

DAGMARA KOCIUBA

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

OGRANICZENIA W ROZWOJU MIAST W KONTEKŚCIE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Abstract: Restriction of Urban Development in the Context of Spatial Planning. The objective of the study is to evaluate the implementation of the provisions of the *Act of 27 March 2003 on Spatial Planning and Development* at the local level and to determine the impact of planning works on the spatial development of Polish cities. The primary instruments of spatial policy (*Study of the Conditions and Directions of Spatial Management, Local Spatial Development Plan, Decision on Building and Land Development/planning permission*) were analysed. The state of the implementation of planning works, and their financial, socio-economic and spatial effects were assessed. This provided the basis for evidencing the incoherence of the planning system and the identification of risks in the scope of the implementation of the current spatial policy in the context of effective management of urban areas.

Key words: Effects of planning works, restriction of urban development, spatial policy instruments, urban planning.

Wstęp

Planowanie przestrzenne jest zasadniczym elementem zrównoważonego rozwoju miast. Efekty prac planistycznych przekładają się bezpośrednio na zagospodarowanie przestrzeni. Właściwe planowanie warunkuje zachowanie ładu przestrzennego, szybszy rozwój społeczno-gospodarczy i poprawę jakości życia mieszkańców. Dlatego tak ważne jest, aby planowanie przestrzenne, zwłaszcza planowanie miejscowe, odbywało się bez zakłóceń i miało wsparcie w obowiązujących przepisach prawa i odpowiednie instrumenty realizacyjne.

Niestety *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (dalej: *upizp*) z 27.03.2003 r. kontynuuje przyjęty w 1994 r. schemat planowania na poziomie lokalnym, co pogłębia dualizm planistyczny i rodzi wiele wątpliwości natury prawnej [Niewiadomski 2009; Zachariasz 2012, 2013]. Miasta są zobligowane do sporządzenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* (dalej:

studium lub *studium uikzp*), które jest tylko aktem polityki przestrzennej bez mocy prawnej, z kolei nieobligatoryjnym jest akt prawa miejscowego, tj. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy lub *MPZP*), na podstawie którego wydaje się decyzje kształtujące przestrzeń polskich miast. W takiej sytuacji podejmowanie większości decyzji o lokalizowaniu inwestycji odbywa się na podstawie zasady dobrego sąsiedztwa i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej: decyzja *wz*), która jak wskazują najnowsze dane statystyczne [*Ruch budowlany ...* 2014, Śleszyński *et al.* 2014] jest nadal podstawowym instrumentem planowania przestrzennego w Polsce. Taki stan rzeczy pociąga za sobą daleko idące konsekwencje, które zostaną omówione w dalszej części pracy.

Celem pracy jest ocena implementacji zapisów *upizp* na poziomie lokalnym oraz ukazanie wpływu dotychczasowych prac planistycznych na kształtowanie przestrzeni polskich miast. Analizie poddano główne instrumenty polityki przestrzennej (*studium*, *plan miejscowy*, *decyzje wz*), realizację prac planistycznych w latach 2004-2012¹ oraz ich skutki w sferze finansowej, społeczno-gospodarczej i przestrzennej.

1. Pokrycie planistyczne, jego aktualność, czas i koszty prac

Dla racjonalnego gospodarowania przestrzenią miast bardzo istotne jest pokrycie planistyczne, dlatego jako korzystne należy przyjąć to, że mimo osłabienia przyrostu powierzchni objętej planami w skali kraju po 2008 r. (2004 – 17,2%, 2008 – 25,6%, 2012 – 27,9%), stały wzrost pokrycia nadal obserwowany jest w miastach na prawie powiatu (2004 r. – 18,1%, 2008 – 34,5%, 2012 – 42%) i gminach miejskich (2004 – 24,9%, 2008 – 42,5%, 2012 ponad 50%) oraz największych polskich miastach (w latach 2004-2012 w Warszawie –14,8-29,7%, Krakowie – 3,2-37,7%, Poznaniu – 5,4-34,9%, Wrocławiu – 19,3-50,9%, Gdańsku – 46,8-67,3%). Stagnacja widoczna jest w Łodzi (wzrost o 1 pp., przy współczynniku pokrycia ok. 5%) i Lublinie (około 2 pp.). Wyjątek w skali kraju stanowią Chełm, Chorzów, Konin, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Zamość, Żory, Jastrzębie-Zdrój z pokryciem powyżej 95% [Śleszyński 2006, Śleszyński *et al.* 2009, 2012, 2014].

Efektywne planowanie przestrzenne wymaga utrzymania stałej dynamiki prac planistycznych. Prognozy nie są optymistyczne, gdyż dezaktualizują się plany miejscowe uchwalone w ramach *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* z 7 lipca 1994 r. co wymusza konieczność aktualizacji dokumentów, a tym samym osłabia przyrost powierzchni objętej planami. Spowolnienie prac obserwowane jest zarówno

¹ W pracy wykorzystano dane zawarte w raportach i analizach stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach wykonanych dla lat 2004-2012 w IGiPZ PAN na zlecenie ministerstw odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną. Opracowania te bazują na danych statystycznych GUS pochodzących z badania wchodzącego w skład programu badań statystyki publicznej nr PP-01 (2007-2010) i 1.02.04(16) (2011-2013) „Planowanie przestrzenne w gminie”. Ponadto, wykorzystano raporty branżowe oraz interpretacje prawne zapisów *upizp*.

w miastach na prawach powiatu (w 2009 r. plany w trakcie sporządzania zajmowały średnio 24,9%, w 2011 – 27,4%, a w 2012 – 23,2% ich powierzchni), jak i w pozostałych gminach miejskich (2011 – 15%, 2012 – 13,9%) [Śleszyński *et al.* 2012, 2014]. W tej sytuacji za szczególnie korzystne należy uznać utrzymanie się wysokiego tempa prac nad projektami *MPZP* w kilku największych ośrodkach, m.in. Warszawie, Krakowie, Łodzi, Gdańsku, Szczecinie, Lublinie i Poznaniu (pracami projektowymi objęte jest ok. 1/3 powierzchni tych miast) [Śleszyński *et al.* 2014].

Na osłabienie przyrostu pokrycia planistycznego ma wpływ również bariera finansowa. Przeciętny koszt uchwalenia planu miejscowego w miastach w porównaniu z 2011 r. wzrósł dość znacznie, z 3340 do 4050 zł w przeliczeniu na 1 ha (w 2004 r. było to ok. 2300 zł). W niektórych miastach, m.in. Radomiu, Warszawie, Krakowie, Krynicy-Zdroju, Białymstoku, Szczecinie i Gryfinie łączne koszty sporządzenia planów przekroczyły 1 mln zł, a w samym Krakowie wyniosły 3,1 mln zł (ponad 4% kosztów w skali kraju) [Śleszyński 2006; Śleszyński *et al.* 2014].

Rosnących kwot zobowiązań gmin z tytułu uchwalania planów miejscowych nie pokrywają wpływy z opłat planistycznych, które w miastach powiatowych na koniec 2012 r. wyniosły tylko 71 mln (przy prognozach 2,8 mld), a w pozostałych miastach 31 mln (1,3 mld) [Kowalewski *et al.* 2013]. Ponadto, wiele decyzji zostało uchylonych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2010 r.² W efekcie dominująca część renty planistycznej w postaci głównie opłat adiacenckich stanowi dochód właścicieli nieruchomości, a nie budżetów miast [Kowalewski *et al.* 2013; Markowski 2010].

Problemem jest nadal względnie długi czas sporządzania planów, w jednej trzeciej przypadków dłuższy, niż 3 lata. Dotyczyło to w szczególności (ok. 40%) miast na prawach powiatu [Śleszyński *et al.* 2014]. Przewlekłość prac sprawia, że wiele planów w dniu ich uchwalenia jest już nieaktualnych, zatem nie stanowią należyte podstawy do prowadzenia racjonalnej gospodarki przestrzennej.

2. Rozdrobnienie pokrycia planistycznego, brak uzgodnień w obszarach stykowych

Planowanie przestrzeni miast w polskich realiach formalno-prawnych staje się długotrwałym, żmudnym procesem, który musi pogodzić oczekiwania wielu „graczy”. Z tej swoistej gry interesów zazwyczaj „wypadają” niedochodowe przestrzenie publiczne na rzecz generujących przychody z podatków usług komercyjnych³, za-

² Trybunał stwierdził, że gminy nie powinny pobierać opłaty planistycznej na podstawie nowego *MPZP* od właścicieli, których nieruchomości była objęta starym planem, tzn. uchwalonym na podstawie *Ustawy o planowaniu przestrzennym* z 12 lipca 1984 r., lub wcześniejszych, pod warunkiem, że stary i nowy plan przewidywały takie samo przeznaczenie działki (wyrok TK z 9.02.2010, sygn. akt P 58/08).

³ W 2012 r. odsetek planów dla przestrzeni publicznych w miastach powiatowych wynosił 2,4%, a w pozostałych gminach miejskich 2,6%, dla usług komercyjnych było to odpowiednio 11,9% i 7,5% [Śleszyński *et al.* 2014].

zwyczaj rozproszonych w przestrzeni miasta. Powoduje to rozdrobnienie pokrycia (rekordzistą wśród miast jest Gdańsk posiadający w 2012 r. 459 planów i Wrocław – 312) oraz sprawia, że plany zazwyczaj obejmują niewielkie powierzchnie. Dotyczy to zarówno *MPZP* obowiązujących (w 2012 r. w miastach powiatowych było to 72 ha, a w pozostałych gminach miejskich – 81 ha, w 2011 r. – 66 i 74 ha, w 2010 r. – 71 i 91 ha, 2009 – 53 i 71 ha), jak też aktualizowanych (w 2012 r. – 102 ha i 114 ha przy średniej dla Polski 310 ha) [Śleszyński *et al.* 2012, 2014]. Rozproszenie pokrycia sprawia, że plany rzadko pokrywają całe miasto w jego granicach administracyjnych (przykładem jest m.in. Łódź z pokryciem 5,4% i Radom – 10,5%). Zarządzanie takim obszarem, a w szczególności realizacja inwestycji napotyka na wiele trudności natury formalno-prawnej [Szewczyk 2012] i finansowej [Kościński 2012].

Zagrożeniem dla prowadzenia spójnej polityki przestrzennej dla obszarów położonych przy granicach miast i ich stref podmiejskich jest też brak odpowiednich zapisów w obowiązujących aktach prawnych odnoszących się do uzgadniania treści planów w obszarach stykowych. Może to być znacznym utrudnieniem w kontekście konieczności sporządzania dokumentów planistyczno-strategicznych dla obszarów funkcjonalnych miast⁴.

3. Przeszacowanie potrzeb terenowych pod budownictwo mieszkaniowe. Skutki ekonomiczne i demograficzne

Wprowadzie niemal wszystkie miasta w Polsce posiadają obowiązujące lub aktualizowane *studia uikzp*, ale biorąc pod uwagę dużą swobodę planistyczną organów administracji publicznej ich zapisy niestety nie zawsze wskazują na uzasadnione ekonomicznie wykorzystanie przestrzeni [Kowalewski *et al.* 2013; Olbrysz, Kościński 2011]. Kolejny rok z rzędu w *studiach* i *MPZP* miast obserwowane jest niepokojące zjawisko związane z dopuszczaniem ponad 1/4 powierzchni miast pod budownictwo mieszkaniowe, zwłaszcza jednorodzinne (tab. 1), co jest jedną z istotnych przyczyn nadmiernego rozpraszania zabudowy.

Wskazanie terenu pod zabudowę mieszkaniową w *MPZP* obliguje gminę do poniesienia ogromnych kosztów związanych z wykupem gruntów pod budowę dróg i infrastruktury technicznej⁵. Zwraca na to uwagę tzw. Rezolucja Lubelska IV Kongresu Miast Polskich (2012): *Należy (...) powstrzymać uchwalanie tych planów zagospodarowania przestrzennego, które generują wydatki publiczne nieadekwatne do potrzeb rozwoju i możliwości ekonomicznych gmin.*

⁴ Według zapisów *KPZK 2030* [2012]: „Obszary funkcjonalne powinny stanowić odrębną kategorię planistyczną”. Wiąże się to z koniecznością przeprowadzenia delimitacji oraz przygotowania planu zagospodarowania i strategii rozwoju dla całego obszaru funkcjonalnego.

⁵ W skali Polski wydatki te są szacowane między 67 mld [Kowalewski *et al.* 2013] a 129 mld [Olbrysz, Kościński 2011].

Tabela 1

Struktura przeznaczenia terenów w obowiązujących studiach gminnych
i planach miejscowych w latach 2009-2012

Rok	Miasta na prawach powiatu						Pozostałe gminy miejskie					
	zabudowa ogółem		w tym wielorodzinna		w tym jednorodzinna		zabudowa ogółem		w tym wielorodzinna		w tym jednorodzinna	
	studium	mpzp	studium	mpzp	studium	mpzp	studium	mpzp	studium	mpzp	studium	mpzp
2009	26,5	24,1	8,9	6,9	17,5	17,2	21,6	26,2	5,1	5,3	16,5	20,9
2010	26,8	22,5	10,1	6,7	16,7	15,8	24,1	26,9	5,7	5,2	18,4	21,7
2011	26,5	23,6	10,0	6,8	16,6	16,8	22,9	26,6	5,4	5,1	17,5	21,5
2012	25,4	21,9	8,7	6,0	16,7	15,9	24,2	26,5	5,6	5,1	18,6	21,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Śleszyński *et al.* 2012, 2014] (tab. 1 i 2).

Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy są nierzetelnie lub wadliwie sporządzone analizy skutków finansowych planów. Na koniec 2012 r. prognozowane koszty związane z uchwaleniem planów miejscowych wyniosły dla analizowanych miast 42,7 mld zł, a faktycznie zrealizowane – 3,7 mld zł. Najwięcej pochłonęła budowa dróg gminnych z ich wykupem (w 2012 r. dla miast powiatowych prognoza 3,5 mld, realizacja 2,1 mld, dla pozostałych miast 596 i 277 mln, do końca 2011 r. odpowiednio: 18,6 i 9,1 mld oraz: 5,1 i 1,1 mld). Prognozowane wpływy do budżetu zostały obliczone na 21,3 mld zł, a zrealizowane osiągnęły 3,3 mld. W miastach na prawach powiatu przewidywano, że wpływy ogółem wyniosą 15,3 mld zł, z czego blisko 1/3 powinien zapewnić wzrost podatku od nieruchomości (zrealizowane wpływy wyniosły tylko 1,4 mld) [Kowalewski *et al.* 2013]. Znacznie przeszacowane wpływy do budżetów nie równoważyły wydatków. Ponadto, zobowiązania gmin stale rosną w związku z narastającą liczbą wniosków o wykup gruntów pod projektowane w planach miejscowych inwestycje publiczne, zwłaszcza drogowe [Olbrysz, Koziński 2011]. Prowadzenie racjonalnej polityki budżetowej w takiej sytuacji jest fikcją, która w przyszłości może doprowadzić wiele samorządów do zapaści finansowej.

Kolejną przyczyną wyznaczania zbyt dużych terenów pod zabudowę mieszkaniową są nierzetelne prognozy demograficzne (lub ich brak). W 2012 r. w przypadku tylko 32% miast (69 dużych i 220 pozostałych) współczynnik chłonności demograficznej (przyjmując dla zabudowy wielorodzinnej 200 osób na 1 ha, a dla zabudowy jednorodzinnej 40 osób na 1 ha) został oszacowany na 13,7 mln (z tego na terenach zabudowy jednorodzinnej 6,8 mln), a dla gmin ze stref podmiejskich na 18 mln (14,1 mln). Łącznie daje to 31,7 mln (przy pokryciu planistycznym ok. 1/3 powierzchni analizowanych jednostek) [Kowalewski *et al.* 2013]. Biorąc pod uwagę prognozy GUS dotyczące ubytków liczby ludności kraju w następnych latach (do 34 mln w 2050 r.) [Prognoza ... 2014], stopień przeszacowania jest kilkakrotny.

4. Presja inwestycyjna na tereny rolnicze

Rozpraszenie zabudowy w miastach i ich strefach podmiejskich jest główną przyczyną silnej presji inwestycyjnej na tereny rolnicze – średnio w kraju 6,8% powierzchni pokrytej *MPZP* miało zapisaną zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, np. małopolskie (powyżej 5%) i mazowieckie (powyżej 3%), co jest skutkiem wzmoczonej urbanizacji wokół Krakowa i Warszawy (tu poziom uchwalonych wyłączeń gruntów rolnych w *MPZP* wynosi średnio 20%-30% powierzchni gmin, a w Nadarzynie osiągnął nawet 82%). Ponadto, wysokie udziały odrolnień występują w rejonie trójmiejskim, poznańskim, wrocławskim i lubelskim. Niestety nadal obserwowane jest zjawisko szybszego przyrostu terenów odralnianych niż całkowitej powierzchni planów [Śleszyński *et al.* 2014]⁶, co powoduje żywiołową suburbanizację, której skutki nasilają chaos przestrzenny [Lisowski, Grochowski 2008]. W takiej sytuacji o lokalizacji i rozplanowaniu nowych terenów mieszkaniowych niejednokrotnie decyduje nie zamiysł urbanisty, ale struktura własnościowa działek rolnych (tzw. zabudowa od miedzy do miedzy).

Za skrajnie niekorzystne w kontekście zachowania ładu przestrzennego należy uznać, że niekontrolowane przeznaczanie gruntów rolnych na cele nierolnicze w miastach usankcjonowała nowelizacja *Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych* z 19 grudnia 2008 r. Po pięciu latach swoistej „samowolki” kolejna nowelizacja *Ustawy* z 8 marca 2013 r. wyłączyła spod tego proceduru użytki rolne klas I-III, których odrolnienie wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a uprawnionym do złożenia wniosku jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a nie jak dotychczas właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości.

5. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Brak pokrycia planami spowodował, że ponad 80% wszystkich nowych inwestycji budowlanych jest wznoszonych na podstawie decyzji *wz*⁷. Jest to konsekwencją słabego nadzoru nad działalnością planistyczną organów administracji publicznej, ale też przyjętej przez sądy administracyjne linii orzeczniczej, wykluczającej zawarte w art. 1 ust. 1 i 2 *upizp* zasady i klauzule generalne jako materialne podstawy do rozstrzygnięć podejmowanych w decyzjach administracyjnych [Zachariasz 2013].

⁶ Jeśli stan początkowy w 2004 r. przyjmować za 100%, to w 2012 r. zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze osiągnęły 224%, podczas gdy powierzchnia obowiązujących planów – zaledwie 157%.

⁷ W 2012 r. na ok. 200 tys. budów – 160 tys. zostało zrealizowanych na podstawie pozwoleń wydanych w trybie decyzji *wz*, z czego blisko 90 tys. pozytywnych decyzji dotyczyło inwestycji mieszkaniowych [Kowalewski *et al.* 2013].

Podstawowe informacje o wydanych pozytywnych decyzjach lokalizacyjnych w latach 2010-2012

Kategoria	Rok	Ogółem	Decyzje wz dotyczące zabudowy (w %)	
			wielorodzinnej	jednorodzinnej
Polska	2010	163 572	1,8	64,2
	2011	155 239	1,8	63,3
	2012	142 743	2,3	60,6
Miasta na prawach powiatu	2010	22 209	6,8	46,9
	2011	20 674	7,8	47,6
	2012	19 758	9,5	44,1
Gminy miejskie	2010	12 431	3,1	54,2
	2011	10 716	2,9	52,9
	2012	9 334	3,7	53,5

Chociaż w ciągu ostatnich trzech lat notuje się spadek liczby wydawanych decyzji wz, to nadal przeważająca ich część (40-50%) dotyczy zabudowy mieszkaniowej [Ruch budowlany ... 2014]. Należy zauważyć, że średnio w skali kraju decyzji wz wydaje się więcej (w 2012 r. 63%) niż w miastach na prawie powiatu (ponad 53%) i w pozostałych gminach miejskich (ponad 57%) (tab. 2), co może świadczyć o lokalizowaniu nowej zabudowy na podstawie MPZP, wyhamowaniu procesu inwestycyjnego oraz o przeniesieniu aktywności osadniczej poza granice miast, głównie do ich stref podmiejskich. W tym kontekście znaczna przewaga pozwoleń na budowę domów jednorodzinnych⁸ może wpłynąć negatywnie na zachowanie ładu przestrzennego na tych terenach. Na niekorzyść działa dodatkowo to, że inwestycje mieszkaniowe realizowane na podstawie decyzji wz zajmują działki o małej powierzchni (w 2012 r. przeciętnie 0,7 ha, w 2011 – 0,6 ha) [Śleszyński *et al.* 2014], co powoduje dalsze rozdrobnienie zabudowy i nasilenie chaosu urbanizacyjnego.

6. Skutki społeczno-gospodarcze nieracjonalnej polityki przestrzennej

Planowe gospodarowanie przestrzenią w powyższej sytuacji generuje negatywne skutki w sferze gospodarczej i społecznej, które ograniczają zrównoważony rozwój miast.

⁸ W 2011 r. w kraju wydano 96 186 pozwoleń na budowę, w tym 75 042 decyzji dotyczyło budownictwa jednorodzinne [Ruch budowlany ... 2014].

Wadliwy system planowania przestrzennego i będąca jego wynikiem niekontrolowana urbanizacja, rozlewanie i rozpraszanie się zabudowy, żywiłowa suburbanizacja, nasilanie chaosu urbanistycznego oraz straty ekonomiczne, społeczne i gospodarcze generowane przez nieracjonalne zarządzanie przestrzenią są w ostatnim czasie szeroko dyskutowane. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w *KPZK 2030* [2012] i konsultowanej obecnie *Krajowej Polityce Miejskiej* [2014]. Zagadnieniu temu poświęcono także wiele publikacji [m.in. Koziński 2012; Markowski 2010, 2011; Zachariasz 2012] oraz raportów, analiz i ekspertyz [m.in. Kowalewski *et al.* 2013; Olbrysz, Koziński 2011; Lisowski, Grochowski 2008; Śleszyński *et al.* 2014; Zachariasz 2013]. Dołączyły do nich postulaty organizacji zawodowych, samorządowych, przedsiębiorców [m.in. *Rezolucja ...* 2012; *Stanowisko ...* 2013]. Wskazują one jednoznacznie, że w Polsce od wielu lat brakuje racjonalnej polityki przestrzennej, co rodzi różnego rodzaju ograniczenia dla efektywnego gospodarowania przestrzenią miast. Rozdrobnienie planistyczne i lokalizowanie inwestycji na podstawie decyzji *wz* sprzyja rozpraszaniu zabudowy. Budżety miast nie są w stanie sprostać kosztom związanym z koniecznością budowy i utrzymania dróg i uzbrojenia na obszarach wyznaczonych, często pod presją inwestora, pod nową zabudowę, a spekulacje na rynku nieruchomości powodują, że przy wykupie gruntów pod te inwestycje zazwyczaj przepłacają. Rosnące zobowiązania powodują, że władze miast niechętnie rozpoczynają prace nad nowymi planami, zaś działania inwestycyjne kierują na tereny bez pokrycia planistycznego, często rolne, co umożliwia im ustawodawca. Przyczynia się to do eskalacji negatywnych zjawisk przestrzennych, pogorszenia stanu środowiska i nasilenia chaosu urbanizacyjnego. Brak planów miejscowych dla indywidualnego inwestora oznacza wzrost ryzyka inwestycyjnego związany z brakiem możliwości oszacowania kosztów i rentowności inwestycji oraz wydłużenie procedur uzyskania pozwolenia na budowę. Miasta „bez planów” są mniej konkurencyjne, co ogranicza ich rozwój gospodarczy.

Brak spójnej polityki w zakresie planowania przestrzennego jest odczuwalny również przez mieszkańców miast i stref podmiejskich. Grodzone osiedla potęgują polaryzację i zanik więzi społecznych. Rozproszenie zabudowy na terenach pozbawionych infrastruktury drogowej, uzbrojenia, usług i transportu publicznego wiąże się z podniesieniem kosztów i obniżeniem standardu życia, ale też utrudnia funkcjonowanie na rynku pracy.

7. Wnioski

Wady systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym sprawiły, że instrumenty planistyczne przestają pełnić swe funkcje. *Studium* – obligatoryjny dokument decydujący o kierunkach rozwoju przestrzennego gminy – z powodu braku analiz skutków finansowych, nierzetelnych prognoz demograficznych i przeszacowania potrzeb terenowych przestaje być narzędziem realizacyjnym strategii rozwoju,

a staje się jedynie fasadą pseudo zagospodarowania przestrzeni. Obecna konstrukcja i brak umocowania prawnego *studium* uniemożliwia efektywny wpływ i nadzór nad procesami rozwoju miast.

Z kolei MPZP, który z założenia miał koordynować politykę przestrzenną z polityką społeczną i ekonomiczną gminy, ze względu na wysokie koszty i ciągnący się latami proces uchwalania, oraz trudności w egzekwowaniu prawa i obawy decydentów przed podejmowaniem niepopularnych decyzji, stał się jedynie narzędziem konsyliacji oczekiwań wielu interesariuszy. Powszechna „doraźność”, ostrożność i działanie „pod inwestora” zastępujące planowy i konsekwentnie realizowany proces powodują ogromne rozdrobnienie pokrycia (pokryciem planistycznym na poziomie prawie 100% może się poszczycić tylko 9 z 913 miast w Polsce), co znacznie utrudnia efektywne zarządzanie i sprzyja niekontrolowanej urbanizacji, wywołującej wysokie koszty nieuzasadnione rachunkiem ekonomicznym.

W takich realiach lokalizowanie większości inwestycji, zwłaszcza mieszkaniowych, odbywa się na podstawie decyzji wz, której ustawowym celem jest wprawdzie ustalenie czy dane zamierzenie inwestycyjne nie naruszy ładu przestrzennego, ale biorąc pod uwagę uznaniowość i bezkarność urzędników oraz zalegalizowaną możliwość ominięcia zapisów *studium*, w praktyce dbałość o ład przestrzenny jest tylko zapisem w dokumentach strategiczno-planistycznych. Na obszarach miast i ich stref podmiejskich zamiast ładu panuje bezład przestrzenny, a o przeznaczeniu terenów decydują nie organy administracji, tylko deweloperzy i właściciele nieruchomości.

W tym kontekście obecna polityka przestrzenna sankcjonuje żywiołową, niekontrolowaną urbanizację, pogłębia chaos przestrzenny i generuje negatywne zjawiska społeczno-gospodarcze. Aby temu zapobiec konieczne są zmiany legislacyjne, w tym poszerzenie obligatoryjności planowania, a także nałożenie na podmioty administracji publicznej obowiązku bardziej ekonomicznego wykorzystania przestrzeni (szczególnie dotyczy to przeznaczania terenu pod nową inwestycje tylko wtedy, gdy jest on wyposażony w niezbędną infrastrukturę techniczną i społeczną oraz wyczerpią się rezerwy terenowe na obszarach dotychczas wyznaczonych w planie). Należy też wzmocnić nadzór nad pracami planistycznymi, w tym wprowadzić obowiązek uzasadniania zmiany użytkowania terenu poparty wiarygodnymi analizami finansowymi. Ponadto, konieczne jest oddzielenie prawa do zabudowy działki od prawa własności oraz uregulowanie zasad gospodarowania gruntami. Trzeba powiązać planowanie inwestycyjne z planowaniem przestrzennym. Należy wzmocnić rolę *studium*, gdyż nie mając charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy odmowy wydania decyzji lokalizacyjnej chociaż jest ona sprzeczna z jego zapisami. Konieczne jest ograniczenie uznaniowości urzędników przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych, a sama decyzja powinna być w szerszym zakresie zastąpiona aktami prawa miejscowego. W tym kontekście kluczowe jest przyspieszenie prac nad planami miejscowymi, zwłaszcza dla obszarów rozwojowych. Działania te są niezbędne, aby planowanie przestrzenne nie ograniczało rozwoju miast.

Literatura

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, MRR, Warszawa, 2012.
- Kowalewski A., Mordasiewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2013, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, www.igipz.pan.pl/.../raport-ekonomiczny-2013.html
- Koziński J., 2012, *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*. Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów, nr 1, s. 5-24.
- Krajowa Polityka Miejska (projekt, wersja I)*, MRR, Warszawa, marzec 2014.
- Lisowski A., Grochowski M., 2008, *Procesy suburbanizacji. uwarunkowania, formy i konsekwencje*, [w:] *Ekspertyzy do Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju*, K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.). MRR. t. 1, Warszawa, s. 217-280.
- Markowski T., 2010, *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ulomnych rynków*, [w:] *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek. Wyd. „Urbanista”, Gdańsk, s. 12-31.
- Markowski T., 2011, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*. Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, s. 25-44.
- Niewiadomski Z. (red.), 2009, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Wyd. C.H. BECK, Warszawa.
- Olbrysz A., Koziński J., 2011, *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*. Zespół Badawczy „Finanse w urbanizacji”, Warszawa, <http://www.financewurbanizacji.pl/files/konferencja/dokumenty/RAPORT.pdf>.
- Prognoza ludności na lata 2014-2050*, GUS, Warszawa, 2014.
- Rezolucja IV Kongresu Miast Polskich*, Lublin, 21 września 2012 r. <http://www.tup.org.pl/download/Kongres/Lublin/RezolucjaLubelskaIVKUP21IX2012.pdf>.
- Ruch budowlany w 2013 roku*, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Warszawa, 2014.
- Stanowisko Unii Metropolii Polskich z 24 kwietnia 2013 r. w sprawie sukcesywnej kodyfikacji prawa urbanistycznego (planowania i zagospodarowania przestrzennego)* <http://www.metropolie.pl/>.
- Szewczyk M., 2012, *Realizacja inwestycji na obszarach bez planów miejscowych*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, I. Zachariasz (red.). Lex a Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 86-110.
- Śleszyński P., 2006, *Szczegółowa interpretacja stanu zaawansowania prac planistycznych w gminach na koniec 2004 roku wraz z analizą możliwych czynników wpływających na ten stan*. Opracowanie wykonane na zlecenie MTiB, Warszawa.
- Śleszyński P., Komornicki T., Zielińska B., Stępiak M. 2009, *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku*. IGIPZ PAN na zlecenie MI, Warszawa.
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., Deręgowska A., Zielińska B., 2012, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 roku*. IGIPZ PAN na zlecenie MTBiGM, Warszawa.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2014, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 r.* IGIPZ PAN na zlecenie MIiR, Warszawa.

- Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym* (Dz.U. 1984 nr 35 poz. 185).
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 415).
- Ustawa z 7 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717).
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz.U. 2008 nr 237, poz. 1657).
- Ustawa z 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz.U. 2013 poz. 503).
- Zachariasz I. (red.) 2012, *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*. Lex a Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Zachariasz I., 2013, *Deregulacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego – diagnoza i założenia*, <http://www.metropolie.pl/>.