

**WOJCIECH BARTOSZCZUK**

Politechnika Warszawska

## **OCENA LOKALIZACJI OBSZARÓW PLANISTYCZNYCH W WARSZAWIE**

**Abstract: Evaluation of Location of Planning Areas in Warsaw.** The elementary tool of spatial policy of the boroughs are local plans of spatial development. In the years 1995-2010 there were made plans for approximately 28% of the area of Warsaw. Firstly plans covered areas located in outskirts of the city, in recent years the number of planning areas in the central part of Warsaw has increased. Still, the largest areas covered by local plans are located in two „external” districts of Warsaw: Białołęka and Wilanów. Planning areas were made *i.a.* for undeveloped areas, mostly located outside intensive built-up areas – for the purpose of their building. The result is the further spread of the buildings, and the subsequent negative consequences of this effects will be difficult or impossible to overcome. Moreover, to these areas only envisages facilities and technical infrastructure, even in the distant horizon.

### **Wstęp**

Podstawowym narzędziem polityki przestrzennej gmin są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, których prawne umocowanie oraz charakter decyduje o skuteczności tej polityki. Pokrycie terytorium Warszawy obszarami planistycznymi pozwala ocenić, w jakim stopniu jest ona realizowana. Na terenach, dla których nie uchwalono planów miejscowych, inwestycje budowlane są realizowane na podstawie decyzji administracyjnych, które nie muszą być zgodne z polityką przestrzenną miasta, zapisaną w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. W efekcie konieczna może okazać się korekta jego ustaleń, co z kolei wydłuży procedury planistyczne.

Oprócz skali pokrycia obszaru Warszawy planami miejscowymi, ważnym czynnikiem jest ich lokalizacja względem istniejących elementów zagospodarowania, która wskazuje na zmiany w strukturze przestrzennej. Na tej podstawie można ocenić czy realizacja ustaleń planistycznych będzie prowadziła do intensyfikacji zagospodarowania w ramach istniejących terenów zurbanizowanych, czy też do dalszego rozprzestrzeniania się zabudowy, skutkującego powstawaniem nieefektywnych struktur.

Następstwem przeznaczania w planach miejscowych nowych terenów pod zabudowę powinien być rozwój sieci infrastruktury społecznej i technicznej, w tym zapewnienie obsługi transportem publicznym. Brak sieci publicznego transportu, zwłaszcza szynowego – jako bar-

dziej efektywnego w stosunku do autobusowego, będzie prowadzić do wzrostu liczby podróży samochodami osobowymi, co spowoduje zmniejszenie przepustowości układu drogowego. Celowe jest zatem przeanalizowanie lokalizacji obszarów planistycznych na tle istniejących i projektowanych elementów szynowego transportu publicznego.

## **1. Pokrycie Warszawy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego**

Na pokrycie Warszawy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz ich lokalizację miało wpływ wiele czynników. Należy wymienić dwa kluczowe spośród nich: obowiązywanie do końca 2003 r. ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego (i planów szczegółowych) oraz poprzedni ustrój samorządowy Miasta.

*Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.*<sup>1</sup>, wprowadzając na szczeblu gminy dwa nowe rodzaje dokumentów planistycznych (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego), zachowała moc dotychczas obowiązujących ogólnych i szczegółowych planów zagospodarowania przestrzennego. Pierwotny okres ważności poprzednich planów ustalono na koniec 1999 r., potem kilkakrotnie go przedłużano. Utratę ich mocy wprowadziła dopiero *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.*<sup>2</sup> W efekcie Warszawa, a w praktyce gminy warszawskie dysponowały przez ten okres obowiązującymi aktami prawa miejscowego, obejmującymi całą powierzchnię miasta, co nie mobilizowało władz samorządowych do rozpoczęcia procedur planistycznych na szeroka skalę.

Jednocześnie w 1994 r. został zmieniony ustrój miasta stołecznego Warszawy<sup>3</sup>. W miejsce dotychczasowych 7 dzielnic-gmin utworzono 11 gmin, a w konsekwencji – przekazano w ich kompetencje planowanie przestrzenne. Koordynację polityki przestrzennej całego miasta miało zapewnić pozostawienie w gestii Rady m.st. Warszawy uchwalanie programów rozwoju i planów zagospodarowania oraz określenie ustaleń wiążących gminy warszawskie przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednak plan zagospodarowania m.st. Warszawy z określeniem ustaleń wiążących gminy warszawskie przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego został uchwalony dopiero w 2001 r.<sup>4</sup> Do tego czasu jedyną „koordynację” stanowił ogólny plan zagospodarowania przestrzennego Warszawy (uchwalony w 1992 r.), który mógł być jednak zmieniany w granicach poszczególnych gmin przez ich władze samorządowe. Likwidację gmin warszawskich wprowadziła dopiero *Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 2002 r.*<sup>5</sup>, w wyniku której Warszawa stała się jedną gminą, podzieloną na dzielnice. Dzielnicą Warszawy stała się również niezależna dotąd gmina Wesoła, której mieszkańcy opowiedzieli się za przyłączeniem do Warszawy.

<sup>1</sup> *Ustawa* (7 lipca 1994).

<sup>2</sup> *Ustawa* (27 marca 2003).

<sup>3</sup> *Ustawa* (25 marca 1994).

<sup>4</sup> *Uchwała* (2001).

<sup>5</sup> *Ustawa* (15 marca 2002).

### 1.1. Sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 1995-2010

W 1995 r. na terenie Warszawy nie został uchwalony ani jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Pierwszy plan został uchwalony w gminie Targówek w 2006 r., kolejne w 2007 r. w gminach Centrum (w dzielnicy Śródmieście) i Białołęka.

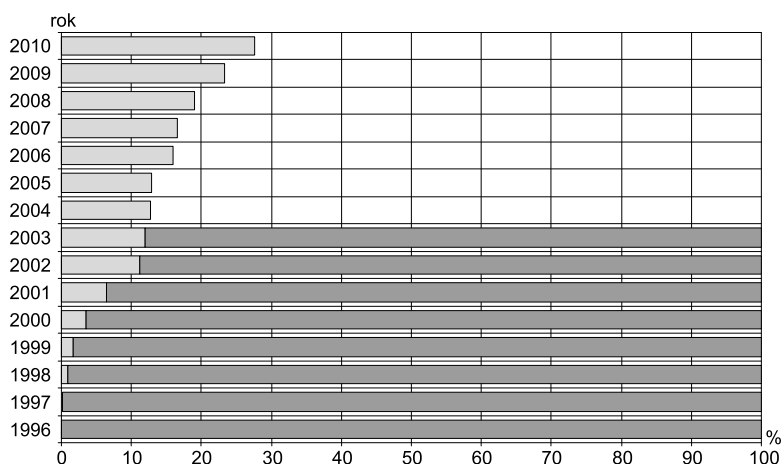
W sumie powierzchnia Warszawy objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wynosiła 0,2% na koniec 1997 r. W 1998 r. wzrosła do 0,9%, w 1999 r. – do 1,7%, w 2000 r. – do 3,5%. Najwięcej planów uchwalono w gminach: Białołęka i Wilanów, znaczne obszary planistyczne powstały również w gminach: Targówek, Rembertów i Centrum (w dzielnicach Mokotów, Praga Południe i Śródmieście), a także w pozawarszawskiej gminie Wesoła. Plany obejmujące mniejsze powierzchnie powstały w gminach: Ursynów, Bemowo i Włochy (ryc. 1 – kolorowa wkładka, s. 14).

Powierzchnia Warszawy objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wzrosła niemal dwukrotnie w 2001 r. (6,5%); podobnie w 2002 r. (11,2%). W kolejnych latach tendencja ta została zahamowana, a przyrost obszarów planistycznych był nieznaczny (2003 r. – 12%, 2004 r. – 12,8%, 2005 r. – 12,9%). Ponownie największa liczba planów została uchwalona w gminach (a po zmianie ustroju – dzielnicach) Białołęka i Wilanów. Zwiększyła się liczba obszarów planistycznych w gminach/dzielnicach: Targówek, Rembertów, Wesoła, Bielany, Ursynów i Śródmieście, uchwalono pierwsze plany na Bemowie, Pradze Południe, Żoliborzu i w Wawrze. Do końca 2005 r. nie uchwalono planów na Ochocie, Pradze Północ, Woli i w Ursusie (ryc. 2 – kolorowa wkładka, s. 14).

W 2006 r. ponownie wzrosła powierzchnia obszarów planistycznych (do 15,9%). Po niewielkim przyroście w 2007 r. (o 0,7%), w kolejnych latach nastąpiły znacznie większe przyrosty (w 2008 r. – do 18,9%, w 2009 r. – do 23,3%, w 2010 r. – do 27,6%). W przeciwieństwie do lat poprzednich uchwalono znaczną liczbę planów miejscowych w centralnej części Warszawy, głównie w dzielnicach: Mokotów, Ochota, Praga Południe i Wola. Plany uchwalono również w pozostałych dzielnicach, z wyjątkiem Ursusa, który jako jedyna warszawska dzielnica nie dysponuje żadnym planem miejscowym (ryc. 3 – kolorowa wkładka, s. 15).

Przyrost powierzchni obszarów planów miejscowych w latach 1995-2010 był nierównomierny (ryc. 4). W latach 1995-2000 był nieznaczny (poniżej 1% rocznie), w kolejnych dwóch latach nastąpił kilkuprocentowy wzrost, który został zahamowany w 2002 r. – zmiany ustroju Warszawy. W 2003 r. – ostatnim obowiązywania planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1994 r. – oraz w latach 2004-2005 przyrost obszarów planistycznych również był niewielki (poniżej 1% rocznie). Można domniemywać, że wynikało to z konieczności stworzenia spójnej polityki przestrzennej w skali całego miasta, czego efektem było uchwalenie w 2006 r. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*<sup>6</sup>. Również w 2006 r. nastąpił przyrost powierzchni obszarów planistycznych (o 3%), który jednak został zahamowany w 2007 r. (o 0,7%). Od 2008 r. sukcesywnie zwiększa się powierzchnia, w tym w ostatnich dwóch latach o ponad 4% w skali roku.

<sup>6</sup> *Studium* (2006).



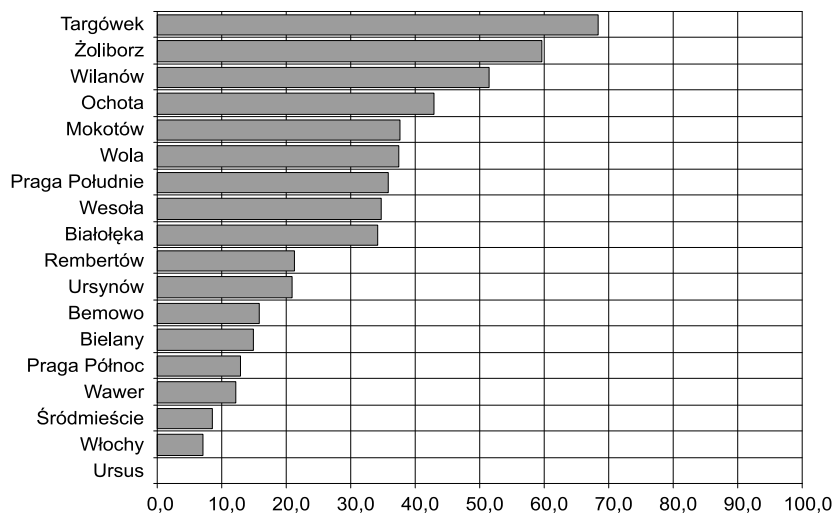
Ryc. 4. Pokrycie Warszawy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (jasne) i planami zagospodarowania przestrzennego uchwalonymi przed 1994 r. (ciemne) w poszczególnych latach

Nie jest możliwe dokładne prognozowanie, jak szybko będzie następował przyrost obszarów planów miejscowych w kolejnych latach. Trwające procedury planistyczne są na różnych etapach, a czas sporządzania planu zależy od wielu czynników i przeważnie wynosi kilka lat. Jednak w interesie miasta leży jak najszybsze ich uchwalenie, bowiem obecne pokrycie planami miejscowymi terytorium Warszawy nie jest wystarczające do prowadzenia skutecznej polityki przestrzennej.

## 1.2. Pokrycie dzielnic warszawskich miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego na koniec 2010 r.

Spośród 18 obecnych dzielnic Warszawy tylko jedna – Ursus – nie ma na swoim terytorium żadnego uchwalonego planu miejscowego (ryc. 5). Mniej niż 10% powierzchni objętej planami mają dzielnice: Włochy (7,1%) i Śródmieście (8,5%). W czterech dzielnicach (Wawer, Praga Północ, Bielany i Bemowo) plany obejmują swym zasięgiem kilkanaście procent danego terytorium (od 12,2% do 15,8%). W dzielnicach: Ursynów i Rembertów powierzchnia ta wynosi odpowiednio 20,8% i 21,3%. Pięć dzielnic (Białołęka, Wesoła, Praga Południe, Wola i Mokotów) dysponuje planami obejmującymi od 34,1% do 37,6% ich powierzchni. Tylko cztery dzielnice mają plany obejmujące swym zasięgiem ponad 40% terytorium. Są to: Ochota (42,9%), Wilanów (51,5%), Żoliborz (59,7%) i Targówek (68,4%).

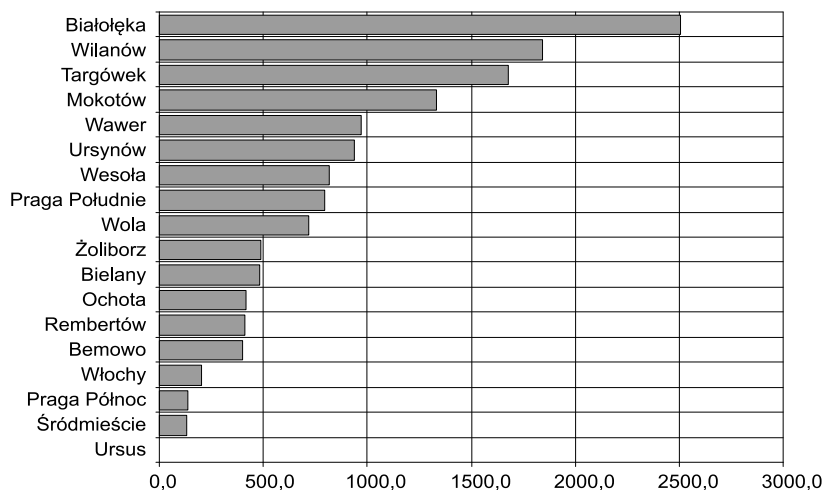
Ponieważ dzielnice różnią się wielkością oraz charakterem zagospodarowania swych terytoriów, procentowy udział obszarów objętych planami, liczonych od całkowitej powierzchni dzielnicy nie może być jedynym miarodajnym wyznacznikiem. Dokonano zatem również zestawienia ukazującego powierzchnie obszarów objętych planami w hektarach (ryc. 6). Pozwoliło to na wskazanie dzielnic o dużych terytoriach, w których plany miejscowe – mimo ich wielkości – nie stanowią jednak istotnego udziału procentowego w powierzchni całej dzielnicy. Przykładem



Ryc. 5. Pokrycie dzielnic Warszawy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego – w %

jest Białoleka, w której obszary objęte planami stanowią 34,1% dzielnicy (9. miejsce), natomiast zajmują łączną powierzchnię ponad 2500 ha (1. miejsce). Kolejne dzielnice pod względem bezwzględnej powierzchni objętej planami to: Wilanów (1840 ha), Targówek (1676 ha) i Mokotów (1330 ha). Następne 5 dzielnic (Wawer, Ursynów, Wesoła, Praga Południe i Wola) mają plany dla obszarów o powierzchni między 700 ha i 1000 ha, a kolejne 4 (Żoliborz, Bielany, Ochota i Rembertów) – między 400 ha i 500 ha. W dzielnicy Wola planami objęto prawie 400 ha, w dzielnicy Włochy – ok. 200 ha, w dzielnicach Praga Północ i Śródmieście – poniżej 140 ha.

Stopień pokrycia planami miejscowymi poszczególnych dzielnic jest zatem zróżnicowany, a ich lokalizacja nierównomierna. W początkowym okresie planami obejmowano obszary



Ryc. 6. Pokrycie dzielnic Warszawy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego – w ha

położone przeważnie na obrzeżach miasta – były to suwerenne decyzje władz ówczesnych gmin. Po zmianie ustroju Warszawy zwiększyła się liczba obszarów planistycznych w centralnej części miasta. Wciąż jednak największe powierzchnie objęte uchwalonymi planami miejscowymi (ok. 40% sumy powierzchni wszystkich obszarów planów miejscowych) występują w trzech „zewnątrznych” dzielnicach: Białołęce, Wilanowie i Targówku.

## 2. Zmiany w strukturze przestrzennej Warszawy

Realizacja ustaleń zawartych w planach miejscowych, w tym przede wszystkim przeznaczenia terenów, ma istotny wpływ na strukturę przestrzenną Warszawy. Może prowadzić zarówno do daleko idących, niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu, jak również do poprawy istniejącego stanu użytkowania danych obszarów. Uchwalone plany miejscowe zostały przypisane do jednej z czterech grup o różnych celach planistycznych ich sporządzenia (ryc. 7 – kolorowa wkładka, s. 15). W przypadku niejednoznacznego charakteru planu, o klasyfikacji obszaru decydował kluczowy cel planistyczny.

Pierwszą grupę stanowią obszary planistyczne obejmujące tereny niezabudowane lub ekstensywnie zabudowane, przeważnie położone z dala od istniejących koncentracji zabudowy – z przeznaczeniem ich do zabudowy. Pozyskanie w ten sposób nowych obszarów inwestycyjnych jest łatwiejsze niż intensyfikacja zabudowy na terenach już zabudowanych. Sprzyja temu również społeczność lokalna, która spodziewa się znacznych zysków ze sprzedaży gruntów. Plany te były sporządzane głównie w Białołęce i Wilanowie, w większości gdy były one jeszcze samodzielnymi gminami. Z ekonomicznego punktu widzenia, jest to działanie korzystne dla samorządów. Oferta dużych terenów budowlanych sprzyja bowiem pozyskiwaniu kapitału inwestycyjnego, a po realizacji inwestycji – zasobnych mieszkańców. Jednak w skali miasta znaczny przyrost terenów budowlanych może skutkować realizacją rozproszonych inwestycji, których obsługa infrastrukturalną będzie obciążone wysokimi kosztami realizacyjnymi i eksploatacyjnymi.

Drugą grupę stanowią obszary w części zainwestowane, którym plany umożliwiają intensyfikację zagospodarowania w celu bardziej racjonalnego wykorzystania istniejącej infrastruktury, a w efekcie niższych kosztów inwestycyjnych i eksploatacyjnych, związanych z obsługą komunikacyjną i inżynierską. Obszary te występują zarówno w strefie centralnej Warszawy, jak i w dzielnicach obrzeżnych. Na tych obszarach znajdowały się rezerwy terenu – kwartały niezabudowane lub zabudowane tylko obrzeżnie, tereny o funkcjach produkcyjnych lub technicznych, tereny dużych działek możliwych do parcelacji na mniejsze oraz znaczne przerwy w ciągach zabudowy przyulicznej.

Trzecia grupa to obszary w znacznym stopniu zainwestowane, obejmowane planami w celu ich uporządkowania, w tym uzupełnienia zabudowy. Są zlokalizowane przeważnie w centralnych dzielnicach Warszawy, ale zaliczają się do nich także osiedla jednorodzinne zlokalizowane na obrzeżach miasta. Są położone przeważnie w zasięgu istniejącej infrastruktury społecznej i technicznej.

Ostatnią grupę są obszary, dla których celami planistycznymi było także umożliwienie realizacji inwestycji celu publicznego, głównie z zakresu transportu i komunikacji. Zaliczono do

niej również plany, które sporządzono w celu ochrony istniejących terenów otwartych, a także zachowania istniejącego zagospodarowania, wynikającego z uwarunkowań kulturowych.

### **3. Lokalizacja obszarów planistycznych względem szynowych sieci transportu publicznego**

Część obszarów planistycznych została wyznaczona na terenach, przez które przebiegają istniejące linie kolejowe, linia metra lub linie tramwajowe. Są to jednak przeważnie obszary już zainwestowane.

Natomiast większość obszarów przeznaczonych pod nową zabudowę jest pozbawiona tej obsługi. Dotyczy to zwłaszcza obszarów planistycznych w dzielnicach: Białołęka i Wilanów, ale także niektórych obszarów w innych dzielnicach obrzeżnych (ryc. 8 – kolorowa wkładka, s. 16). Na części z nich przewiduje się nowe linie szynowe, ale ich realizacja może nastąpić w odległym horyzoncie czasu. Do tej pory obsługa transportem publicznym będzie się opierać na komunikacji autobusowej, a dalsze obszary będą obsługiwane w większości komunikacją indywidualną, co przy istniejącym niewydolnym układzie komunikacyjnym pogorszy warunki użytkowania tych obszarów.

### **Podsumowanie**

Lokalizacja części obszarów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest niewłaściwa z punktu widzenia zasad zrównoważonego rozwoju. Będzie prowadziła do powstawania nieefektywnych struktur przestrzennych, charakteryzujących się gorszymi standardami użytkowymi.

### **Literatura**

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, Uchwała Rady m.st. Warszawy nr LXXXII/2746/2006 z 10.10.2006 r.
- Uchwała Rady Warszawy* nr XXXVIII/492/2001 z 9.07.2001.
- Ustawa z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy* (Dz.U. z 1994 r. nr 48, poz. 195).
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. z 1994 r. nr 89, poz. 415).
- Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy* (Dz.U. z 2002 r. nr 41, poz. 361).
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717). [www.um.warszawa.pl](http://www.um.warszawa.pl).