

PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI
JERZY SOLON
MARIA BEDNAREK-SZCZEPAŃSKA
TOMASZ KOMORNICKI
MAREK WIĘCKOWSKI

6. DYSKUSJA WYNIKÓW I WNIOSKI

Przeprowadzone badania wykazały złożoność uwarunkowań, związanych z powstawaniem konfliktów przestrzennych i ogólnie kształtowaniem ładu przestrzennego w gminach o różnym stopniu zaawansowania prac planistycznych. W przypadku *studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* utrzymuje się bardzo duża rozpiętość przewidywań co do powierzchni sugerowanej do pokrycia planami miejscowymi oraz kolejności tych prac, przy średnim wskaźniku przewidywanego pokrycia na poziomie ok. 30% powierzchni kraju. Należy to uznać za wartość niewystarczającą. Nie wykryto żadnego związku między specyfiką funkcjonalną, czy położeniem geograficznym. Można zatem wysnuć wniosek, że samorządy dosyć dowolnie kształtują politykę przestrzenną, nie kierując się intensywnością użytkowania w ocenie przewidywań koniecznego pokrycia planami miejscowymi. Nadal aktualny pozostaje postulat, że powinny istnieć rozwiązania prawne, które wskazywałyby na priorytetowe prowadzenie prac nad planami w gminach intensywnie użytkowanych, takich jak większe ośrodki miejskie, ich strefy podmiejskie, intensywnie zagospodarowane korytarze transportowe oraz gminy turystyczne.

W przypadku *miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* średnie pokrycie planistyczne w końcu 2007 r. wyniosło 24,2% powierzchni kraju (2006 – 22,0%, 2005 – 19,7%). Pozytywne jest to, że wskaźnik ten wzrósł w największym stopniu w miastach powiatowych grodzkich (31,7%; 2005 – 21,2%, 2006 – 27,8%). Jednak obszar kraju nadal w niewystarczającym stopniu jest pokryty planami miejscowymi. Dzieje się tak mimo osiągnięcia lub przekroczenia w niektórych kategoriach gmin planowanego pokrycia, które w wielu przypadkach ustalono na zbyt niskim poziomie. Brak uporządkowanej sytuacji planistycznej przekłada się bezpośrednio na chaos w zakresie zagospodarowania przestrzennego i oczywiste uciążliwości inwestycyjne.

Istotnym elementem negatywnym, podobnie jak w przypadku studiów gminnych, jest brak logicznej kolejności w uchwalaniu planów miejscowych. Dowolność ta przekłada się także na zawartość planów pod względem powierzchni przewidzianych pod różne typy użytkowania, np. budownictwo mieszkaniowe. Ze względu na wagę problemu wskazane są bardziej pogłębione badania.

W przypadku planów miejscowych występuje też bardzo duże zróżnicowanie w pokryciu planami miejscowymi poszczególnych regionów kraju. Wydaje się, że najlepsze wskaźniki pokrycia charakteryzują te województwa, w których istniała wola uporządkowania sytuacji planistycznej, gdyż brak jest prawidłowości pod względem cech społeczno-gospodarczych. Przykładem jest woj. lubelskie, w którym samorządy po wejściu w życie *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.*, uchwałyły wiele planów dla całych powierzchni gmin.

Najbardziej niepokojące jest to, że drugi rok z rzędu wyhamowana została dynamika sporządzania nowych planów miejscowych. W 2007 r. w skali całego kraju obserwowano spadek powierzchni objętej sporządzanymi planami miejscowymi, do poziomu 6,3% powierzchni gmin (rok wcześniej nastąpił spadek z 8,8% do 6,7%).

Uwarunkowania i przebieg prac planistycznych są odmienne w różnego rodzaju typach funkcjonalnych gmin. Zdecydowanie wyróżnia się zbiór największych jednostek osadniczych (metropolie i inne miasta wojewódzkie), w którym presja inwestycyjna jest największa.

Szczegółowe badania ankietowe w wybranych kategoriach gmin wykazały, że brak uporządkowanej sytuacji planistycznej jest często bezpośrednią przyczyną powstawania licznych konfliktów przestrzennych. Najpoważniejsze konflikty są związane z obszarową ochroną przyrody, mieszkalnictwem i transportem.

W przypadku *decyzji lokalizacyjnych i zmian przeznaczenia gruntów oraz ruchu inwestycyjnego* obserwuje się wzmożoną presję inwestycyjną na obszarach najdynamiczniej rozwijających się, w szczególności w dużych aglomeracjach tzw. wielkiej piątki (Warszawa, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Kraków). Duża liczba składanych wniosków w oczywisty sposób wynika tam nie tyle z braku planów miejscowych, co z niedostatecznego pokrycia przez nie powierzchni gmin. Warto zatem zastanowić się, w jaki sposób zachęcić intensywnie zagospodarowane i dynamicznie przekształcane gminy do porządkowania sytuacji planistycznej na całym obszarze.

Zaobserwowano słabe, ale niepokojące związki między pokryciem planistycznym a liczbą wniosków o wydanie decyzji o uwz. Wskazuje to, że prace planistyczne niekoniecznie dotyczą obszarów o największej presji inwestycyjnej. Tym bardziej należy ponowić propozycję, przedstawioną w *Raportach o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach*, o konieczności ustawowego rozwiązania problemu kolejności uchwalania planów miejscowych w zależności od intensywności użytkowania. Warto także zastanowić się nad obligatoryjnością tworzenia planów miejscowych dla obszarowych form ochrony przyrody i ich otoczenia.

Uruchomienie środków z funduszy europejskich, szczególnie w gminach o funkcji rolniczej, tylko przejściowo wpłynęło na zwiększenie presji inwestycyjnej. Nie nastąpiło też w tym przypadku zwiększenie przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze w planach miejscowych.

Utrzymała się bardzo wysoka presja inwestycyjna w ośrodkach regionalnych drugiego rzędu, zwykle w miastach o liczbie 100-200 tys. mieszkańców. Również to wymaga zwrócenia uwagi na szczeblu planowania wojewódzkiego. Natężenie zmian przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze oraz natężenie wniosków o wydanie decyzji lokalizacyjnych jest ogólnie dobrym wskaźnikiem przemian funkcjonalnych oraz dynamiki inwestycyjnej, będącej pochodną rozwoju społeczno-gospodarczego i jako takie powinno mieć zastosowanie w ocenach procesów zagospodarowania przestrzennego kraju, np. rozwoju stref podmiejskich, w tym zjawiska *urban sprawl*, czyli chaotycznego rozpraszania (rozlewania się) zabudowy¹.

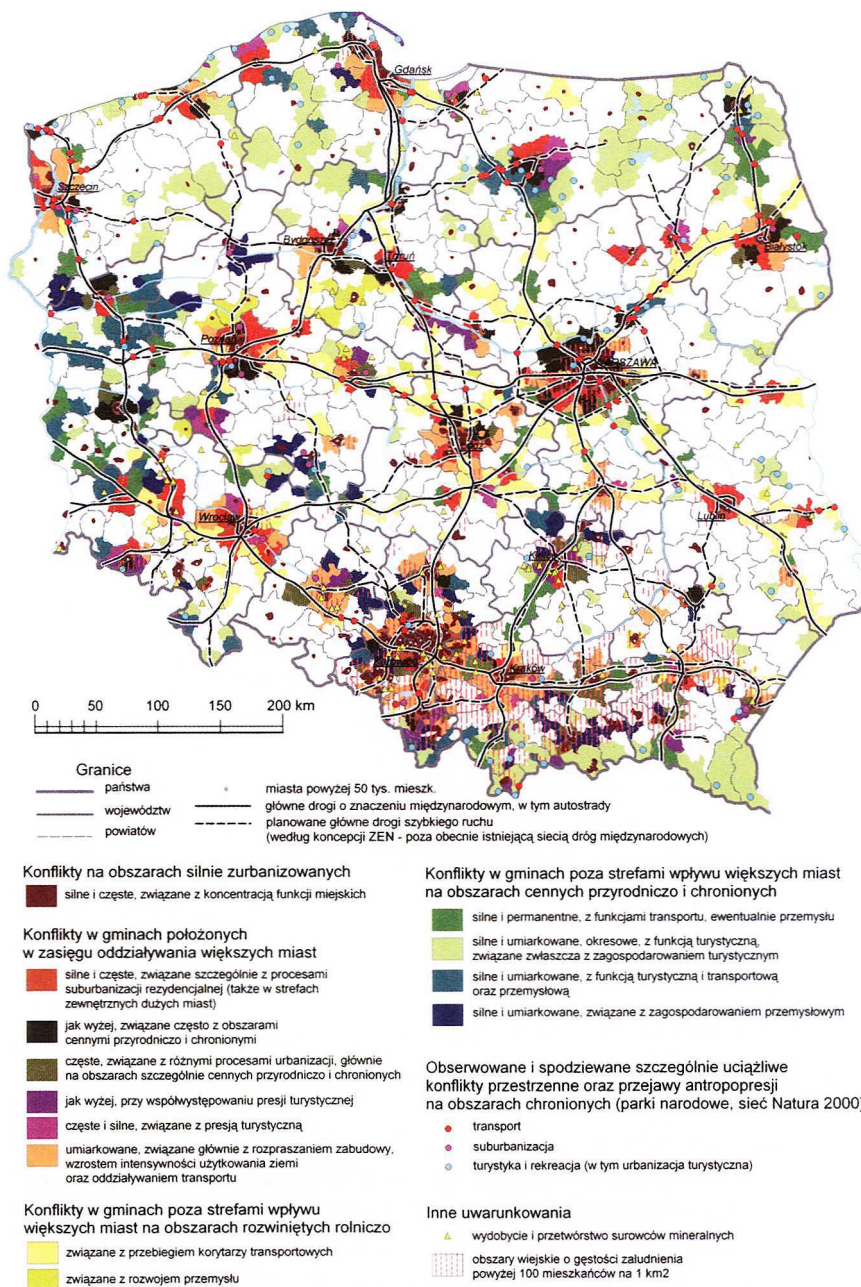
Szczegółowe badania empiryczne wskazują, że nie istnieje pożądana docelowa prawidłowość między intensywnością realizacji inwestycji a pokryciem planistycznym. Zachodzące zmiany wprawdzie poprawiają istniejącą sytuację, ale są zbyt wolne w stosunku do potrzeb i w zbyt małym stopniu przeciwdziałają degradacji przestrzeni.

Na poziomie lokalnym nie istnieje spójny i wyczerpujący system monitoringu procesów inwestycyjnych, w tym przekształcania przestrzeni. Samorządy gminne na ogół nie gromadzą i nie analizują nawet tak podstawowych informacji, jak liczba i struktura wydawanych (przez starostwa powiatowe) pozwoleń na budowę. Jest to poważną przeszkodą w ocenie faktycznych procesów i zagrożeń wynikających z zagospodarowania przestrzennego. Często też gromadzone dane są rozbieżne z danymi w starostwach (ogólna ich liczba, rok wydania decyzji, wielkość działki itp.).

W zakresie *konfliktów przestrzennych na obszarach o różnej specyfice funkcjonalnej*, badania ankietowe i analizy wykazały bardzo duże zróżnicowanie konfliktów, przede wszystkim między funkcjami przyrodniczymi, mieszkaniowymi, turystycznymi i komunikacyjnymi. Charakterystyczne okazało się współwystępowanie konfliktów między więcej niż dwoma funkcjami. Zjawiska te warto zilustrować mapą, wykonaną na potrzeby projektu nowej *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033* (ryc. 6.1).

Potwierdzono silny stopień koncentracji konfliktów przestrzennych na obszarach otaczających duże i średnie ośrodki miejskie oraz na obszarach charakteryzujących się dynamicznym rozwojem funkcji turystycznej. Szczególnie problemowe są te obszary, na których funkcja osadnicza, transportowa lub turystyczna koliduje z funkcjami ochrony przyrody (otuliny parków narodowych, parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000). Tu konflikty są najpoważniejsze.

¹ We wcześniejszej pracy nt. stanu zaawansowania prac planistycznych w gminach (Śleszyński *et al.* 2007) dla angielskiego terminu *urban sprawl* zaproponowano polski odpowiednik *sprawydzajca*.



Ryc. 6.1. Obserwowane i potencjalne konflikty przestrzenne związane z koncentracją funkcji przyrodniczych, społecznych i gospodarczych

Źródło: *Eksperski Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, 2008, MRR, Warszawa, s. 171 (autor mapy – P. Śleszyński).

Do najważniejszych, zidentyfikowanych przez badania ankietowe i analizy, uwarunkowań i przyczyn występowania różnego typu konfliktów przestrzennych, należą:

- wieloletnie zaniedbania w planowaniu przestrzennym, czego konsekwencją jest brak uporządkowania sytuacji planistycznej przy zwiększającej się konkurencji o przestrzeń między funkcjami społeczno-gospodarczymi i ochrony przyrody;
- ograniczony zakres kadrowo-instytucjonalnych możliwości prognozowania konfliktów przestrzennych na poziomie samorządów lokalnych; często nieprzemyślane i krótkowzroczne wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, niezgodnych ze studium uikzp, pod wpływem nacisków inwestorów; na obszarach zalewowych i niestabilnych geologicznie dodatkową, negatywną konsekwencją pochopnego wydawania decyzji uwz, a co za tym idzie, pozwoleń na budowę, mogą być dramatyczne skutki ewentualnych powodzi i osuwisk;
- istnienie poważnych rozbieżności między obszarami presji na grunty (strefy podmiejskie, korytarze transportowe) a lokalizacją sporządzanych planów miejscowych (w skrajnych przypadkach, niestety nierzadkich, celowe unikanie prac planistycznych na terenach konfliktowych);
- częsta zmienność, brak precyzji i spójności wielu przepisów prawa związanego z planowaniem przestrzennym i ochroną przyrody, w tym wprowadzenie nowych regulacji związanych z obszarami Natura 2000; niedoskonałość prawa pozwala na jego dowolną interpretację przez różne podmioty;
- ustawowe unieważnienia w 2003 r. „starych” planów miejscowych, co miało negatywny wpływ na zachowanie rezerw terenowych dla inwestycji transportowych (centralnych i wojewódzkich), a także ograniczyło możliwości kontrolowania suburbanizacji i przeciwdziałania wkraczaniu turystyki na tereny przyrodniczo cenne;
- brak zarezerwowania obszarów z przeznaczeniem na niezbędną infrastrukturę w przypadku gmin o znacznym udziale powierzchni pokrytej planami, przy jednoczesnej silnej presji urbanizacyjnej.

W przypadku gmin położonych na obszarach najcenniejszych przyrodniczo, tylko w połowie z nich sytuacja jest zadowalająca, a w co szóstą gminie – bardzo zła. Prowadzi to do licznych konfliktów, a w dalszej kolejności do zaburzenia ładu przestrzennego, bezpowrotnego niszczenia walorów krajobrazowych i cech charakterystycznych krajobrazu oraz – w wielu przypadkach, uniemożliwia racjonalne gospodarowanie zasobami przyrody i wpływa negatywnie na możliwość ochrony różnorodności biologicznej. W odniesieniu do parków narodowych sytuacja jest najgorsza niemal we wszystkich gminach związanych z parkami narodowymi, przede wszystkim w: Wielkopolskim, Kampinoskim i Wigierskim oraz bardzo zła w niektórych gminach związanych z parkami narodowymi: Biebrzańskim, Świętokrzyskim, Roztoczańskim i Słowińskim.

Unieważnienie w 2003 r. „starych” planów miejscowych miało, jak wyżej wspomniano, negatywny wpływ na zachowanie rezerw terenowych dla inwestycji transporto-

wych (centralnych i wojewódzkich), a także dla kontrolowania suburbanizacji i przeciwdziałania wkraczaniu turystyki na tereny przyrodniczo cenne. Brak planów miejscowych w ciągach inwestycji komunikacyjnych jest zagrożeniem dla sprawnego wykorzystania przez Polskę funduszy Unii Europejskiej w okresie finansowym 2007-2013.

Na zakończenie warto przedstawić **wnioski metodyczne**, jakie nasunęły się podczas realizacji badań. Otrzymany materiał statystyczny jest coraz bardziej wiarygodny, jednak nadal pewna liczba informacji pochodzących z ankiet budzi wątpliwości, co zresztą jest opisywane w komentarzu metodycznym GUS. Sugerowane jest takie przeredagowanie ankiety, które pozwalałoby na otrzymanie mniejszej liczby ważniejszych informacji, ale bardziej wiarygodnych. Przykładowo można ponowić propozycję dotyczącą zlikwidowania podziału na plany miejscowe uchwalone na podstawie różnych ustaw.

Aktualne są postulaty innych prac, związane z bardziej kompleksowym podejściem do monitoringu planowania przestrzennego. Ideą przewodnią powinno być dążenie do spójnego, wyczerpującego i aktualnego systemu informacji o zagospodarowaniu przestrzennym, mogącym być wykorzystywanym na bieżąco przez zainteresowane instytucje. Rolę taką odgrywać mógłby przykładowo *Atlas Zagospodarowania Przestrzennego Kraju*.