

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 391

## Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi  
Ryszard Brol  
Andrzej Raszkowski  
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Justyna Mroczkowska  
Łamanie: Comp-rajt  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-509-4**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	9
<b>Wanda Maria Gaczek:</b> Szanse i zagrożenia rozwoju wielkomiejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie Aglomeracji Poznańskiej .....	11
<b>Danuta Stawasz:</b> Trendy zagospodarowania przestrzeni polskich miast – przyczyny i konsekwencje dla ich rozwoju .....	23
<b>Florian Kuźnik:</b> Zarządzanie efektywnością miejskich usług publicznych ....	32
<b>Artur Myna:</b> Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania kosztów utrzymania wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych .....	40
<b>Adam Drobniak, Klaudia Plac:</b> <i>Urban resilience</i> – studia przypadków oceny ekonomicznej prężności miejskiej .....	49
<b>Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska:</b> Problemy identyfikacji gmin o zdominowanej strukturze gospodarki .....	62
<b>Ewelina Szczech-Pietkiewicz:</b> <i>Smart city</i> – próba definicji i pomiaru .....	71
<b>Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś:</b> Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych .....	83
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Gminy wiejskie jako beneficjenci środków z UE w latach 2007–2013 na przykładzie województwa mazowieckiego .....	92
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Zestawienie silnych i słabych stron Dzierżoniowa oraz kluczowych zadań do realizacji w świetle badań ankietowych .....	101
<b>Cezary Brzeziński:</b> System planowania przestrzennego jako bariera realizacji komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce .....	110
<b>Justyna Danielewicz:</b> Współpraca na obszarach wiejskich na przykładzie funkcjonowania lokalnej grupy działania Fundacja Rozwoju Gmin „PRYM” .....	119
<b>Sylwia Dolzblasz:</b> Otwartość transgraniczna placówek usługowych w mieście podzielonym Gubin/Guben .....	128
<b>Eliza Farelnik:</b> Innowacyjność w procesie rewitalizacji obszarów miejskich ....	137
<b>Anna Grochowska:</b> Zagrożenia i konflikty w zakresie zagospodarowania przestrzennego na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich .....	147
<b>Kamila Juchniewicz-Piotrowska:</b> Decyzja o warunkach zabudowy jako przyczyna braku ładu przestrzennego .....	156
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania Białowieskiego Parku Narodowego .....	167
<b>Sławomir Olko:</b> Rola klastrów w przemysłach kreatywnych w rozwoju miast ...	175
<b>Katarzyna Przybyła:</b> Poziom życia w wybranych miastach województwa śląskiego .....	183
<b>Justyna Adamczuk:</b> Rola szkół wyższych w kreowaniu wizerunku miast. Studium przypadku Jeleniej Góry i Wałbrzycha .....	193

<b>Marta Kusterka-Jefmańska:</b> Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem lokalnym .....	202
<b>Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur:</b> Prawne instrumenty kształtowania podatków lokalnych przez gminy (na przykładzie podatku od nieruchomości) .....	211
<b>Ewelina Julita Tomaszewska:</b> Możliwości wsparcia rozwoju gminy w programie rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020 .....	220
<b>Piotr Paczowski:</b> Znaczenie i wpływ kapitału społecznego na rozwój lokalny	229
<b>Maciej Turała:</b> Ocena wpływu zmiany regulacji na zdolność gmin w Polsce do obsługi i zaciągania zobowiązań .....	239
<b>Lech Jańczuk:</b> Samorząd terytorialny jako benchmark ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego .....	248
<b>Jacek Witkowski:</b> Rola walorów przyrodniczych w rozwoju lokalnym w świetle dokumentów strategicznych na przykładzie wybranych gmin Lubelszczyzny .....	257
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Partnerstwo trójsektorowe jako źródło lokalnego kapitału społecznego .....	266
<b>Agnieszka Krześ:</b> Znaczenie zasobów endogenicznych w rozwoju Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty .....	275
<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce .....	284
<b>Ewa M. Boryczka:</b> Współpraca sektora publicznego, prywatnego i społecznego w procesie rewitalizacji obszarów centralnych polskich miast .....	292
<b>Paweł Zawora:</b> Instrumenty rozwoju lokalnego wykorzystywane w samorządach gminnych .....	302

## Summaries

<b>Wanda Maria Gaczek:</b> Opportunities and threats for the development of urban functional areas – example of the Poznań agglomeration .....	11
<b>Danuta Stawasz:</b> Trends of Polish cities land planning – causes and consequences for their development .....	23
<b>Florian Kuźnik:</b> Managing the effectiveness of urban public services .....	32
<b>Artur Myna:</b> Conditions of spatial diversity of maintenance costs in multi-family dwelling stock .....	40
<b>Adam Drobnik, Klaudia Plac:</b> Urban resilience – case studies of economic urban resilience assessment .....	49
<b>Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska:</b> Problems in the identification of communes with dominated economic structure .....	62
<b>Ewelina Szczech-Pietkiewicz:</b> Smart City – definition and measurement attempt .....	71

---

<b>Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś:</b> Participatory management in local communities .....	83
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Rural communes as beneficiaries of EU funds in 2007-2013 on the example of Mazowieckie Voivodeship .....	92
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Strengths and weaknesses of Dzierżoniów and the key tasks to be implemented in the light of survey research .....	101
<b>Cezary Brzeziński:</b> Spatial planning system as a barrier to the realization of urban component of cohesion policy in Poland .....	110
<b>Justyna Danielewicz:</b> Cooperation in rural areas. The case of local Action Group “Prym” .....	119
<b>Sylvia Dołzblasz:</b> Transborder openness of service providers in the divided city of Gubin/Guben .....	128
<b>Eliza Farelńnik:</b> Innovativeness in the process of urban revitalization .....	137
<b>Anna Grochowska:</b> Threats and conflicts in the field of spatial planning in the Wałbrzych Sudeten Landscape Park .....	147
<b>Kamila Juchniewicz-Piotrowska:</b> Planning permission as the reason for the lack of spatial organization .....	156
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> The spatial and financial aspects of functioning of Białowieża National Park .....	167
<b>Sławomir Olko:</b> Role of clusters in creative industries in the development of cities .....	175
<b>Katarzyna Przybyła:</b> Living standards in chosen Silesian cities .....	183
<b>Justyna Adamczuk:</b> The role of universities in city image creating. Case study of Jelenia Góra and Wałbrzych .....	193
<b>Marta Kusterka-Jefmańska:</b> Quality of life vs. processes of local development management .....	202
<b>Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur:</b> Legal instruments of local taxes shaping by municipalities (on the example of real estate tax) .....	211
<b>Ewelina Julita Tomaszewska:</b> The possibility of supporting the development of a community in the 2014-2020 Rural Development Programme .....	220
<b>Piotr Paczowski:</b> The significance and impact of social capital on the local development .....	229
<b>Maciej Turała:</b> Assessment of regulation change impact on Polish communes’ capacity to service liabilities .....	239
<b>Lech Jańczuk:</b> Local government as the benchmark of integrated governance in the process of sustainable development .....	248
<b>Jacek Witkowski:</b> The role of natural values in the local development in the light of the strategic documents on the example of selected Lublin communes .....	257
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Three sector partnership as a source of local social capital .....	266

<b>Agnieszka Krześ:</b> The significance of endogenous resources for the development of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects .....	275
<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Manifestations of adequacy violations in the process of fiscal decentralization in Poland .....	284
<b>Ewa M. Boryczka:</b> Cooperation between public, private and social sectors in the process of revitalization of the city centers in Poland .....	292
<b>Paweł Zawora:</b> Means used by local governments to enhance local development .....	302

**Cezary Brzeziński**

Uniwersytet Łódzki

e-mail: cebrzyk@uni.lodz.pl

---

**SYSTEM PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO  
JAKO BARIERA  
REALIZACJI KOMPONENTU MIEJSKIEGO  
POLITYKI SPÓJNOŚCI W POLSCE**

---

**SPATIAL PLANNING SYSTEM  
AS A BARRIER TO THE REALIZATION  
OF URBAN COMPONENT  
OF COHESION POLICY IN POLAND**

---

DOI:10.15611/PN.2015.391.11

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie barier wdrażania komponentu miejskiego polityki spójności wynikających z obowiązującego prawa planowania przestrzennego. W tym celu przeanalizowano dokumenty zawierające wytyczne do polityki miejskiej Unii Europejskiej oraz polski system planowania przestrzennego ze szczególnym uwzględnieniem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku. Z analizy ww. dokumentów wypływa wniosek, iż polityka miejska sformułowana i przyjęta przez polski rząd bez zasadniczych zmian w przepisach prawa regulującego planowanie przestrzenne będzie dokumentem bez większego znaczenia praktycznego. Do najważniejszych zmian, które należałoby wprowadzić w polskim systemie planowania przestrzennego, należy zaliczyć zakaz wznoszenia jakiegokolwiek zabudowy na obszarach nieobjętych planem zagospodarowania przestrzennego, włączenie w realny sposób społeczności lokalnych w proces decyzyjny planowania przestrzennego oraz zwiększenie ochrony terenów otwartych na obszarach miejskich. Bez wprowadzenia tych zmian realizacja komponentu miejskiego polityki spójności będzie tylko kolejną próbą pozyskania środków finansowych z UE, bez możliwości realizacji celów strategicznych, na które środki te były przeznaczone.

**Słowa kluczowe:** polityka miejska, planowanie przestrzenne, polityka spójności.

**Summary:** The aim of this article is to present the barriers to the implementation of the urban component of the cohesion policy under existing law planning. For this purpose, there were analyzed documents containing guidelines for urban policy of the European Union and the Polish system of spatial planning with particular emphasis on the Law on Spatial Planning and Development in 2003. A proposal that urban policies formulated and adopted by

the Polish government without major changes in the law governing planning document will be without much practical significance comes from the analysis of the above-mentioned documents. The most important changes that should be introduced in the Polish system of spatial planning should include a prohibition of any building in the areas not covered by the development plan, the inclusion in a realistic way of local communities in decision-making planning and enhancing the protection of open spaces in urban areas. Without these changes the implementation of the urban component of the cohesion policy will be just another attempt to raise funds from the EU without being able to achieve the strategic objectives for which these funds were intended.

**Keywords:** urban policy, spatial planning, cohesion policy.

## 1. Wstęp

Współczesne miasta stanowią główne ośrodki wzrostu gospodarczego państw Unii Europejskiej. To w nich następuje największe nasilenie procesów innowacyjnych, kreowanie nowych idei i technologii. Jednocześnie w miastach koncentruje się wiele problemów związanych z ochroną środowiska, wykluczeniem społecznym, segregacją przestrzenną i etniczną, niedostatkiem mieszkań, brakiem bezpieczeństwa itp. To właśnie na obszarach miejskich wymiary ekologiczny, ekonomiczny i społeczny przenikają się najmocniej. Z tych to powodów wysoka jakość środowiska miejskiego sprzyja priorytetowi Strategii Lizbońskiej „uczynienia Europy bardziej atrakcyjnym miejscem do pracy i inwestowania”. Atrakcyjność miast europejskich przyczynia się do wzmocnienia ich potencjału, wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i z tego względu miasta mają kluczowe znaczenie dla rozwoju całej Unii Europejskiej [Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu... 2006].

Celem artykułu jest wskazanie barier tkwiących w systemie planowania przestrzennego, które w znacznym stopniu uniemożliwiają wdrażanie w życie komponentu miejskiego polityki spójności.

## 2. Podstawowe dokumenty polityki miejskiej Unii Europejskiej

Miasta i aglomeracje są częścią przestrzeni regionalnej, stanowiąc punkt wyjścia do trwałego rozwoju miejskiego, który powinien dokonywać się w harmonii z obszarami podmiejskimi i otaczającymi obszarami wiejskimi. Pojęcie trwałego rozwoju miejskiego obejmuje również rewitalizację miast, modernizację miejskiej infrastruktury transportowej i budynków mieszkalnych, ze zwróceniem szczególnej uwagi na rewitalizację budynków mieszkalnych z prefabrykowanej płyty [Zagadnienia urbanistyczne w kontekście rozszerzenia UE 2005].

Wyrazem świadomości tego faktu jest m.in. przyjęcie w dniach 24–25 maja 2007 roku Agendy terytorialnej Unii Europejskiej oraz tzw. Karty Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich [Karta Lipska 2007].



Karta Lipska zalecała wykorzystanie na większą skalę zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju miejskiego oraz zwrócenie szczególnej uwagi na najuboższe dzielnice w kontekście miasta jako całości.

W zakresie polityki zintegrowanego rozwoju miejskiego za szczególnie istotne dla zwiększenia konkurencyjności miast europejskich uznano następujące strategie:

#### **Tworzenie i zapewnianie przestrzeni publicznych wysokiej jakości**

Wynika to faktu, że jakość przestrzeni publicznych, miejskie krajobrazy stworzone przez człowieka, architektura oraz rozwój miejski są istotne z punktu widzenia warunków życia ludności miejskiej. Jako „miękkie czynniki lokalizacji” odgrywają one ważną rolę w przyciąganiu przedsiębiorstw opartych na wiedzy, wykwalifikowanej i twórczej siły roboczej oraz turystyki. Budynki historyczne, przestrzenie publiczne oraz ich wartość miejska i architektoniczna muszą zostać zachowane. Tworzenie oraz ochrona funkcjonalnych i dobrze zaprojektowanych przestrzeni publicznych, infrastruktury oraz usług jest zadaniem, które musi być realizowane wspólnie przez państwo, władze lokalne i regionalne oraz obywateli i przedsiębiorstwa.

#### **Modernizacja sieci infrastruktury i poprawa wydajności energetycznej**

Do poprawy jakości życia, warunków lokalnych i środowiska może znacznie przyczynić się zrównoważony, dostępny i niezbyt kosztowny transport miejski posiadający skoordynowane połączenia z sieciami transportu regionalnego. Infrastruktura techniczna, a szczególnie instalacje wodne, oczyszczalnie ścieków i inne sieci zaopatrzeniowe, musi zostać ulepszona we wczesnym stadium i dostosowana do zmieniających się potrzeb, aby spełnić przyszłe wymogi w zakresie wysokiej jakości życia w mieście.

W Karcie Lipskiej potwierdzono, iż zwarta struktura zasiedlenia stanowi ważną podstawę efektywnego i zrównoważonego wykorzystania zasobów. Można ją osiągnąć za pomocą planowania przestrzennego i miejskiego, które poprzez dokładną kontrolę dostępności gruntu i spekulacyjnych inwestycji budowlanych zapobiega bezładnej zabudowie miasta. Miasta muszą także być w stanie dostosować się do zagrożeń wynikających ze zmian klimatycznych. Dobrze zaprojektowany i zaplanowany rozwój miasta oparty na niskiej emisji związków węgla może generować wzrost, polepszyć jakość środowiska i ograniczyć emisje związków węgla.

Inne zalecenia dotyczyły najuboższych dzielnic. Karta Lipska podkreśla rangę polityki integracji społecznej, która przyczynia się do zmniejszenia nierówności i zapobiega wykluczeniu społecznemu. Szczególnie ważna dla tych dzielnic jest realizacja następujących strategii opartych na polityce zintegrowanego rozwoju:

- podnoszenia jakości środowiska fizycznego,
- wzmocnienia gospodarki lokalnej i lokalnej polityki rynku pracy,
- promowania sprawnego i korzystnego cenowo transportu miejskiego.

### 3. Wybrane problemy rozwojowe polskich miast

Wśród wielu problemów, z którymi zmagają się polskie miasta, do szczególnie istotnych należą procesy suburbanizacji (*urban sprawl*), degradacja starych dzielnic śródmiejskich oraz narastający chaos przestrzenny.

W strefach podmiejskich głównych ośrodków miejskich nasila się zjawisko żywiolowej urbanizacji i rosnącego chaosu przestrzennego. Skutkuje to degradacją krajobrazu i rosnącymi kosztami ekonomicznymi i społecznymi ponoszonymi przez poszczególne obszary funkcjonalne. Niekontrolowana suburbanizacja może doprowadzić do degradacji środowiska przyrodniczego, utraty atrakcyjności miejsc rekreacyjnych oraz inwestycyjnych, czego skutkiem będzie pogorszenie wizerunku i atrakcyjności inwestycyjnej tych obszarów. Ponadto niekontrolowana zabudowa obszarów zalewowych może doprowadzić do zwiększenia w najbliższych latach ryzyka powodziowego dotyczącego ludności, gospodarki, dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.

Obecnie suburbanizacja przejawia się odpływem ludności miejskiej z dzielnic centralnych oraz wielkich osiedli do stref zewnętrznych głównych ośrodków miejskich. Na obszarach podmiejskich osiedlają się przede wszystkim ludzie zamożni, często dobrze wykształceni. Ze względu na słaby i powolny rozwój infrastruktury społecznej i usług, a także brak miejsc pracy na tych obszarach, nowi mieszkańcy przedmieść zmuszeni są pracować i zaspokajać część swoich potrzeb w centrach głównych ośrodków miejskich. Powoduje to konieczność wielokrotnego przemieszczania się mieszkańców między miejscem zamieszkania a ośrodkiem centralnym lub strefą podmiejską położoną po przeciwnej stronie obszaru funkcjonalnego. Ze względu na brak dostatecznie rozwiniętego transportu publicznego mieszkańcy strefy podmiejskiej uzależnieni są od transportu indywidualnego, co przyczynia się do niewydolności układów transportowych i powstania kongestii, a także obniżenia sprawności całego układu danego ośrodka miejskiego [KPZK 2030].

Na obszarach zurbanizowanych w skali dzielnic, a także całych miast – po-przemysłowych i powojkowych – dochodzi do kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych. Związane jest to z utratą dotychczasowych funkcji pełnionych przez te obszary, procesami restrukturyzacyjnymi, degradacją fizyczną zabudowy lub zmianami w formie użytkowania terenu. Utrata dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych pełnionych przez miasta lub ich dzielnice prowadzi do postępującej degradacji przejawiającej się niskim poziomem przedsiębiorczości, bezrobociem, niską jakością infrastruktury, a także intensyfikacją problemów społecznych związanych z depopulacją oraz często występującą koncentracją patologii i ubóstwa.

Nieuporządkowany system gospodarki przestrzennej wywołuje konkretne skutki w sferze społecznej i gospodarczej. Są nimi przede wszystkim problemy społeczne w postaci patologii, alienacji, frustracji i konfliktów, wynikające z se-

gregacji społecznej (zabudowa przedmieść oparta na zamkniętych osiedlach pozabawionych przestrzeni publicznych przyjaznych mieszkańcom, terenów zielonych, dogodnego dostępu do dobrej jakości usług publicznych, degradacja śródmieść i wielkopłytytowych osiedli oraz popegeerowskich zespołów zabudowy wielorodzinnej).

#### **4. Bariery wdrażania polityki spójności w rozwoju miast**

Główną barierą w skutecznym wdrażaniu komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce jest system planowania przestrzennego. Wymienić tu trzeba przede wszystkim:

- możliwość realizacji inwestycji poza planem miejscowym (decyzje o warunkach zabudowy),
- brak obowiązku realizacji inwestycji infrastrukturalnych na obszarach objętych planem przed wydaniem pozwolenia na budowę.

Obie te bariery sprzyjają powstawaniu rozproszonej zabudowy. W pierwszym przypadku na obszarach nieposiadających planu miejscowego, całkowicie poza kontrolą gminy. W drugim zaś w wyniku planowej działalności władz lokalnych.

Planowanie przestrzenne jako narzędzie zarządzania służy formułowaniu celów i zadań polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i określa sposób jej realizacji. Głównym zadaniem planowania przestrzennego jest wskazywanie możliwości optymalnego wykorzystania przestrzennie zróżnicowanych cech danego obszaru do osiągnięcia celów rozwojowych, ustalenie rozmieszczenia w przestrzeni i koordynacja w czasie działań rozwojowych, pozwalające na uzyskanie efektu synergii tych działań i jednocześnie zachowanie tych cech terytorium, które wymagają ochrony i gwarantują tworzenie podstaw trwałego i zrównoważonego rozwoju [KPZK 2030].

Wszystkie gminy, w tym także miasta, realizują politykę przestrzenną na podstawie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku (DzU 2003, nr 80, poz. 717). Zgodnie z tym aktem prawnym do najważniejszych dokumentów na poziomie lokalnym zalicza się studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Innym instrumentem niższej rangi, choć powszechnie wykorzystywanym przez gminy, jest decyzja o warunkach zabudowy.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego spełnia liczne funkcje: analityczną, koordynacyjną, informacyjną i częściowo decyzyjną (np. poprzez wskazanie obszarów wyłączonych z zabudowy, ustalenie rezerw terenu pod ważne inwestycje). Jednak w sytuacji braku planu miejscowego studium, nie będąc przepisem prawa miejscowego, nie gwarantuje realizacji określonych w nim kierunków zagospodarowania [Buczek 2011].

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mają funkcję wyłącznie decyzyjną. Ich zwykle niewielki zasięg przestrzenny wyklucza inne funkcje.

Decyzja o warunkach zabudowy stanowi ewenement na tle europejskich standardów planowania przestrzennego, gdyż umożliwia niepraktykowaną chyba w żadnym innym kraju Unii Europejskiej realizację praktycznie każdej inwestycji na terenach nieobjętych planem zagospodarowania przestrzennego. W Polsce na skutek możliwości inwestowania na terenach pozbawionych planów miejscowych obserwujemy stale zwiększającą się liczbę konfliktów przestrzennych o zróżnicowanym charakterze przedmiotowym i zasięgu przestrzennym [Buczek 2011].

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pozwala na zastępowanie planów decyzjami administracyjnymi. Ustawa z 2003 roku wymaga jedynie, aby sąsiednia działka miała zabudowę, nie definiując wymiarów tej działki, i zawiera jeszcze kilka niezbyt istotnych warunków. Rozporządzenie, które miało uściślić wymogi, *de facto* spowodowało ich dalsze rozluźnienie, wprowadzając tzw. obszar analizy. Zapis ten określił jedynie minimalny obszar analizy, nie podając maksymalnych wymiarów obszaru analizy, co pozwala „analizować” tereny wielohektarowe, na których można z zasady znaleźć usprawiedliwienie dla dowolnej funkcji i wymiarów planowanego obiektu [Kowalewski 2012].

Decyzje o warunkach zabudowy sprawiają, że w praktyce o przeznaczeniu terenów decydują nie władze publiczne, tylko deweloperzy i właściciele terenów. Jest to rozwiązanie korupcyjogenne i nieefektywne.

Jak zauważa A. Jędraszko, polskie prawo planistyczne gwarantuje praktycznie możliwość szybkiego zabudowania gruntów dotąd niezabudowanych i peryferyjnych, bez zwracania szczególnej uwagi na interesy ogólnorozwojowe miasta [Jędraszko 2008].

Szczególnie negatywnym skutkiem tego stanu rzeczy jest m.in. rozpraszenie zabudowy mieszkaniowej. To przejaw lekceważenia zasad racjonalnej gospodarki przestrzennej, której podstawowym celem jest oszczędne korzystanie z przestrzeni i ochrona terenów otwartych. Według raportów MTBiGM/GUS na koniec 2012 roku w Polsce było 41,6 tys. planów miejscowych o powierzchni 8,7 mln ha (27,9% powierzchni kraju), z czego pod zabudowę mieszkaniową przeznaczono 1,2 mln ha, z tego na zabudowę o charakterze wielorodzinnym – 0,1 mln ha. W raporcie przyjęto wskaźnik chłonności na poziomie 200 osób na 1 ha (zabudowa wielorodzinna) oraz 40 osób na 1 ha (zabudowa jednorodzinna), co wraz z uzyskanymi danymi dało łączną chłonność na poziomie 62,4 mln mieszkańców. Jest to wielkość znacznie wyższa od liczby ludności kraju według kryterium urzędowego zameldowania (38,0 mln osób). Wielkość zjawiska podkreśla fakt, że plany pokrywają niecałe 30% powierzchni kraju i nie obejmują wszystkich obecnie zagospodarowanych terenów osadniczych, a zatem faktyczna chłonność jest znacznie wyższa. Nie ma jednak podstaw, aby to dokładnie ustalić, gdyż nie wiadomo, jaki procent ludności mieszka na obszarach pokrytych planami, a jaki poza nimi [Kowalewski i in. 2013].

Fakt ten trzeba powiązać z obowiązującym prawem. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 marca 2003 roku, II CKN 1261/00, stwierdził, że nałożenie przez art. 7 u.s.g.

i art. 3 ustawy z 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminie na gminę obowiązku budowy urządzeń kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków nie prowadzi do powstania po stronie mieszkańca gminy ani żadnego innego podmiotu prawa podmiotowego, na podstawie którego przysługiwałoby mu roszczenie cywilnoprawne o budowę przez gminę takiego urządzenia lub o zwrot kosztów jego budowy. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu stwierdził: „przepis art. 7 ustawy o samorządzie gminnym stanowiąc w ustępie pierwszym, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, wymienia w punkcie trzecim wśród tych zadań sprawy między innymi wodociągów, kanalizacji i oczyszczania ścieków. Natomiast art. 3 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 lit. b w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do obowiązkowych zadań własnych gmin zalicza między innymi budowę, utrzymanie i eksploatację instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Przepisy te zaliczają zatem do obowiązkowych zadań własnych gmin między innymi budowę na ich terenie urządzeń wodno-kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków. Termin i sposób realizacji zadań własnych gmin pozostawiony jest ich samorządnej dyspozycji, a zadania te wykonywane muszą być według zasad określonych w przepisach ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43), które nie przewidują żadnych rygorów co do decyzji o czasie i kolejności realizowania tych zadań. [...] Z faktu, że budowa takich urządzeń należy do obowiązkowych zadań własnych gminy oraz że powód kupił pod budowę domów grunt przeznaczony na takie cele w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidującym obowiązek uprzedniego wybudowania na tym terenie oczyszczalni ścieków, nie wynika obowiązek gminy budowy na tym terenie oczyszczalni w czasie, miejscu i na cele związane z budową prowadzoną przez powoda” [LEX nr 78846].

Wyrok ten oznacza, że nawet jeśli w uchwalonym planie miejscowym została przewidziana nowa infrastruktura do obsługi obszaru objętego planem, nie nakłada to na gminę obowiązku jej realizacji, a ustalenie terminu jej realizacji leży w kompetencjach gminy. W związku z powyższym budowa infrastruktury może zostać rozłożona przez gminę na dowolnie długi czas.

Ma on również bardzo negatywne skutki przestrzenne. Samorządy lokalne nie-objęte kosztami uzbrajania terenów uruchamiają pod inwestycje duże obszary, przerzucając ciężar budowy infrastruktury na mieszkańców (zbiorniki na nieczystości, studnie, energia elektryczna). Powoduje to, że gminy przeznaczają do zabudowy kolejne hektary, bez względu na potrzeby demograficzne i możliwości finansowe. Skutkiem tego jest „rozlewanie się” zabudowy w majestacie prawa.

W efekcie rozlewania się miast i braku koordynacji wydatki gmin na budowę dróg i infrastruktury przekraczają wielokrotnie ich możliwości budżetowe. Jest to efekt rozpraszania zabudowy, zwłaszcza na terenach gmin na obszarach metropolitalnych, oraz braku świadomości kosztów tego procesu. W konsekwencji zaległo-

ści te narastają [Konferencja... 2011]. Przykładowo, zobowiązania gminy Leszno wola w roku 2011 wynosiły 597 mln zł przy budżecie gminy 61 mln zł (czyli 980%), a gminy Piaseczno 606 mln zł przy budżecie 195 mln zł (311%). Według ocen ekspertów całkowite zadłużenie gmin w Polsce wynosi 130 mld zł. Jest oczywiste, że bez radykalnych zmian w kontrolowaniu nowej zabudowy nawet przez kilkadziesiąt lat gminy nie podołają swoim zobowiązaniom.

Skuteczność korzystnego kształtowania przestrzeni zależy od ścisłego powiązania planów przestrzennych z możliwością zapewnienia odpowiedniej infrastruktury technicznej. Chodzi o to, by wraz z uchwaleniem planu gmina była zobowiązana do uzbrojenia terenu objętego planem. Integracja planowania inwestycyjnego z planowaniem przestrzennym jest bowiem podstawowym warunkiem zapewnienia ładu przestrzennego. W Polsce w ogóle nie funkcjonuje taki instrument zapobiegający rozpraszaniu zabudowy, jakim jest zakaz budowy na terenach pozbawionych odpowiedniego uzbrojenia [Gwiazdowicz 2010].

Opisane powyżej bariery uniemożliwiają realizację koncepcji miasta zwarteo, posiadającego przyjazne przestrzenie publiczne, chroniącego tereny otwarte – takie, które jest celem polityki miejskiej Unii Europejskiej.

## 5. Podsumowanie

Reasumując przedstawione problemy, można stwierdzić, że jakkolwiek polityka miejska sformułowana i przyjęta przez polski rząd bez zasadniczych zmian w przepisach prawa regulującego planowanie przestrzenne będzie dokumentem ułomnym, niepozwalającym na realizację najważniejszych jej celów. Do najważniejszych zmian, które należałoby wprowadzić w polskim systemie planowania przestrzennego, należy zaliczyć zakaz wznoszenia zabudowy na obszarach nieobjętych planem zagospodarowania przestrzennego oraz powiązanie prawa do zabudowy z uzbrojeniem terenów przez gminę.

## Literatura

- Billert A., *Polityka rozwoju i rewitalizacja miast w Polsce na tle standardów unijnych w zakresie planowania*. Źródło: <http://www.urbanistyka.info/content/polityka-rozwoju-i-rewitalizacja-miast-w-polsce-na-tle-standard%C3%B3w-unijnych-w-zakresie-planow> (23.02.2014).
- Buczek G.A., 2011, *Konsekwencje Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030 dla planowania przestrzennego w gminach*; referat wygłoszony na Seminarium Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą we Wrocławiu „Problemy planistyczne – Wiosna 2011”, 13.06.2011.
- Gwiazdowicz M., 2010, *Kryzys gospodarki przestrzennej*, Infos nr 3(73), 11.02.2010, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, s. 3.

- Jędraszko A., 2008, *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich, czyli jak ustanowić dobre prawo dla zrównoważonego rozwoju*, Biblioteka Urbanisty, t. 13, Urbanista, Warszawa.
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24–25.05.2007.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Polityka spójności miasta: rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach. {SEK(2006) 928}, KOM(2006) 385 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 13.7.2006.
- Koncepcja Polityki Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030, Uchwała Rady Ministrów nr 239 z 13 grudnia 2011, MP 27 kwietnia 2012, poz. 525.
- Konferencja „Finansowe skutki polskiego systemu planowania przestrzennego”. Organizatorzy: Związek Gmin Wiejskich RP przy udziale m.in. Unii Metropolii Polskich, Izby Architektów RP, Pro Development, Warszawa, 15.06.2011.
- Kowalewski A., 2012, *Koszty patologii przestrzennych*, <http://www.Kongresbudownictwa.pl/html/aktualności.html>.
- Kowalewski A., Mordasiewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2013, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, IGiPZ PAN, Warszawa.
- LEX nr 78846.
- Olbrysz A., Koziński J., 2011, *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią. Finansowe skutki polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, Piaseczno.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. (DzU 2003, nr 80, poz. 717).
- Zagadnienia urbanistyczne w kontekście rozszerzenia UE. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie zagadnień urbanistycznych w kontekście rozszerzenia UE (2004/2005 (INI). P6\_TA (2005)0387.