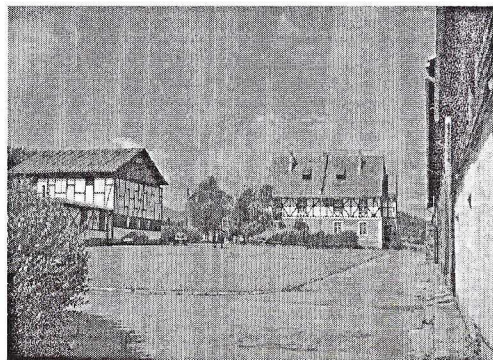
Źródło: Opracowanie własne (fot. 2-13).



Ryc. 2. Schemat pasmowo-punktowej koncepcji studium Szczawna-Zdroju według R. Pustelnika



Fot. 3. Szczawno-Zdrój Dworzysko,
hotel i restauracja (PKAT 1)



Fot. 4. Szczawno-Zdrój Dworzysko,
stadnina koni (PKAT 1)

w jeden zespół parkowo-wypoczynkowy i uzdrowiskowy. W *studium* szczególną uwagę zwrócono na bardzo istotną w miastach uzdrowiskowych segregację ruchu pieszo-rowerowo-konnego oraz kołowego. Główne ciągi pieszo-rowerowo-konne łączyły punkty koncentracji atrakcji. W północno-wschodniej części miasta przeznaczono tereny dla strefy aktywizacji gospodarczej AG ze względu na wnioski zainteresowanych inwestorów.

Akceptowana przez Radę Miasta koncepcja *studium*, stanowiła podstawę do zgodnego z *Ustawą* opracowania *studium* i jego uchwalenia.

2.1.3. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

W latach 2002-2003 przystąpiono do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego całego miasta Szczawno-Zdrój na podstawie ww. *studium*⁷. W międzyczasie, ze względu na pierwszą wersję tego MPZP, uchwalono kilkanaście zmian jednostkowych dla ww. *studium*.

Plan ten po uchwaleniu został zaskarżony przez Wojewodę Dolnośląskiego i Urząd Miasta Szczawno-Zdrój na podstawie przetargu w 2009 r. przystąpił ponownie do wykonania nowego MPZP dla całego miasta przez inną firmę⁸. Obecnie projekt planu (wersja z 15 listopada 2010 r.), wykonywanego zgodnie z uwagami i wymaganiami Urzędu Miasta, jest weryfikowany przez wykonawcę w aspekcie zgodności z uchwalonym *studium*. Na terenie miasta obowiązuje tylko jeden uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który obejmuje niewielki teren tzw. strefy AG w północno-wschodniej części miasta.

Od 31 grudnia 2003 r. wszystkie inwestycje w Szczawnie-Zdroju są realizowane na podstawie administracyjnych decyzji o warunkach zabudowy. Oznacza to, że praktycznie przez 20 lat od zmiany ustroju społeczno-gospodarczego w Polsce tak atrakcyjne małe miasto funkcjonuje bez planu zagospodarowania przestrzennego w realiach gospodarki wolnorynkowej.

2.2. Monitoring realizowanych przeobrażeń przestrzennych w Szczawnie-Zdroju

W okresie 20 lat polskiej transformacji zakres rewitalizacji i gentryfikacji dotyczy w Szczawnie-Zdroju przede wszystkim budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnych. Przeobrażenia te dotyczą przede wszystkim uzdrowiska, w tym zabytkowego teatru oraz spacerowni i pijalni wód mineralnych (fot. 5, 6, 7, 8), a także innych obiektów, zwłaszcza wzdłuż ul. Kościuszki, która stanowi główne korso miasta.

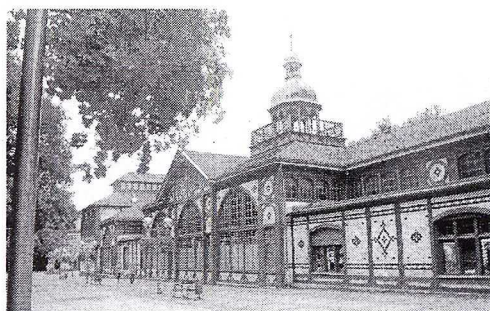
Rewitalizacja budynków mieszkalnych i usługowych (fot. 9, 10) nie wiąże się bezpośrednio z uchwalonym *studium*, natomiast zabudowa tzw. apartamentowcami powsta-

⁷ Pierwszy MPZP Szczawna-Zdroju wykonywała firma Regioplan z Wrocławia.

⁸ Drugi MPZP Szczawna Zdroju wykonuje firma BAU-Project z Wrocławia. Plan ten obecnie jest w trakcie opracowania i będzie wymagał 36 zmian w *studium*.



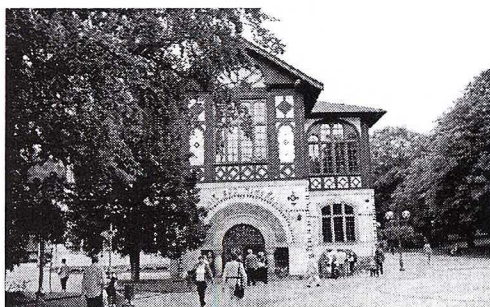
Fot. 5. Teatr Zdrojowy przy ulicy Kościuszki



Fot. 6. Spacerownia, widok z ulicy Kościuszki



Fot. 7. Spacerownia, w Parku Zdrojowym



Fot. 8. Pijalnia wód mineralnych

je kosztem zmniejszania przestrzeni publicznej, np. przy ul. Mickiewicza. W uchwalonym w 1998 r. *studium* teren ten był przeznaczony dla zieleni parkowej (fot. 11).

Realizacje związane z zagospodarowaniem terenu dotyczą budowy głównego ciągu pieszego wzdłuż ul. Kościuszki obok historycznych obiektów, związanych z uzdrowiskiem. W trakcie budowy jest obecnie szeroki chodnik (wzdłuż ulicy z ruchem kołowym, łączący pijalnię, spacerownię i Park Zdrojowy z Dworzyskiem. Wzdłuż ulicy Kolejowej również powstaje szeroki chodnik, odgrywający rolę przejścia pieszego równoległe do bardzo ruchliwej ulicy, która w godzinach szczytów jest nie-



Fot. 9. Rewitalizacja budynku mieszkalnego



Fot. 10. Rewitalizacja budynku usług administracyjnych przy ul. Kościuszki

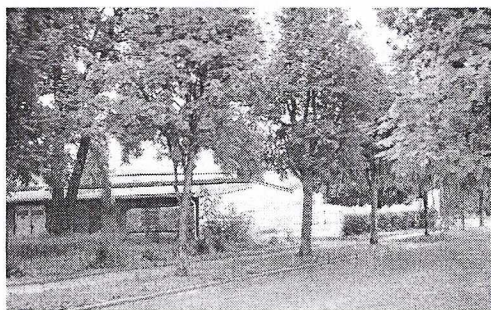


Fot. 11. Zabudowa apartamentowa przy ul. Mickiewicza

mał nieprzejezdna ze względu na wielkość potoków ruchu z Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej i dzielnicy Podzamcze do centrum Wałbrzycha. Ta historyczna ulica z zabytkową zabudową pensjonatową dzieli Szczawno-Zdrój na dwie części. Ilość spalin i uciążliwość tej arterii (obecnie remontowanej) daleka jest od respektowania zasad ochrony środowiska. Mimo atrakcyjnego ogólnego wizerunku uzdrowiska o wielowieko-



Fot. 12. Nadbudowa budynku mieszkalnego



Fot. 13. Garaże w Szczawnie-Zdroju

wych tradycjach, opartego m.in. na dbałości o tereny zielone, klomby i wiszące girlandy kwiatów w różnych miejscach, spotyka się wiele, różnego rodzaju tzw. prac z zakresu rozbudowy czy nadbudowy, realizowanych na podstawie decyzji administracyjnych. Wpływa to negatywnie na wizerunek podwórek i innych miejsc w mieście. (fot. 12, 13).

W ostatnich latach, w północno-wschodniej części miasta powstał duży obiekt handlowy „Tesco” przy projektowanej w *studium* głównej obwodnicy komunikacyjnej miasta. Inwestor partycypował w budowie pierwszego niewielkiego odcinka tej obwodnicy i obecnie odcinek ten odgrywa rolę sięgacza, który łączy miasto z „Tesco”. Obiekt ten ogranicza liczbę potencjalnych klientów usług handlowych w centrum Szczawna-Zdroju i jest dużą konkurencją dla właścicieli mniejszych sklepów. Inwestycja ta ogranicza ruchy piesze, szczególnie stałych mieszkańców, wywołując bardzo uciążliwe dla uzdrowiska, dodatkowe przejazdy samochodowe do wielkopowierzchniowych usług.

2.3. Ustalenia uchwalonego *studium* a realizowane zagospodarowanie terenów w Szczawnie-Zdroju

Ogólne ustalenia *studium* uchwalonego w 1998 r. dotyczą funkcji terenów oraz sieci komunikacyjnej łączącej te funkcje. Rozbieżności w zakresie ustaleń w *studium*

i realizacji zagospodarowania przestrzennego dotyczą przede wszystkim remontów i modernizacji dróg kołowych, które powinny być zamienione na główne ciągi pieszo-rowerowe i konne. Dotyczy to w szczególności ulicy Kolejowej, a także częściowo ul. Kościuszki oraz innych ulic, które powinny łączyć obecny odcinek pieszej ul. Kościuszki w centrum uzdrowiska z Dworzyskiem. Utrwalanie podziału uzdrowiska na dwie części wraz z dwoma parkami ujemnie wpływa na rozwój miasta.

3. Problemy i bariery prorozwojowych przemian przestrzennych w Szczawnie-Zdroju

Analiza planowanych i realizowanych przeobrażeń przestrzennych w mieście wykazuje, że barierami na drodze działań prorozwojowych w znacznym stopniu są problemy związane ze sporządzaniem i uchwalaniem planów miejscowych, natomiast realizacja zagospodarowania przestrzennego przez administracyjne decyzje o warunkach zabudowy, wydawane po 2003 r., mogą ujemnie wpływać na harmonijny rozwój miasta.

3.1. Problemy przy sporządzaniu planów miejscowych oraz zmian *studium*

Wieloletnie działania, zarówno władz samorządowych, jak i projektantów, nie doprowadziły od 2002 r. do uchwalenia MPZP miasta Szczawnio-Zdrój. Brak uchwalonych planów wstrzymuje praktycznie rozwój miasta, a poważni inwestorzy zmieniają lokalizację swoich przedsięwzięć na tereny dostępne z formalnego punktu widzenia.

Bariery przy sporządzaniu MPZP dla tego miasta polegają głównie na:

- zbyt dużym obszarze opracowania, co jest uzasadnione ze względu na kompleksowość takiego MPZP dla całego miasta bez wyraźnych podziałów funkcjonalnych, ale taki zakres stwarza ogromną liczbę problemów, związanych z ustaleniem konsensusu między sprzecznymi często wnioskami;
- konieczności bardzo szczegółowych zapisów w uchwale i rysunku planu, wymaganych przez administrację rządową przy wydawaniu pozwoleń na budowę (decyzji);
- egzekwowaniu szczegółowej zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze *studium*, zgodnie z *Ustawą z 2003 r.* w sytuacji, gdy *studium* Szczawnia-Zdroju było sporządzane w 1998 r. na podstawie *Ustawy z 1994 r.*, która nie wymagała takiej szczegółowej zgodności;
- braku możliwości wstrzymania procedury wydawania decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy na okres sporządzania zmiany *studium* i opracowywania MPZP ze względu na długi czas potrzebny na wykonanie tych opracowań planistycznych;

- brak szczegółowych i jednoznacznych, ustawowych definicji, związanych ze sporządzaniem MPZP, w wyniku czego Urząd Wojewody może uznać niezgodność opracowania z prawem ze względu na przyczyny mało zrozumiałe i dyskusyjne.

Sporządzany obecnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Szczawna-Zdroju uwzględnia decyzje o warunkach zabudowy (sankcjonuje je w planie), ale jednocześnie w projekcie planu występują niezgodności ze *studium*, które wymagają jego jednostkowych zmian. Trwająca już ponad rok procedura sporządzania nowego MPZP sprawia, że w tym okresie wydawane są nowe decyzje, wymagające kolejnych zmian w *studium* i proces ten może trwać w nieskończoność.

Należy zaznaczyć, że długotrwałe procedury, wynikające z *Ustawy*, są dodatkowo wydłużane przez instytucje uzgadniające i opiniujące plany miejscowe i studia. W ostatnim czasie szczególnie długotrwałe są uzgodnienia w zakresie ochrony środowiska. Mogą się one przedłużać z 1 miesiąca nawet do ponad roku, jeżeli do prognoz wymagane są badania z całorocznego okresu wegetacji np. chronionych siedlisk traw lub innych gatunków roślin lub zwierząt.

W ostatnio prezentowanej wersji projektu planu Szczawna-Zdroju, wykonanej zgodnie z uwagami i wnioskami Urzędu Miasta, projektanci stwierdzili 36 niezgodności projektu planu z obowiązującym *studium* i jego uchwalonymi, jednostkowymi zmianami. Taka liczba zmusza do kolejnych zmian *studium*. Brane jest również pod uwagę rozwiązanie, polegające na podjęciu nowej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia MPZP miasta w związku z wejściem w życie 21 października 2010 r. bardziej liberalnej nowelizacji tej *Ustawy*. Istnieje jednak obawa, że nowa ustawa nie daje możliwości aż tak liberalnej interpretacji przez organ nadzorczy Wojewody, aby uznano za zgodne z prawem odstępstwa w planie w stosunku do *studium* w liczbie 36 przypadków, dotyczących np. przebiegu ważnych dróg kołowych. Również tym razem brak szczegółowej wykładni zapisów *Ustawy* może spowodować odrzucenie, przez Urząd Wojewody, uchwalonego planu w związku z często zróżnicowaną interpretacją ze strony poszczególnych urzędników.

3.2. Decyzje o warunkach zabudowy i ich ujemne skutki dla harmonijnego rozwoju miasta Szczawno-Zdrój

W ciągu ostatnich 7 lat na obszarze Szczawna-Zdroju wydano kilkaset administracyjnych decyzji o warunkach zabudowy. Decyzje te, zastępujące brak uchwalonego MPZP, dotyczyły realizacji zarówno małych, jak i dużych inwestycji. Większość z nich, oprócz decyzji tzw. celu publicznego, związana była z różnego rodzaju przebudowami, nadbudowami, dobudowami w budynkach mieszkalnych. Z domów jednorodzinnych powstawały domy wielorodzinne (2-rodzinne), niejednokrotnie wychodzące poza linię zabudowy oraz skalę wysokości tych obiektów w porównaniu z najbliższym otoczeniem. Inwestycje te w znacznym stopniu ukształtowały negatywny wizerunek ulic i wewnątrz między budynkami. Ten rodzaj inwestycji, stosowany szeroko w naszym

kraju, wynika z ekonomicznego podejścia inwestorów, którzy starają się najniższym kosztem stworzyć odrębne mieszkania lub małe lokale usługowe w tradycyjnych budynkach jednorodzinnych.

Inne decyzje, wpływające na negatywny wizerunek miasta, to nadmierna liczba garaży niemal w każdym, komunikacyjnie dostępnym miejscu (fot. 13). Istnieją z poprzednich lat, a także buduje się nadal różne, mało estetyczne obiekty gospodarcze (komórki), powiększając w ten sposób np. powierzchnię sklepów lub innych punktów usługowych.

Przy ul. Mickiewicza powstają na podstawie ww. decyzji duże zespoły budynków wielorodzinnych, nawet kosztem terenów publicznych, takich jak zieleń parkowa czy kąpielisko miejskie. Realizacja inwestycji w Szczawnie-Zdroju na podstawie ww. decyzji negatywnie wpływa na *image* miasta, a w przyszłości może stanowić przyczynę poważnych barier w jego rozwoju.

Zakończenie

Powszechnie wiadomo, że decyzje o warunkach zabudowy nie muszą być zgodne ze *studium*, a przepisy dotyczące konieczności nawiązywania w projektach budowlanych do otoczenia bywają interpretowane przez prawników bardzo „elastycznie”, np. jako bliższe lub dalsze otoczenie. Uniemożliwia to stosowanie instrumentów skutecznego przeciwdziałania chaosowi przestrzennemu przez organy odpowiedzialne za ład przestrzenny na danym terytorium. W praktyce inwestor może budować niemal w każdym miejscu obiekty zgodne z jego indywidualnymi interesami, potrzebami oraz upodobaniami estetycznymi, jeśli umiejętnie zastosuje korzystną dla swoich celów interpretację nieprecyzyjnych i wieloznacznych przepisów prawa. Dalsze realizacje przeobrażeń przestrzennych na podstawie zgodnych z prawem, administracyjnych decyzji o warunkach zabudowy, degradują przestrzeń i w rezultacie mogą niejednokrotnie doprowadzić nawet do paraliżu ważnych, strategicznych inwestycji w zakresie np. sieci komunikacyjnej, infrastruktury technicznej miasta itp. Zarówno utrudnione procedury sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i stosowanie ww. decyzji, są poważnym problemem i dla inwestorów i dla ogólnego rozwoju miast.

Omówione w opracowaniu bariery i problemy rozwoju na przykładzie małego miasta Szczawnio-Zdrój powinny być usuwane przez tworzenie nowych, precyzyjnych rozwiązań ustawowych i szczegółowych rozporządzeń, upraszczających procedury planistyczne oraz dyscyplinujących proces planowania przestrzennego w Polsce.

Podczas Seminarium Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów we Wrocławiu 6 do 7 grudnia 2010 r. stwierdzono w podsumowaniu, że cały system polskiego planowania przestrzennego musi być pilnie zmieniony.

Projekt nowej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* może zostać prawdopodobnie uchwalony w ciągu najbliższych 3 miesięcy (w pierwszym

kwartale 2011 r.) lub dopiero w nowej kadencji sejm⁹. Projekt ten jednak może nie zmienić istniejącego stanu rzeczy. Według oceny Ewy Ogłęckiej w publikacji dotyczącej nowego projektu: „w krótkiej perspektywie czasowej zawilość i niejasność przepisów oraz nieprzygotowanie administracji do nowych zadań przypisanych jej w nowym projekcie *Ustawy* spowoduje, że procesy planistyczne zostaną zahamowane, co zahamuje również (a nie usprawni) procesy inwestycyjne. Efektów zmian w dalszej perspektywie czasowej nie jestem w stanie przewidzieć, ale nie znajduję podstaw do stwierdzenia, że zmiany te pójną w dobrym kierunku”¹⁰.

Literatura

- Derc A., Kubicka E., Wiland M., Wójcik A. (red.), 2010, *Problemy planistyczne*. Oficyna Wydawnicza ZOIU, Wrocław.
- Ogłęcka E., 2010, *Pożądanee i niepożądanee kierunki zmian legislacyjnych w ministerialnym projekcie zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Seminarium szkoleniowe ZOIU, Wrocław 6-7 grudnia 2010 r., *Problemy planistyczne jesień 2010 r.* Oficyna Wydawnicza ZOIU, Wrocław, s. 61-74.
- Pustelnik R., 1999, *Hierarchia celów rozwoju w kreowaniu zagospodarowania przestrzennego na podstawie miejscowości uzdrowskowej Szczawno-Zdrój*. Architectus nr 1(5), Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej, s. 51-56.
- Szyperski A., 1973, *Dyżansem do Szczawna*. Towarzystwo Muzyczne im. Henryka Wieniawskiego, Szczawno-Zdrój.
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.*
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z późn. zm.*

⁹ Projekt *Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, przygotowany od kilku lat przez Ministerstwo Infrastruktury, został przyjęty przez KRM 13.09.2010 r.

¹⁰ Ogłęcka (2010).