

MACIEJ NOWAK

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

BEZPOŚREDNIE INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ W DUŻYCH MIASTACH I METROPOLIACH

Abstract: Direct Spatial Management Instruments in Large Cities and Metropolises. The aim of this article is to determine the size of the effect on the development of Polish metropolises and large cities imposed by the decision on conditions for construction and land management as well as local spatial management plans. This aim was achieved by:

- verification of spatial policy pursued by the largest Polish cities
- description of conditions which authorities of Polish cities take into consideration while conducting a particular spatial policy.

The article mainly analyses the ways of pursuing spatial policy at a city level, which primarily comes down to the analysis of urban plans records and shape of decision on conditions for construction and land management as well as opinions of the representatives of the municipalities. As a result of on-going research a hypothesis have been placed: the decision on conditions for construction and land management negatively influences the city's spatial order.

Keywords: Cities, local, regional development, spatial management instruments.

Wstęp

Zarządzanie przestrzenią metropolii jest bardzo ważnym elementem całego procesu związanego z procesem zarządzania całymi metropoliami i obszarami metropolitalnymi. Od sposobu stosowania poszczególnych instrumentów zarządzania przestrzenią przez organy miast, zwłaszcza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zależy będzie niewątpliwie tempo prowadzonych inwestycji oraz zakres rozwoju funkcji metropolitalnych. Celem opracowania

jest określenie wpływu, jaki wywierają na rozwój metropolii oraz dużych miast w Polsce decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ten cel został zrealizowany przez:

- weryfikację polityki przestrzennej prowadzonej przez władze największych polskich miast,
- określenie przesłanek, którymi kierują się władze polskich miast w prowadzeniu określonej polityki przestrzennej.

W związku z prowadzonymi badaniami należy postawić hipotezę badawczą: decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu negatywnie wpływa na ład przestrzenny miasta. Jej stosowanie w większym zakresie wynika przede wszystkim z problemów władz miast w zakresie stosowania i wdrażania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z kolei procedura związana z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ze względu na długi czas jej trwania, może zahamować w pewnych przypadkach perspektywę atrakcyjnych dla miasta inwestycji.

Na potrzeby badań dokonano analizy przepisów wojewódzkich dzienników urzędowych wszystkich polskich województw w 2011 r. w zakresie, w jakim dotyczą one uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla stolic tych województw. Ponadto, w stolicach polskich miast – oraz dla porównania – w wybranych miastach na prawach powiatu niebędących stolicami województw, a znajdujących się w sferze ich oddziaływania – przeprowadzono ankiety na temat instrumentów zarządzania przestrzenią

1. Instrumenty zarządzania przestrzenią w rozwoju miasta i metropolii

Definicje metropolii i obszarów metropolitalnych są zróżnicowane i dyskusyjne [Nowak 2010a, s. 18–26]. W związku z realizacją celów badań, za *duże miasta* uznano w opracowaniu wszystkie stolice polskich województw. Właśnie te miasta są głównym przedmiotem badań. Kwestią dyskusyjną będzie to, które z tych miast mogą zostać uznane za metropolię. Niewątpliwie status metropolii światowej przysługuje Warszawie – we wszystkich pozostałych przypadkach kwestia będzie otwarta i dyskusyjna. Niemniej jednak można przyjąć również to, że większość powoływanych i analizowanych w opracowaniu tez literatury przedmiotu odnosić się będzie w różnym zakresie do wszystkich stolic polskich województw, w większości przypadków aspirujących (czasem w dłuższej perspektywie czasu) do miana metropolii, przynaj-

mniej w warunkach krajowych. Nie budzi więc wątpliwości, że do wskazanych ośrodków zastosowanie znajduje teza o ich roli, jako biegunów wzrostu, wpływających w wymiarze przestrzennym i ekonomicznym na rozwój całego regionu [Gaczek 2010, s. 6–11]. Niezależnie od sposobu rozumienia metropolii należy przyjąć, że podstawą jej funkcjonowania z punktu widzenia administracyjnego jest gmina. Rozwój gminy rozumie się jako wielowymiarowy proces, prowadzący do poprawy funkcjonowania wybranych społecznych, gospodarczych, kulturowych i innych jej obszarów [Pasieczny 2012, s. 193]. Problemy może również budzić definicja regionu, ale przyjąć należy, że w polskich warunkach za przynajmniej jego odpowiednik można uznać województwo. W tym kontekście zaakcentować należy ważną rolę włączania regionu przez ich stolice – przede wszystkim przez lokalizację na swoim terenie korporacji transnarodowych – w globalny system gospodarczy [Makiela 2012, s. 26]. Dlatego słusznie wskazuje Lackowska–Madurowicz, że przy okazji polityki przestrzennej w metropoliach i obszarach metropolitalnych należy pamiętać, że jest ona zdeterminowana przez specyfikę regionów funkcjonalnych i wymaga ponadgminnej koordynacji [Lackowska–Madurowicz 2012, s. 163]. Obecnie prowadzona jest dyskusja nad możliwymi zmianami w zakresie dostępnych na szczeblu dużych miast instrumentów zarządzania przestrzenią, które mogłyby być dostosowane do skali gospodarczej pojawiających się na tych terenach zdarzeń przestrzennych. Zastrzec zresztą należy, że miasta w szerszej perspektywie pełnią funkcje:

- endogeniczne, czyli wewnętrzne, związane z zaspokojeniem wewnętrznych potrzeb miasta,
- egzogeniczne, czyli zewnętrzne, których rezultaty przeznaczone są dla rynku pozamiejskiego i odpowiadają na potrzeby zgłaszane przez nabywców nie będących użytkownikami miasta [Czornik 2008, s. 33].

Funkcje miasta – tak istotne przy okazji analizy ich roli w rozwoju regionalnym i lokalnym są definiowane jako główne dziedziny działalności jego mieszkańców i użytkowników, od których zależy rozwój miasta [Ślodeczyk 2003, s. 55]. Nie budzi wątpliwości, że zakres możliwych działań zależy od dostępnej w mieście przestrzeni, a więc – szerzej to ujmując – od stosowanych instrumentów zarządzania przestrzenią. W kontekście bezpośrednich instrumentów zarządzania przestrzenią wyróżnić należy przede wszystkim:

- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,
- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W intencji ustawodawcy głównym instrumentem kształtowania przestrzeni na szczeblu lokalnym mają być miejscowe plany zagospodarowania

przestrzennego. Mają zapewnić przez swoją formułę, w dostatecznym stopniu, ochronę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Chudak zaznacza, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mogą okazać się instrumentem przyspieszającym i usprawniającym aktywność gospodarczą w miastach pod warunkiem skorelowania ich z odpowiednią koncepcją marketingową [Chudak 2012, s. 106]. W praktyce jednak nie zawsze gminy opierają politykę przestrzenną na planach miejscowych. Markowski zauważa nawet w tym kontekście erozję systemu planowania przestrzennego, krytykując m.in. zasadę bliskiego sąsiedztwa jako przesłankę wydawania alternatywnych dla planów decyzji administracyjnych [Markowski 2011, s. 38]. Niewątpliwie, zasada ta jest niedoprecyzowana, przez co różne gminy odmiennie ją stosują, wprowadzając w tym zakresie duży chaos. W opinii Ziobrowskiego – którą należy podzielić – decyzje o warunkach zabudowy w wielu przypadkach wręcz dezintegrują przestrzeń [Ziobrowski 2010, s. 38]. W krótkookresowej, bieżącej perspektywie decyzje te mogą wydać się jednak łatwiejsze do stosowania przez organy gmin niż plany miejscowe [Kopeć 2009, s. 40–41].

Z przeprowadzonych przez Komornickiego, Więckowskiego i Śleszyńskiego badań wynika, że polityka przestrzenna w największych polskich miastach jest specyficzna w porównaniu do innych ośrodków, co sprowadza się m.in. do najbardziej intensywnego uchwalania planów miejscowych w centrach dużych miast [Komornicki *et al.* 2010, s. 70–71]. Oczywiście, niezależnie od powyższego, również w badanej grupie miast wyróżnić można wewnętrzne zróżnicowania dotyczące zarówno uwarunkowań, jak również zakresu działań uwzględnianych w miejskiej polityce przestrzennej. Pewne, najdalej idące analogie w zakresie koncepcji uchwalanych planów miejscowych można znaleźć między polityką przestrzenną prowadzoną we Wrocławiu i Gdańsku oraz Krakowie i Szczecinie [Nowak 2010b, s. 86–89]. Zróżnicowana – i to dosyć znacznie – będzie również polityka przestrzenna gmin w zakresie stosowanych decyzji o warunkach zabudowy. Przykładowo, w grupie miast: Gdańsk, Wrocław, Kraków, Poznań i Łódź zróżnicowana będzie zarówno liczba odmów ustalenia warunków zabudowy w ogólnej liczbie wydanych decyzji (od 35,42% w Poznaniu do 5,92% w Krakowie w latach 2008-2010), jak również liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy przypadających na 1000 mieszkańców miasta (od 0,9628 w Gdańsku do 4,0916 w Krakowie w 2011 r.). Determinantami powyższego zróżnicowania będą zarówno uwarunkowania finansowe i proceduralne związane ze stosowaniem obu kategorii instrumentów, jak również koncepcja polityki przestrzennej wyrażana przez konkretne miasta [Nowak, Kreja 2012, s. 6–7].

Wskazać należy, że rola poszczególnych instrumentów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym powinna być rozpatrywana co najmniej w dwóch kategoriach:

- wpływu na ład przestrzenny,
- wpływu na rozwój gospodarczy, a ujmując to szerzej – rozwój regionalny i lokalny.

Wpływy te mogą być bardzo często wzajemnie zróżnicowane i oceniane odmiennie. Rozwój gospodarczy miasta może często oznaczać naruszenie kompozycyjno–estetycznych oraz funkcjonalnych elementów ładu przestrzennego. Powyższe zostało uwzględnione w przeprowadzonych badaniach.

2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako instrument polityki przestrzennej w dużych miastach w 2011 r.

Pierwszym elementem prowadzonych badań jest zweryfikowanie polityki przestrzennej w badanych dużych miastach w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Określono zarówno liczbę, dominujące przeznaczenie, jak i czas związany z procedurą uchwalania planów miejscowych w 2011 r. To ostatnie będzie o tyle istotne, że w wywiadach bezpośrednich wielu przedstawicieli gmin (w tym dużych miast) deklaruje, że długość trwania procedury uchwalenia planu miejscowego stanowi przeszkodę w zakresie stosowania niniejszego instrumentu.

W tej części badań uwzględniono wszystkie stolice województw polskich poza Warszawą, posiadającą nieco odmienną specyfikę rozwojową i – jak wskazano wcześniej – jako jedyną z miast polskich zaliczaną do grupy rozwiniętych metropolii światowych.

Liczba uchwalanych planów miejscowych, zakres zróżnicowania ich przeznaczenia, a także powiązanie tego przeznaczenia z funkcjami miejskimi przesądzać będą o jakości prowadzonej w danym mieście polityki przestrzennej. Z tab. 1 wynika, że w przeważającej większości miast polityka przestrzenna prowadzona na szczeblu lokalnym może zostać uznana za aktywną. Jedyne w czterech miastach uchwalono w 2011 r. co najwyżej pięć planów miejscowych. Prawie we wszystkich przypadkach występuje zbliżone przeznaczenie uchwalonych planów. Dominują plany miejscowe kompleksowe, o szerokim przeznaczeniu, z przewagą przeznaczenia mieszkaniowo-usługowego. W kilku przypadkach odmienne przeznaczenie uzasadnione jest specyfiką lokalizacyjną miasta, a także jego dominującymi funkcjami.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone
w największych polskich miastach w 2011 r.

Miasto	Liczba uchwalonych planów	Dominujące przeznaczenie uchwalonych planów
Szczecin	11	Mieszkaniowe, usługowe, drogowe, rekreacyjne
Gorzów Wielkopolski	2	Mieszkaniowe, usługi
Poznań	21	Mieszkaniowe, usługi
Wrocław	27	Mieszkaniowe, usługi, środowisko, infrastruktura techniczna
Łódź	8	Mieszkaniowe, usługi
Opole	12	Mieszkaniowe, usługi
Katowice	8	Mieszkaniowe, usługi, cele górnicze
Toruń	9	Usługi, inwestycje
Gdańsk	33	Mieszkaniowe, usługi, rekreacyjne
Olsztyn	4	Usługi, zieleni
Białystok	11	Zabudowa mieszkaniowa, usługi
Rzeszów	5	Zabudowa mieszkaniowa, usługi
Lublin	2	Mieszkaniowe, usługi (telekomunikacja)
Kraków	11	Mieszkaniowe
Kielce	9	Mieszkaniowe, usługi

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych.

Niewątpliwie, za bardzo pozytywne i potrzebne rozwiązanie należy uznać przeznaczanie dużo miejsca w uchwalanych planach na cele związane z ochroną środowiska (w 2011 r. pozytywnym przykładem takiej praktyki może być polityka przestrzenna we Wrocławiu). Ułatwia to realizację celów zrównoważonego rozwoju, które zwłaszcza w warunkach dużych miast mogą przysparzać dużo problemów (przede wszystkim ze względu na funkcje miejskie).

Okres trwania uchwalania planów miejscowych w dużych miastach

Miasto	Mediana dla okresu trwania procedury przygotowania planów miejscowych (w miesiącach)	Najdłuższy czas przygotowania planów miejscowych (w miesiącach)	Najkrótszy czas przygotowania planów miejscowych (w miesiącach)
Szczecin	25	96	13
Gorzów Wielkopolski	13	14	12
Wrocław	27	61	7
Katowice	41	56	26
Olsztyn	20	22	13
Lublin	33	34	32
Kraków	41	58	11

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych.

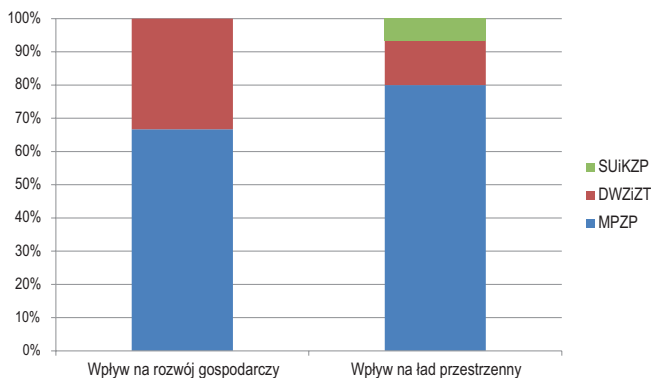
Bardzo ważnym elementem stanowiącym źródło informacji na temat polityki przestrzennej prowadzonej w miastach jest (jak wykazano powyżej) informacja na temat czasu potrzebnego w mieście do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, licząc od podjęcia przez radę miejską uchwały o przystąpieniu do prac nad sporządzaniem planu do uchwały przyjmującej plan miejscowy. W tab. 2 przedstawiono wyniki dotyczące jedynie części badanych miast. Uzasadnione jest to brakiem informacji na temat dnia uchwalenia pierwszej uchwały w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pozostałych ośrodków. Wytyczne w zakresie sporządzania planów miejscowych nie są tak szczegółowe, aby regulować niniejsze kwestie i w związku z powyższym w wielu miastach danych w samych uchwałach w tym zakresie nie ma. Niemniej jednak należy wskazać, że informacja taka powinna znajdować się w stosownych uchwałach rad miejskich.

Jednak w miastach odwołujących się w planach miejscowych do uchwał o przystąpieniu do prac nad sporządzaniem planów, badania w tym zakresie zostały sporządzone. Osobno należy rozpatrywać Lublin, Gorzów oraz Olsztyn, ponieważ w tych miastach liczba uchwalonych planów jest zdecydowanie mniejsza niż w pozostałych (inaczej więc będą kształtować się wyniki, co trzeba mieć na uwadze przy okazji dokonywania oceny). W pozostałych

ośrodkach najszybciej plany miejscowe są uchwalane w Szczecinie oraz we Wrocławiu. W przeważającej części okres uchwalania planu przekraczać będzie dwa lata. Najkrócej (7 miesięcy) w całej badanej grupie jeden z planów miejscowych był uchwalany we Wrocławiu – i dotyczył inwestycji związanej z lotniskiem (priorytetowym dla miasta), a najdłużej (96 miesięcy) – w Szczecinie – i dotyczył zróżnicowanego przeznaczenia turystyczno-rekreacyjnego oraz transportowego. Mniej więcej taki sam czas przygotowywania planów miejscowych (41 miesięcy) występuje w Krakowie i Katowicach. Biorąc pod uwagę powyższe, należy potwierdzić, że procedura dotycząca uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w wielu przypadkach przez swoją skomplikowaną formułę i czas trwania może być istotną barierą w szybkim rozwoju miasta. Niezależnie jednak od kierowania w związku z powyższym stosownych rekomendacji zmian w zakresie systemu zarządzania przestrzenią, nie można powyższego traktować jako argumentu na rzecz biernej polityki przestrzennej miast.

3. Ocena instrumentów polityki przestrzennej w dużych polskich miastach

W ramach prowadzonych badań przekazano ankiety dotyczące instrumentów polityki przestrzennej do wszystkich polskich miast stanowiących stolice województw (oraz do miasta współtworzącego z Gdańskiem Trójmiejski Obszar Metropolitalny, czyli Gdyni). Uzupełniająco ankiety skierowano także do dwóch miast na prawach powiatu położonych w woj. zachodniopomorskim, czyli Koszalina oraz Stargardu Szczecińskiego. Odpowiedzi uzyskano z: Krakowa, Gdyni, Lublina, Łodzi, Katowic, Gdańska, Torunia, Opola, Poznania, Gorzowa, Kielc, Białegostoku, Olsztyna, Koszalina oraz Stargardu Szczecińskiego. Można więc przyjąć, że przedstawiciele zdecydowanej większości miast wojewódzkich udzielili odpowiedzi na ankiety. Z udzielonych w urzędach miejskich informacji wynika, że w każdym z badanych ośrodków powierzchnia miasta objęta planami miejscowymi wynosi od 20% do 70%. Wydaje się, że zwłaszcza w miastach, w których ponad połowa powierzchni objęta jest planami pod względem zakresu polityka przestrzenna prowadzona jest poprawnie. Nie jest bowiem wskazane zbyt szybkie obejmowanie planami miejscowymi całej powierzchni miasta, gdyż zablokować to może koncepcje wyrażane przez użytkowników przestrzeni. Nie oznacza to także, żeby powyższe zagrożenie stanowić mogło uzasadnienie do zaniechania prowadzenia polityki przestrzennej w danym roku.

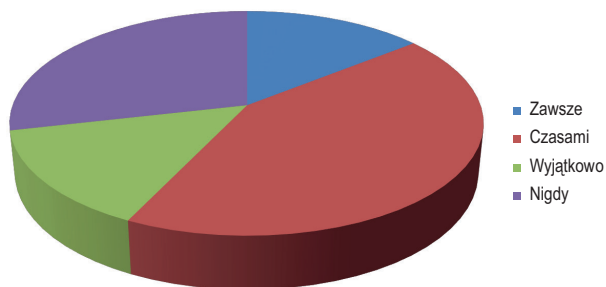


Ryc. 1. Ocena wpływu instrumentów polityki przestrzennej na rozwój gospodarczy i ład przestrzenny

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

W każdej gminie, w tym również w dużym mieście na prawach powiatu będącym stolicą województwa, prowadzona polityka przestrzenna zależy zarówno od uwarunkowań lokalizacyjnych, ekonomicznych, społecznych, jak również instytucjonalnych. Zakres poszczególnych instrumentów polityki przestrzennej determinować będzie możliwości i sposób zagospodarowania terenu. W związku z tym bardzo ważna wydaje się wyrażana przez organy gminy (a także osoby odpowiedzialne za politykę przestrzenną w mieście) ocena poszczególnych instrumentów. Z ryc. 1 wynika, że przedstawiciele badanych miast zarówno z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, jak i kształtowania ładu przestrzennego najwyżej oceniają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W opinii ankietowanych są to najbardziej efektywne instrumenty we wskazanych zakresach. Jednak zdecydowanie bardziej pozytywnie oceniany jest wpływ planów miejscowych na ład przestrzenny. Można wskazać, że wraz z odpowiedziami wybierającymi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, plany miejscowe w tym kontekście wybiera przeważająca większość przedstawicieli miast. Nieco mniej pozytywnie oceniana jest rola planów miejscowych jako instrumentów pobudzających rozwój gospodarczy. W tym przypadku zdecydowanie większa liczba ankietowanych wskazuje na przewagę decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jest to uzasadnione przede wszystkim tym, że decyzję jako instrument wpływający na rozwój gospodarczy można zdecydowanie szybciej uzyskać. O ile powyżej wskazano na długi okres uchwalania planów miejscowych w dużych miastach, o tyle wydanie przeciętnej decyzji

– jak wynika z praktycznych doświadczeń autora w różnych miastach – może trwać 2-3 miesiące. Podkreślić należy również to, że miasto zachęcające potencjalnych inwestorów do nabycia nieruchomości nie objętych planem miejscowym, nie może zawsze w pełni zagwarantować, że określone przeznaczenie będzie mogło na danym terenie zostać zachowane. Z kolei dyskusyjny może być wpływ organów miasta na wydawanie poszczególnych decyzji. Mimo doktrynalnego założenia, że decyzje o warunkach zabudowy są związane (a więc organy nie mają bezpośredniej możliwości uznaniowego wpływu na rozpatrzenie wniosku), w poszczególnych miastach i gminach przesłanki związane z wydaniem poszczególnych decyzji są oceniane zupełnie odmiennie. Zwłaszcza w większych miastach może się to przyczynić do większych problemów z zagospodarowaniem dużej części dzielnic zgodnie z intencjami użytkowników przestrzeni, a wbrew intencjom organów miast dbających o ład przestrzenny. Między innymi z powyższego powodu zgodzić się należy z argumentacją (i opinią większości ankietowanych), że najlepszy wpływ na ład przestrzenny wywierają będą plany miejscowe. Problemy związane z uchwalaniem planów zostały rozpatrzone szerzej w komentarzu do ryc. 4.

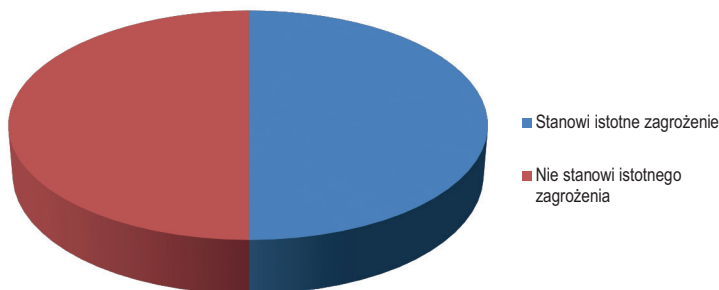


Ryc. 2. Czy wydając decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, organy miast uwzględniają zapisy *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*

Żeby decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu chociaż w jakimś zakresie wiązała się z ochroną ładu przestrzennego, powinna być zgodna z treścią *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. *Studium* powinno bowiem pełnić funkcję koordynacyjną dla całej polityki przestrzennej w gminie, co zwłaszcza w odniesieniu do terenów miejskich i dużej liczby zróżnicowanych użytkowników przestrzeni byłoby bardzo istotne. Niemniej jednak przepisy *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie przewidują wprost obowiązku weryfikowania zgodności

wydawanych decyzji ze *studium*. W takiej sytuacji dużo zależy będzie od nastawienia organów wydających decyzje. Nie mogą one oczywiście nazbyt rygorystycznie weryfikować zgodności decyzji ze *studium*, a zwłaszcza odmawiać ustalenia warunków zabudowy ze względu na sprzeczność inwestycji z ogólnymi zasadami wyrażonymi w *studium*. Niemniej zwłaszcza w ramach dokonywanej analizy urbanistycznej możliwe jest uwzględnianie zapisów *studium*. Z ryc. 2 wynika, że jedynie w niewielkiej części badanych miast działania te są podejmowane. Dominuje nastawienie, zgodnie z którym zgodność z treścią *studium* weryfikowana jest w ograniczonym zakresie. Wydaje się, że tendencja taka występuje również w innych gminach. Z powyższego wynika również, że w obecnym systemie zarządzania przestrzenią nie ma rozwiązań pozwalających bardziej rygorystycznie weryfikować zgodność wydawanych decyzji z koncepcjami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

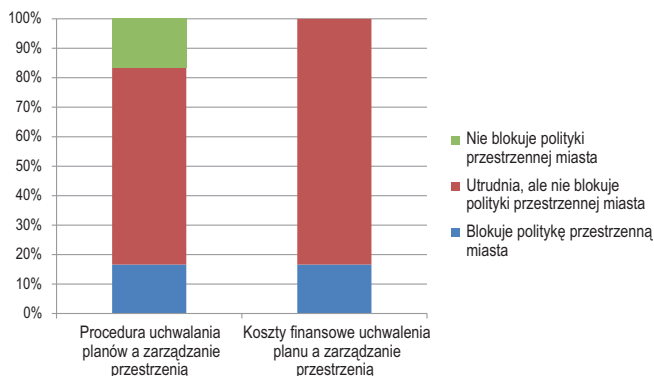
Problem ograniczonych możliwości ochrony ładu przestrzennego może być szczególnie istotny w miastach, w których wydawana jest większa liczba decyzji o warunkach zabudowy. Przy braku wymogu ich zgodności z jakimkolwiek innym aktem polityki przestrzennej w wielu przypadkach może dojść do chaosu przestrzennego.



Ryc. 3. Ocena wpływu zbyt dużej liczby decyzji o warunkach zabudowy na ład przestrzenny

Otwartym zagadnieniem pozostaje wyrażana przez przedstawicieli miast ocena wpływu zbyt dużej liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy na ład przestrzenny. Z ryc. 3 wynika, że zagrożenie takie zauważają przedstawiciele połowy badanych ośrodków. Zastanawia tak duża liczba odpowiedzi, w ramach których zagrożenia tego rodzaju nie zauważa się. Przynajmniej w niektórych przypadkach brak krytycyzmu wobec decyzji o warunkach zabudowy może być uzasadniony większym krytycyzmem względem planu miejscowego. Doświadczenie niektórych samorządów może skłaniać do

wniosku, że uchwalenie planu miejscowego to proces bardzo długi, powiązany z wysokimi konsekwencjami finansowymi dla miasta. Wątek ten szerzej został rozpatrzony w dalszej części tekstu. W tym miejscu zauważyć należy również to, że poszczególne ośrodki miejskie mają wzajemnie mocno zróżnicowane podejście do polityki przestrzennej i stosowanych instrumentów. Zastrzec trzeba jednak i to, że nie zawsze wyrażane oceny mogą przekładać się na konkretne działania związane z polityką przestrzenną.



Ryc. 4. Wpływ procedury uchwalania planów miejscowych i kosztów finansowych uchwalenia planów miejscowych na zarządzanie przestrzenią miasta

W kontekście prowadzonych analiz kluczowa wydaje się ocena wpływu negatywnych czynników związanych z uchwalaniem planów miejscowych na całą politykę przestrzenną w skali całego miasta. Rycina 4 obrazuje ocenę przedstawicieli badanych miast wpływu dwóch głównych problemów związanych z polityką przestrzenną opartą na planach miejscowych, czyli:

- długości trwania procedury przygotowania planów miejscowych,
- kosztów finansowych związanych z uchwaleniem planów miejscowych, czyli przede wszystkim konieczności uiszczenia odszkodowań przez miasto na rzecz właścicieli wybranych nieruchomości objętych planami.

W obu przypadkach w opinii przedstawicieli kilku miast problemy te w ogóle blokują politykę przestrzenną w skali lokalnej. Przeważająca jednak większość ankietowanych, chociaż zauważa te problemy i utrudnienia z nimi związane, twierdzi że mimo to możliwa jest aktywna polityka przestrzenna w mieście. Zdecydowanie bardziej krytycznie jako utrudnienie oceniane są konsekwencje finansowe uchwalenia planów miejscowych. Niektórzy ankietowani nie zauważają bowiem żadnych utrudnień związanych z długością trwania procedury przygotowywania planu. Niemniej wyniki badań potwierdzają,

że dla dużej części przedstawicielei samorządów problem w tym zakresie będzie występować. Dotyczyć on będzie nie tylko procedury uchwalenia planów miejscowych. Niechęć do uchwalania planów prowadzić będzie do sytuacji, kiedy wystąpi nadmierna liczba decyzji o warunkach zabudowy. Tak jak wskazano, kwestia ta jest szczególnie istotna w dużych miastach, w których w odniesieniu do poszczególnych terenów przypadać będzie duża liczba użytkowników przestrzeni o bardzo często wzajemnie sprzecznych koncepcjach związanych z wykorzystaniem danego terenu.

4. Proponowane zmiany w systemie zarządzania przestrzenią miasta

Mając na uwadze zasygnalizowane powyżej problemy, należy zaproponować zmiany w całym systemie zarządzania przestrzenią w Polsce, które przynajmniej w pewnym stopniu mogłyby te problemy rozwiązać. Główny dylemat dotyczyć będzie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ocena tego instrumentu zarządzania przestrzenią jest zdecydowanie negatywna. Niewątpliwie, optymalnym rozwiązaniem byłoby zniesienie tej decyzji i zastąpienie jej jakąś formą planu miejscowego. Rozważyć jednak należy to, czy zwłaszcza w warunkach miejskich, z bardzo dużą liczbą użytkowników przestrzeni, zmiana taka nie powinna zostać przeprowadzona w kilku etapach. Zbyt szybkie modyfikacje mogą bowiem doprowadzić w tym przypadku do jeszcze większego chaosu przestrzennego (organy różnych miast mogłyby bowiem zupełnie odmiennie stosować nowe przepisy prawne). Na pewno w chwili obecnej zasadnym i potrzebnym rozwiązaniem byłoby uzależnienie możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu od jej zgodności ze *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. Wymagać to również będzie pewnej zmiany *studium* (o czym niżej). Powyższa modyfikacja mogłaby nieznacznie przedłużyć proces wydawania decyzji (i należy mieć tego świadomość zwłaszcza w kontekście inwestycji miejskich), jednak w tym przypadku jest to rozwiązanie konieczne ze względu na ochronę ładu przestrzennego.

Zasadnym rozwiązaniem byłoby natomiast uproszczenie procedury uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rozwiązaniem wartym analizy byłoby wzmocnienie roli *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* i rozszerzenie zakresu dokonywanych opinii i uzgodnień na etapie uchwalania lub aktualizacji tego dokumentu (można byłoby przy tej okazji rozpatrywać alternatywnie kilka możliwych

koncepcji zagospodarowania terenu). W zamian za to, pewne uzgodnienia i opinie nie musiałyby występować już na etapie uchwalania planu miejscowego. Podkreślić należy, że proponowane zmiany nie powinny jednak odnosić się do procedury oceny oddziaływania na środowisko, która – w ramach zachowania procesu zgodności z prawem Unii Europejskiej – powinna być przeprowadzana na różnych etapach. Niemniej nawet taka zmiana mogłaby przyspieszyć procedurę uchwalania planów miejscowych (oczywiście, nie w każdym przypadku).

Po dokonaniu powyższych zmian, kolejnym ich etapem powinna być analiza skutków, która prowadzić powinna do dalszych działań. Niewątpliwie, zgodnie z od niedawna obowiązującym art. 47a *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, głównym organem odpowiedzialnym za dokonywanie przeglądu i analiz zasad, sposobu, a także warunków funkcjonowania instytucji, procedur i instrumentów powinien być minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

Zakończenie

Z przeprowadzonych badań wynika, że obecne rozwiązania zawarte w polskim systemie zarządzania przestrzenią mogą w kilku przypadkach powodować problemy i bariery w kontekście realizacji ważnych ekonomicznych, gospodarczych oraz środowiskowych celów z punktu widzenia rozwoju miasta. W związku z tym należy podkreślić, że potwierdzenie znajduje zaproponowana na początku hipoteza badawcza. Negatywny wpływ decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na kształtowanie przestrzeni nie oznacza jednak, że instrument ten nie jest w dużym zakresie stosowany. W wielu miastach finansowe oraz organizacyjne uwarunkowania związane z ich funkcjonowaniem, determinują przynajmniej w odniesieniu do niektórych dzielnic opieranie polityki przestrzennej na wskazanym powyżej instrumencie. Niezależnie jednak od tego, na uwadze trzeba mieć to, że władze miasta powinny być zdeterminowane na prowadzenie aktywnej polityki przestrzennej, przede wszystkim przez kształtowanie przestrzeni na podstawie instytucji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W planach tych należy w miarę możliwości uwzględniać różne przeznaczenia terenów, starając się rozwiązać w ten sposób występujące konflikty przestrzenne.

W praktyce w polityce przestrzennej miast ten model jest zauważany i w większości przypadków w różnym (ale nie zawsze pełnym) zakresie stosowany. Niewątpliwie czynnikiem negatywnie na to wpływającym są opisane

powyżej bariery systemu zarządzania przestrzenią. Tym bardziej więc zasadne wydaje się rozpatrzenie koncepcji związanych z dokonaniem zmian instytucjonalnych.

Literatura

- Chudak M., 2012, *Regulacje planistyczne jako istotny czynnik przyspieszający i usprawniający proces inwestycji gospodarczych*, [w:] *Inwestycje w mieście. Uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne i przestrzenne*, M. Nowak, T. Skotarczak (red.). CeDeWu, Warszawa.
- Czornik M., 2008, *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*. Wyd. AE, Katowice.
- Gaczek W., 2010, *Metropolia jako źródło przewagi konkurencyjnej regionu*, [w:] *Innowacyjna metropolia, konkurencyjny region*, M. Słupińska (red.). Folia Oeconomica, Wyd. UŁ, Łódź.
- Komornicki T., Więckowski M. Śleszyński P., 2010, *Pokrycie planistyczne a ruch inwestycyjny*, [w:] *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, P. Śleszyński, J. Solon (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXX, Warszawa.
- Kopeć A., 2009, *Udział społeczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowania prawne a praktyka planistyczna*, [w:] *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, E. Klima (red.). Wyd. UŁ, Łódź.
- Lackowska-Madurowicz M., 2012, *Polityka przestrzenna i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, [w:] *Zarządzanie przestrzenią miasta*, M. Nowak, T. Skotarczak (red.). CeDeWu, Warszawa.
- Makieła Z., 2012, *Innowacyjne miasto, innowacyjny region*, [w:] *Miasto innowacyjne – wiedza przedsiębiorczość – marketing*, Z. Makieła, A. Szromnik (red.). Studia KPZK PAN, t. CXLI, Warszawa.
- Markowski T., 2011, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, T. Markowski, P. Żuber (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa.
- Nowak M., 2010a, *Polskie obszary metropolitalne – problemy definicyjne*. „Samorząd terytorialny”, nr 3/2010, Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Nowak M., 2010b, *Polityka przestrzenna w polskich obszarach metropolitalnych*. CeDeWu, Warszawa.
- Nowak M., Kreja P., 2012, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako instrument polityki przestrzennej w polskich metropoliach*. „Świat nieruchomości”, nr 80/2012, Fundacja UE, Kraków.

- Pasieczny J., 2012, *Gmina jako organizacja – zarządzanie gminą*, [w:] *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*, B. Glinka, M. Kostera (red.). Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Słodczyk J., 2003, *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*. Uniwersytet Opolski, Opole.
- Ziobrowski Z., 2010, *Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy*, [w:] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, J. M. Chmielewski, G. Węclawowicz (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 245, Warszawa.