

**Anna SIKORA<sup>1</sup>**

## **PROBLEMY I MOŻLIWOŚCI ROZWOJU MIAST I REGIONÓW W KONTEKŚCIE UWARUNKOWAŃ PRAWNYCH PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO**

Problematyka możliwości rozwoju miast i regionów w kontekście założeń planowania zagospodarowania przestrzennego jest bardzo szeroka i wielopłaszczyznowa. Możliwości rozwoju regionów obejmują m.in. tworzenie obszarów metropolitalnych, specjalnych stref ekonomicznych i przestrzennych klastrów innowacyjności. Inną grupę zagadnień stanowi problematyka rozwoju miast. Możliwości i problemy rozwoju miast analizowane są w kontekście uwarunkowań lokalnych, w perspektywie lokalnej, najbardziej praktycznej dla inwestora lub przeciętnego mieszkańca miasta.

**Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, gospodarka przestrzenne, miasto, region.

### **1. WPROWADZENIE**

Optymalne i harmonijne zagospodarowanie przestrzeni to problem podstawowy dla każdego państwa, regionu, miasta. Rozwój obszarów powinien odbywać się również w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*<sup>2</sup>) z zachowaniem równowagi pomiędzy eksploatacją środowiska a jego odbudową. Jednym z podstawowych dokumentów w Polsce mających za zadanie zachowanie tzw. ładu przestrzennego, a co za tym idzie – wsparcie harmonijnego rozwoju miast i regionów, jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dokument ten reguluje „zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań)”<sup>3</sup>.

W odbiorze zagadnienia, z punktu widzenia samorządu, inwestora czy mieszkańca, problemy planowania przestrzennego sprowadza się do pozwolenia na lokalizację inwestycji w obszarze posiadanej bądź pożądaney działki. Często na tym tle dochodzi do licznych konfliktów, gdyż sposobów interpretacji tego, co jest dobre również dla miasta czy regionu, jest tyle, ilu zainteresowanych reprezentujących różne grupy interesów, wiedzy czy doświadczeń. Problem zachowania ładu przestrzennego jest zrozumiały jedynie dla wąskiej grupy głównie urbanistów i architektów, dla pozostałych uczestników procesu urbanizacji sprowadza się często do zachowania zasad określonych w odpowiednich roz-

<sup>1</sup> Dr inż. Anna Sikora, Zakład Urbanistyki i Architektury, Wydział Budownictwa i Inżynierii Środowiska, Politechnika Rzeszowska.

<sup>2</sup> Angielski odpowiednik (pierwotwór) określenia zrównoważonego rozwoju podaje ze względu na wątpliwości co do prawidłowego tłumaczenia, a przez to zrozumienia zagadnienia.

<sup>3</sup> Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2003 nr 80, poz. 717 ze zm.). Zasady, według których kształtuje się przestrzeń, określa również wiele innych aktów prawnych, jednak ze względu na objętość artykułu wymienione zostaną tylko niektóre.

porządzeniach (np. spełnienie warunków analizy urbanistycznej, odległość od granicy działki czy od drogi publicznej).

Szczególnie dużo wątpliwości pojawia się w sytuacjach, gdy naprzeciw zasad zachowania ładu przestrzennego staje własność prywatna i niewątpliwie ważne aspekty lokalizacji obiektów mających wpływ na rozwój gospodarczy państwa, regionu czy miasta. W przypadku poczucia naruszenia prawa do swobodnego dysponowania własnością prywatną rodzi się bunt właściciela nieruchomości, szczególnie w kontekście niedawnej przemiany ustrojowej dającej pełnię praw własnościowych (1989). Te kontrowersje widać na przykładzie protestów towarzyszących uchwalaniu tzw. specustawy drogowej<sup>4</sup> czy zapowiadanej po tegorocznych powodziach (2010) i podobnej w wydźwięku specustawy przeciwpowodziowej. W przypadku lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>5</sup> czy inwestycji mającej zwiększyć wartość ekonomiczno-gospodarczą regionu nasuwa się pytanie o wybór priorytetu w działaniu, szczególnie w kontekście przynależności Polski do Unii Europejskiej, a co za tym idzie – prób podniesienia spójności i innowacyjności nowych obszarów Unii. Powstaje zatem pytanie, co jest ważniejsze: wysoka jakość przestrzeni czy pożądaný lokalnie wzrost gospodarczy?

## 2. ROZWÓJ REGIONÓW

Dynamiczna urbanizacja<sup>6</sup> jest procesem nieuniknionym, a jej skutki są widoczne i odczuwalne na całym świecie – również w Polsce. Zadaniem planowania przestrzennego jest ujęcie tego zjawiska w odpowiednie ramy, dzięki którym będzie możliwe utrzymanie bądź zwiększenie wartości zagospodarowywanej przestrzeni. Wartość przestrzeni może być rozumiana wielorako: jako wartość ekonomiczna, gospodarcza, przyrodnicza, kulturowa i wiele innych.

Ogólnie przyjęta w projektowaniu zasada od ogółu do szczegółu jest efektywna również w przypadku planowania przestrzennego. W procesie programowania rozwoju obszarów najpierw określa się koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, następnie plany zagospodarowania województw oraz obszarów metropolitalnych. W zakresie regionu wykonuje się opracowania studialne i wskazujące kierunki rozwoju wyodrębnionego regionu, plany i programy strategii, rewitalizacji, utworzenia specjalnych stref ekonomicznych i innych ważnych elementów mogących mieć wpływ na rozwój regionu. Są to zwykle opracowania opisowe, w których decyzje podejmowane są na podstawie uwarunkowań politycznych, gospodarczych i ekonomicznych. Problem planu (projektu) przestrzeni pozostawiony jest planowaniu miejscowemu na szczeblu gminnym.

## 3. ROZWÓJ MIAST

Szczególnie istotnym problemem rozwoju miast jest postępujący chaos budowlany, polegający na nadmiernym rozproszaniu zabudowy na terenach o niewielkim stopniu urbanizacji lub na chaotycznej zabudowie tkanki miejskiej na terenach intensywnie zain-

<sup>4</sup> Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (DzU 2003 nr 80, poz. 721 ze zm.).

<sup>5</sup> Inwestycja celu publicznego to działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU 2000 nr 46, poz. 543 ze zm.).

<sup>6</sup> Urbanizacja jest tu rozumiana jako wielopłaszczyznowe ujęcie procesu koncentracji ludności, szczególnie w miastach; jako rozwój miast i obszarów, w których panuje miejski styl życia.

westowanych<sup>7</sup>. Cicha zgoda na swobodną lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych<sup>8</sup> doprowadziła do przesunięcia środka ciężkości aktywności miast i zaburzenia długo tworzonego systemu hierarchizacji usług, a także do rozproszenia zabudowy i degradacji przestrzeni w otoczeniu hipermarketów. Lokalizacja marketów na obrzeżach miast miała również wpływ na zmianę organizacji ruchu, przypisując większą wagę indywidualnej komunikacji kołowej, co pociągnęło za sobą wiele innych problemów.

Ciężar rozwiązywania praktycznie wszystkich problemów lokalizacyjnych spoczywa na samorządach gminnych i wiąże się z jedynym dokumentem mającym status prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru.

Należy tu przypomnieć, że w 1994 r. mocą pierwszej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym okresu transformacji wprowadzono generalną abolicję ważności wszystkich planów miejscowych, co ostatecznie ze względu na niemożność przygotowania odpowiednich dokumentów nastąpiło w 2003 r.<sup>9</sup> (Jędraszko 2005). W wyniku chaosu spowodowanego zarówno zmianami dokumentów (w uproszczeniu plany ogólne zastąpiono studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania obszaru, które dopiero miały wyznaczać tereny, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), jak i okresem przejściowym, w którym nadużywano decyzji administracyjnej nazywanej decyzją WZiZT (od 2003 r. – WZ), obecnie możemy zaobserwować znaczną degradację, a co za tym idzie – spadek wartości przestrzeni.

Powierzchnia kraju objęta jest w całości obowiązkowymi dla każdej gminy studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, których walor sprawczy ogranicza się jednak do wskazania obszarów do wykonania miejscowych planów. Te z kolei są wykonywane rzadko, gdyż często w interpretacji samorządów blokują tereny pod inwestycje, procedura jest długa i kosztowna, a ze względu na konieczność uzyskania licznych uzgodnień i opinii oraz ostatecznej weryfikacji zgodności z przepisami prawa kłopotliwa. Dużo łatwiej w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania wydać decyzję administracyjną dotyczącą określonej działki; procedura ta jest wygodna w stosowaniu, gdyż pozwala na swobodę dysponowania przestrzenią przez aktualnie rządzących – stronami postępowania są jedynie sąsiedzi wnioskodawcy, a ewentualne sprzeciwy rozpatrywane są jedynie w aspektach zgodności z prawem<sup>10</sup>, a nie z ładem przestrzennym.

Ciekawe jest, że walka o większą swobodę lokalizacyjną, tłumaczona często potrzebami rozwoju przedsiębiorczości, w rzeczywistości jest wyrazem parcia indywidualnych właścicieli do przekształcenia przeznaczenia działki – z działki rolniczej na działkę budowlaną – a przez to do doraźnego zwiększenia jej jednostkowej wartości.

#### 4. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Problematyka możliwości rozwoju miast i regionów w kontekście założeń planowania zagospodarowania przestrzennego jest bardzo szeroka i wielopłaszczyznowa. Można

<sup>7</sup> Chaotyczna zabudowa w centrach i na obrzeżach miast polega m.in. na tym, że obiekty budowlane są lokalizowane na działce pod różnymi kątami, mają bryłę, elewację i dach o różnej wysokości i często kontrowersyjnym kształcie. Kolorystyka budynków bywa bardzo agresywna, a całości dopełniają kolorowe i świejące reklamy.

<sup>8</sup> Ustawa o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (DzU 2007 nr 127, poz. 880 ze zm.).

<sup>9</sup> W roku 2003 weszła w życie obowiązująca obecnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005.

<sup>10</sup> Stroną nadrzędną jest tu Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

analizować ten problem w kategoriach ogólnych, biorąc pod uwagę strategię i politykę rozwoju krajowego i regionalnego, można skupić się na praktycznych aspektach planowania miejscowego. W artykule przedstawiono jedynie ogólny zarys subiektywnego oglądu sytuacji głównie w perspektywie lokalnej, najbardziej praktycznej dla inwestora lub przeciętnego mieszkańca miasta.

Podsumowując, można stwierdzić, że możliwości rozwoju miast są bardzo duże; ze względu na otwarty charakter aktów prawnych regulujących zasady zagospodarowania przestrzennego istnieją bardzo małe obostrzenia lokalizacyjne lub nie ma ich wcale. Ważna jest przychylność władz samorządowych i ewentualnych sąsiadów. Z punktu widzenia utrzymania ładu przestrzennego problemem jest chaotyczna i rozproszona zabudowa.

Wnioski są jednoznaczne:

- należy rozważyć zmianę ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod kątem maksymalnego dopuszczalnego odebrania narzędzi administracyjnych pozwalających na lokalizację obiektów za pomocą decyzji administracyjnej,
- należy uświadamiać przedstawicieli administracji zarówno w pionie rządowym, jak i samorządowym, że o obiektywnej wartości terenu czy działki decyduje nie tylko jej cena rynkowa, ale również walory otoczenia
- należy wzorem innych krajów Unii Europejskiej zaczynać od projektowania przestrzeni (również na szczeblu regionalnym) i dopiero później lokalizować w niej potrzebne inwestorowi funkcje – a nie odwrotnie.

## LITERATURA

- [1] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2003 nr 80, poz. 717 ze zm.)
- [2] Domański, R., *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2007
- [3] Jędraszko, A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005
- [4] Szymańska, D., *Urbanizacja na świecie*, PWN, Warszawa 2007
- [5] Ustawa o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (DzU 2007 nr 127, poz. 880 ze zm.)
- [6] Ustawa o gospodarce nieruchomościami (DzU 2000 nr 46, poz. 543 ze zm.)
- [7] Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (DzU 2003 nr 80, poz. 721 ze zm.)
- [8] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (DzU 2003 nr 164, poz. 1588)

## PROBLEMS AND POSSIBILITIES OF CITIES AND REGIONS DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF LEGAL CONDITIONS OF LAND USE PLANNING

The issue of the possibility of urban and regional development objectives in the context of land-use planning is very broad and multi-dimensional. The growth potential of regions is i.a. creation of metropolitan areas, special economic zones, spatial clustering of innovation. Another group of problems are problems of urban development. Possibilities and problems of urban development are analyzed in the context of local conditions, in respect of the local perspective, the most practical for the investor or the average inhabitant of the city.

**Keywords:** planning, management planning, city, region,