

2. TEORETYCZNE I APLIKACYJNE ASPEKTY PROBLEMATYKI BADAWCZEJ W ŚWIETLE DOTYCHCZASOWYCH DOŚWIADCZEŃ

2.1. Gospodarka przestrzenna – zagadnienia wprowadzające

Obserwacje przemian zachodzących współcześnie w polskim krajobrazie oraz widocznych efektów tych procesów potwierdzają, że przestrzeń obok lasów, wód, złóż surowców mineralnych, powietrza, powinna być postrzegana jako zasób i wartość nadrzędna [Domański 2007; Gołden 2002; Malisz 1984], której system prawa musi zagwarantować należytą ochronę. Dlatego też zmiany zachodzące w przestrzeni należy poddawać skutecznej kontroli, która zapobiegnie jej niekorzystnym przekształceniom. Racjonalne gospodarowanie przestrzenią jest jedną z najpilniejszych potrzeb, przed którą staje nie tylko Polska, ale ma również charakter globalny. Powstaje więc konieczność rozwoju metod badawczych i aplikacyjnych gospodarki przestrzennej – nauki integrującej różne dziedziny wiedzy, które wspomagają organizację przestrzeni.

Przyjmuje się, że gospodarka przestrzenna jako samodzielna dziedzina nauki swoje korzenie wywodzi nie z geografii, lecz z teorii ekonomii, w której wyeksponowano wątki przestrzenne. Prace Löscha, Christallera, Isarda, Webera, von Thünenego, uważane są za jedne z ważniejszych dla kształtowania pierwszych teorii lokalizacji w gospodarce przestrzennej. Wątek ten dostrzegli i rozwijali niezależnie od ekonomistów geografowie, urbaniści, socjologowie oraz naukowcy innych dziedzin.

Już w latach 80. XX w. Kukliński [1982] wyróżnił sześć przypadków, w których dla pojęcia *gospodarka przestrzenna* można stosować język naukowy i aplikacyjny:

- 1) gospodarka przestrzenna jako gospodarka odległością,
- 2) gospodarka przestrzenna jako problematyka użytkowania ziemi,
- 3) gospodarka przestrzenna jako gospodarka zasobami środowiska przyrodniczego,
- 4) gospodarka przestrzenna jako gospodarka regionalna,

- 5) gospodarka przestrzenna jako problematyka organizacji przestrzeni rozwoju społeczno-ekonomicznego,
- 6) gospodarka przestrzenna jako przestrzenne zagospodarowanie kraju, czym zwrócił uwagę na rozległość problematyki badawczej tej dziedziny wiedzy.

Rozbudowane metody badawcze i aparat pojęciowy gospodarki przestrzennej obecnie są wynikiem synergii pozornie odległych dziedzin nauki, takich jak geografia, socjologia, urbanistyka, ekonomia, ochrona środowiska i inne. Jednak w pracach najwybitniejszych teoretyków gospodarki przestrzennej w Polsce, trudno nie dostrzec silnych związków stosowanej i rozwijanej terminologii oraz metod badawczych z podstawową dyscypliną naukową, z którą są oni związani np: S. Leszczyki, R. Domański, Z. Chojnicki (geografia), B. Malisz (architektura, urbanistyka), A. Kukliński (geografia, ekonomia).

Zdaniem Chojnickiego [1999], *gospodarka przestrzenna* jest działalnością organizującą przestrzennie system gospodarczy lub przestrzenną organizacją tego systemu, co należy rozumieć jako gospodarowanie w przestrzeni lub gospodarowanie przestrzenią. Ta lapidarna definicja akcentuje dwa różne, przeciwstawne podejścia do przestrzeni – w pierwszym przypadku przedmiotowy, w drugim podmiotowy. Parysek [2006], rozwijając myśl Chojnickiego, mianem *gospodarka przestrzenna* określił działalność organizującą przestrzennie terytorialne systemy społeczne oraz kształtowanie przestrzennej organizacji, struktury i funkcjonowania terytorialnych systemów społecznych. Gospodarowanie w przestrzeni pozostaje kształtowaniem funkcji, gospodarowanie przestrzenią jest zaś tworzeniem struktur przestrzennych.

Zaprezentowana w polsko-szwedzkim podręczniku pojęć z zakresu planowania przestrzennego definicja *gospodarki przestrzennej* wskazuje, że jest to całokształt działalności związanej z zagospodarowaniem przestrzeni i użytkowaniem gruntów. W praktyce gospodarka przestrzenna polega na:

- wykonywaniu zadań inwestycyjnych przez podmioty prywatne, samorządowe lub państwowe;
- kontroli ładu przestrzennego w trybie badania zgodności ww. działań z prawem;
- koordynacji i regulacji przeznaczenia, sposobu zagospodarowania i zabudowy terenów na podstawie planów miejscowych i powszechnie obowiązujących przepisów prawa [*Polsko-szwedzki podręcznik...* 2001].

Zakres rozważań teoretycznych i aplikacyjnych prezentowanej pracy ograniczony zostanie do *gospodarowania przestrzenią*, które – jak przyjęto za Chojnickim [1999] – jest celowym i planowym kształtowaniem układu

przestrzennego, np. sieci osadniczej, jednostek gospodarczych, środowiska przyrodniczego i oddziaływań zachodzących między nimi.

Współcześnie, w literaturze przedmiotu zamiennie używa się zwrotów *gospodarowanie i zarządzanie przestrzenią*, choć znaczenie słów gospodarowanie i zarządzanie jest nieco inne. *Słownik języka polskiego* [1998] w niewystarczającym stopniu opisuje te dwa zwroty, charakteryzując:

- gospodarowanie jako proces kierowania¹;
- zarządzanie – wykonywanie czynności administracyjnych, kierowanie czymś.

Gospodarowanie – to działalność ludzka, indywidualna i zbiorowa, która prowadzi do zaspokojenia potrzeb człowieka. Działalność ta polega na porównywaniu korzyści oraz kosztów i wiąże się z wyborem najlepszej dostępnej możliwości.

Istotne jest zatem, z punktu widzenia praktycznego, stosowanie określenia *zarządzanie przestrzenią*, gdyż to wyrażenie obejmuje konieczność wyważania nie tylko istotnych z punktu widzenia człowieka działań, w tym podejmowania decyzji, których znaczenie wykracza poza zwykłe administrowanie terenem.

Oprócz najczęściej spotykanych w literaturze określeń (*gospodarowanie* lub *zarządzanie przestrzenią*), stosuje się również pojęcie *zarządzania przestrzennego*, które eksponuje głównie ekonomiczne, a ściślej finansowe, walory przestrzeni. Jest ono praktycznym wykorzystaniem wiedzy z zakresu ekonomicznej analizy przestrzennej, teorii gospodarki przestrzennej i analizy rynków nieruchomości, prowadzącym do umiejętnego wskazania optymalnego użytkowania, sposobów i dróg transformacji funkcji każdego fragmentu przestrzeni, głównie w kontekście osiągniętych korzyści i ponoszonych kosztów [Bajerowski 2008].

Poza dyskusją naukową dotyczącą czysto teoretycznego pojmowania pojęcia *gospodarowania przestrzenią* (*zarządzanie przestrzenią*, *gospodarka przestrzenna*) często w literaturze spotykamy aplikacyjne ujęcia, w których autorzy dookreślają naukowe definicje, wzbogacając je o elementy ułatwiające w praktyce ich stosowanie lub wręcz celowo trywializując ich znaczenie.

Za leksykonem pojęć eksperckiego projektu *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, przez *gospodarowanie przestrzenią* (*zarządzanie przestrzenią*) należy rozumieć „globalną koncepcję, która zajmuje się metodami spójnego wdrażania wszystkich polityk odnoszących się do przestrzeni.

¹ Zacytowano jedno ze znaczeń, najbardziej odpowiadające potrzebom prezentowanej pracy.

Jest to szacowanie zapotrzebowania na daną przestrzeń niezbędnego do osiągnięcia celów polityk rozwoju, odnosi się do współpracy poziomej i pionowej w kształtowaniu i wdrażaniu tych polityk. Jest ono rezultatem jakości relacji wielopoziomowych i międzysektorowych w dziedzinie polityki publicznej” [*Leksykon podstawowych pojęć...* 2009].

W opracowaniu *Gospodarka przestrzenna gmin* [1998], które w założeniu miało charakter poradnika dla samorządów, pojęcie *gospodarka przestrzenna* opisano jako złożony proces, w którym ludzie przekształcają nieustannie otaczającą ich przestrzeń ze stanu istniejącego w stan pożądaną.

Celami aplikacyjnymi gospodarki przestrzennej, co podnoszą m.in. Markowski [2008], Domański [2007] i Kozłowski [1996], są zarówno ochrona określonych wartości przestrzeni, jak i kształtowanie przestrzeni przez podejmowanie działań gospodarczych, zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju. Działania ochronne ogniskują się na dążeniu do zachowania równowagi między środowiskiem przyrodniczym a efektami działalności człowieka. Natomiast kształtowanie przestrzeni to jej przekształcenia związane z rozwojem społeczno-gospodarczym.

Cele gospodarki przestrzennej realizowane są przez:

- stworzenie systemu przepisów prawa, który reguluje działania związane z gospodarowaniem przestrzenią;
- planowanie zmian, które mogą zajść w przestrzeni, na trzech poziomach administrowania – krajowym, wojewódzkim i gminnym.

Efektom prowadzonej gospodarki przestrzennej jest zagospodarowanie, czyli stan i sposób urządzenia środowiska powstały w wyniku działalności człowieka, na który składa się ogół współzależnych obiektów i urządzeń służących zaspokajaniu różnych potrzeb mieszkańców i użytkowników [*Polsko-szwedzki podręcznik...* 2001].

W innym ujęciu *zagospodarowanie* jest zmaterializowanym i skonkretyzowanym kształtem przestrzeni, który jest efektem planistycznej i realizacyjnej działalności człowieka, powstającym przy poszanowaniu walorów środowiska [Wysocka 2003].

Na potrzeby dalszych rozważań dotyczących stanu zagospodarowania przyjęto za Paryskiem [2006], że zagospodarowanie jest rezultatem prowadzenia gospodarki przestrzennej, który znajduje swój wyraz w określonej przestrzennej organizacji, strukturze i funkcjonowaniu terytorialnego systemu społecznego.

Jak zaznaczono powyżej, gospodarka przestrzenna jest dziedziną wewnątrznie podzieloną w zakresie ustalenia przedmiotu badań. Rozbieżności

narastają, jeśli analizie poddamy dwa najważniejsze, wpływające na zagospodarowanie komponenty: planowanie przestrzenne oraz system prawa. Relacje między nimi są przedmiotem licznych dyskusji zarówno o charakterze naukowym, jak i aplikacyjnym. Wśród nich przeważają dwa poglądy. Pierwszy – reprezentowany przez środowisko prawników – wskazuje na dominującą rolę przepisów prawa, które determinują działania z zakresu planowania przestrzennego. Drugi pogląd, reprezentowany przez środowiska badające przestrzeń, akcentuje bogaty dorobek planowania przestrzennego, wskazując przy tym na system prawa, jako jeden z jego elementów.

W prezentowanej pracy autor koncentruje się na tej części gospodarki przestrzennej, która dotyczy zagospodarowania przestrzeni, w kontekście jej kształtowania i planowania.

2.2. Istota planowania przestrzennego

Przestrzeń jest dobrem rzadkim, którego nie można wytworzyć przez produkcję [Domański 2007; Gołden 2002; Kowalewski 2006; Malisz 1984], dlatego istnieje imperatyw kształtowania jej w sposób oszczędny, czemu ma służyć m.in. planowanie przestrzenne.

Jego zakres i przedmiot wynika z prostego podziału wielkości planowanej i zagospodarowywanej przestrzeni, i prowadzi od architektury, przez urbanistykę do planowania przestrzennego. Architektura jest nauką i sztuką projektowania budowli i budynków w skali mikro, obejmującą najmniejszą część otaczającej człowieka przestrzeni. Urbanistyka – nauka o planowaniu, budowie, rozbudowie miast i osiedli ludzkich – dotyczy przestrzeni nieco większej. Planowanie przestrzenne zajmuje się świadomym kształtowaniem środowiska człowieka w najszerszym rozumieniu, obejmującym wszystkie makrostruktury przestrzenne [Różga 1992]. Niezależnie od skali, kluczowe dla planowania jest wzbogacenie przestrzeni geograficznej o czwarty wymiar – czas.

Planowanie przestrzenne, jako przedmiot badań naukowych i zarazem dziedzina działalności człowieka, ma bogaty dorobek teoretyczny i praktyczny, który w miarę upływu czasu ewoluuje. Ewolucja pierwszego spowodowana jest w dużej mierze wynikami badań podstawowych i nowymi wyzwaniami o charakterze globalnym lub międzynarodowym, przed którymi staje ludzkość, obejmujących także wymiar środowiskowy. Praktyka planowania przestrzennego ewoluuje głównie pod wpływem przepisów prawa, które regulują zasady i tryb, w jakich mogą następować zmiany w zagospodarowaniu przestrzeni oraz szeroko pojętego postępu technicznego (zarówno w zakresie

zagospodarowania terenu, jak i sposobu jego organizacji). Te dwie strefy – naukowa i aplikacyjna – stale się przenikają.

Termin *planowanie przestrzenne* stosowany jest w literaturze od dziesięcioleci, a jego znaczenie zmienia się w miarę upływu czasu. Niemniej należy się zgodzić z Cartwright'em [1973], który za *planowanie przestrzenne* nie uznaje przypadkowych działań w przestrzeni.

Niezwykle trafnie *planowanie przestrzenne* zdefiniowała Dembowska [1971] wskazując, że jest to ciągły proces projektowania i kontroli rozwoju środowiska fizycznego z uwzględnieniem przemian środowiska społecznego, gospodarczego oraz stosowanych zasad zarządzania, służący kierowaniu przemianami zagospodarowania przestrzeni fizycznej. Wyraża się on całościowym kształtem działalności organów planowania przestrzennego.

W podobnym nurcie wypowiadał się Kozłowski [1984], który cytując Ciborowskiego stwierdził, że *planowanie przestrzenne* jest planem przekształceń środowiska.

Domański [1990] reprezentuje stanowisko, że *planowanie przestrzenne* jako nauka bada przestrzenną organizację ewolucyjnych systemów społeczno-gospodarczych i systemu społeczeństwo – środowisko przyrodnicze, dążąc do ulepszenia tej organizacji. Przyjmuje i wzbogaca metody badań odpowiednio dla swojej problematyki. Do podstawowych przesłanek planowania przestrzennego zalicza:

- różnicowanie przestrzeni;
- konieczność ochrony środowiska i zachowanie go dla przyszłych pokoleń;
- podmiotowość człowieka, jakość życia i znaczenie czynników społecznych w gospodarce przestrzennej;
- dynamikę i ewolucję systemów przestrzenno-gospodarczych;
- relacje deterministyczne i stochastyczne;
- zmiany ciągłe i nieciągłe;
- dyfuzję innowacji;
- cele pozaekonomiczne, konflikty między uczestnikami gospodarki przestrzennej i jej podmiotami oraz w obrębie tych grup;
- system wartości społeczeństwa, w tym etykę ekologiczną i ekonomiczną;
- politykę przestrzenną.

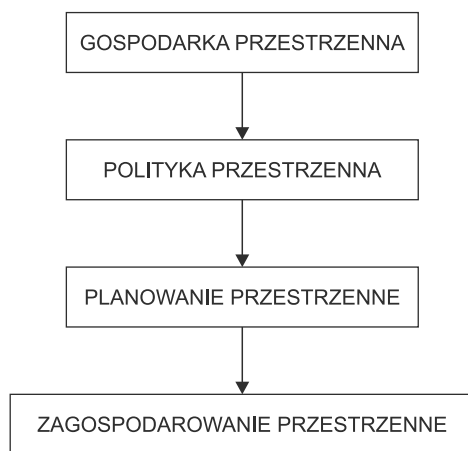
Zdaniem Decewicza [2003] planowanie przestrzenne to podejmowanie decyzji dotyczących przyszłości, które mają służyć bardziej racjonalnej organizacji terytorialnej form użytkowania terenu oraz powiązań między nimi.

Tymczasem należy podkreślić, że w latach międzywojennych i bezpośrednio po II wojnie światowej *planowaniem przestrzennym* nazywano

opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego, a następnie kontrolę przebiegu ich realizacji na podstawie zawartych w nich założeń [Dembowska 1978]. Do lat 60. XX w. panował powszechny pogląd, że planowanie przestrzenne jest wyłącznie działaniem o charakterze technicznym, związanym z takimi elementami, jak budynki, drogi, sieć uzbrojenia technicznego, oraz że jest ono politycznie i społecznie neutralne, opierając się na założeniu, że poprawa stosunków społecznych nastąpi automatycznie przez zastosowanie określonych form zagospodarowania przestrzennego.

Odejście od prezentowanego powyżej poglądu skłoniło Malisza [1984] do wydzielenia w badaniach przestrzeni kilku powiązanych ze sobą etapów (ryc. 2). Malisz uznał, że planowanie jest wyłącznie narzędziem, za pomocą którego wdrażana jest polityka przestrzenna².

Wyraźne oddzielenie *planowania przestrzennego*, rozumianego przez autora jako opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego, od koncepcji (pomysłu) na organizowanie przestrzeni, czyli polityki przestrzennej, mogło być też podyktowane koniecznością uwzględnienia procesów podejmowania decyzji w procesie planowania, które nie zawsze miały charakter racjonalny.



Ryc. 2. Miejsce planowania przestrzennego w badaniach i działaniach w przestrzeni

Źródło: Malisz [1984].

² Omówienie roli polityki przestrzennej w planowaniu przestrzennym zamieszczono w podrozdziale: *Polityka przestrzenna w planowaniu miejscowym*.

Od czasu, gdy planowanie przestrzenne coraz silniej uzależnione jest od obowiązującego systemu prawa, traci ono swój uniwersalny charakter. Staje się częścią narodowej tradycji, kultury, historii i polityki. Obecnie brak jest monografii naukowych, które w zarty i syntetyczny sposób prezentowałyby współczesny, światowy dorobek dotyczący teoretycznych zagadnień odnoszących się wyłącznie do planowania przestrzennego. W literaturze dominują opracowania o charakterze porównawczym.

Oprócz teoretycznego podejścia do problematyki planowania przestrzennego istnieje jego wymiar empiryczny, który odgrywa dominującą rolę w sposobie postrzegania planowania przestrzennego oraz formułowania wniosków badawczych. Dlatego szczególnie we współczesnych ujęciach zagadnienia planowania przestrzennego, duży nacisk kładzie się na jego praktyczny wymiar, który polega na wykorzystaniu wiedzy teoretycznej i empirycznej o środowisku życia człowieka do planowania działań w przestrzeni i w czasie [Topczewska 1994].

W gremiach urbanistycznych skupionych wokół Towarzystwa Urbanistów Polskich, *planowanie przestrzenne* pojmowano nie tylko jako zespół czynności i procedur związanych bezpośrednio z opracowywaniem i zatwierdzaniem planów, lecz szerzej, jako świadome i celowe działanie na rzecz zagospodarowania i kształtowania przestrzeni, poprzedzające właściwe procesy realizacyjne [Kochanowski 1999].

Zaproponowane w polsko-szwedzkim [2001] i polsko-niemieckim [2001] podręcznikach pojęć z zakresu planowania przestrzennego określenie *planowania*, wskazuje na całokształt działań zapewniających prawidłowe zagospodarowanie przestrzenne kraju, województw (regionów) i gmin (miast) z uwzględnieniem wzajemnych związków i interesów oraz powiązań w skali międzynarodowej. Istotą planowania przestrzennego jest także wykorzystanie istniejących zasobów środowiska naturalnego i zbudowanego, aby można było zaspokoić zarówno bieżące, jak i przyszłe potrzeby ludności [*Polsko-szwedzki...* 2001; *Polsko-niemiecki...* 2001].

Bajerowski [2003] uważa, że jest to aplikacyjna część gospodarki przestrzennej, czyli procedura praktycznego wdrażania elementów teorii i modeli zagospodarowania przestrzennego.

Jedną z najnowszych propozycji definicyjnych planowania przestrzennego została przedstawiona przez zespół przygotowujący *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Zgodnie z nią *planowanie przestrzenne* to całokształt działań zmierzających do zapewnienia prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów kraju, sztuka organizowania przestrzeni na potrze-

by człowieka, przyjmujące ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań, z jednoczesnym uwzględnieniem wzajemnych powiązań poszczególnych regionów i nadrzędnych interesów ogólnokrajowych [*Leksykon podstawowych pojęć...* 2009].

Tymczasem, jak pokazuje praktyka planowania szeroko opisywana w literaturze przedmiotu, w ostatnim czasie dominującego znaczenia nabierają nie merytoryczne, z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego, ale prawne aspekty planowania. Wpływ prawników, nie merytorycznych w kwestiach uwarunkowań i zasad kształtowania przestrzeni, na proces planowania przestrzennego, staje się coraz większy, m.in. z powodu ich dużej aktywności wydawniczej [Bąkowski 2004; Fogel A. 2011; Izdebski *et al.* 2007; Kwaśniak 2008; Niewiadomski 2005; Radziszewski 2006; Szewczyk 2008, 2009]. W kwestiach prawnych dotyczących planowania przestrzennego coraz częściej wypowiadają się również nie prawnicy, najczęściej urbaniści, ekonomiści, którzy interpretując przepisy, odnoszą je do doświadczenia z własnych dziedzin [Jędraszko 2005, 2008; Kamiński 2008; Wiland 2008; Zastawniak 2009]. Wskazuje to, że planowanie przestrzenne nabiera coraz bardziej interdyscyplinarnego charakteru.

Przedstawione definicje i poglądy formułowali badacze i praktycy reprezentujący różne dziedziny nauki i praktyki. Powstawały one w różnych krajach i ustrojach społeczno-gospodarczych. Przyjąć więc należy, że co do zasady odpowiadały one czasom, w których powstały. Niemniej autor na ich bazie oraz na podstawie obowiązującej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (dalej też *ustawa pzp*), która jest przełożeniem na język prawa funkcjonującego w Polsce systemu, podejmuje próbę wskazania tych elementów w nich zawartych, które oddadzą istotę problemu gospodarowania przestrzenią w Polsce.

Kluczowe jest ustalenie, czy planowanie przestrzenne jest tylko sekwencją czynności o charakterze technicznym, prowadzących do określonego zagospodarowania, czy też jest w nim pierwiastek twórczy, zawierający elementy polityki przestrzennej? *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie definiuje wprost pojęcia *planowania przestrzennego*. Niemniej, w komentarzu do niej, Niewiadomski [2005] stwierdza, że *Ustawa pzp* ustala zasady kształtowania polityki przestrzennej, a więc wartości i wymogi prowadzonej działalności planistycznej. Zwrócić też należy uwagę na tytuł i treść rozdziału 2. przedmiotowej *Ustawy Planowanie przestrzenne w gminie*. Zawarto w niej nie tylko obowiązek przeprowadzenia czynności proceduralnych, ale również swego rodzaju procesu analitycznego, prowadzącego np. do określenia polityki

przestrzennej. Dlatego autor prezentowanej pracy stoi na stanowisku, że planowanie przestrzenne nie może być – jak dowodził Malisz – wyłącznie narzędziem wdrażania polityki przestrzennej. Ponadto należy podkreślić, że w powszechnym (potocznym) rozumieniu, planowanie przestrzenne kojarzy się zarówno z pracami merytorycznymi, jak i czynnościami typowo technicznymi.

Na podstawie zaprezentowanych powyżej poglądów, autor na potrzeby prezentowanej pracy przyjmuje, że **planowanie przestrzenne jest opartym na wiedzy sposobem racjonalnego kształtowania i gospodarowania przestrzenią.**

2.3. Planowanie miejscowe

2.3.1. Charakter planowania miejscowego

Szczególne miejsce w systemie planowania przestrzennego w Polsce odgrywa planowanie miejscowe, które jest częścią procesu planowania przestrzennego, odnoszącą się do najniższego szczebla administrowania – poziomu gminnego³. Pojęcie planowania miejscowego obecne jest w literaturze przedmiotu od wielu lat, nie budzi dyskusji i jest jednoznacznie kojarzone, choć niezbyt powszechnie stosowane. Topczewska [1994] stwierdza, że przedmiotem planowania miejscowego jest terytorium gminy, jej część lub zespół gmin. Zastawniak [1998] wskazuje, na tożsamość pojęć *planowanie zagospodarowania przestrzennego gminy* i *planowanie miejscowe*. W dokumencie Ministerstwa Budownictwa *Polska Przestrzeń. Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju* [2007], czytamy m.in.: „Gospodarka przestrzenna i związane z nią planowanie miejscowe należą do zadań własnych samorządów gminnych...”. Niemniej pojęcie *planowanie miejscowe*, choć bardzo zwięźle oddaje swoją treść, nie jest powszechnie stosowanym określeniem w literaturze przedmiotu. Synonimami tego zwrotu są: *planowanie przestrzenne w gminie* [GUS 2004-2009⁴; Śleszyński *et al.* 2007a], *miejscowe planowanie przestrzenne* [Dembowska 1978; Rezmer 1972; Ziobrowski 1999], *planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym* [Fiszczuk-Wiktorowicz, Fogel 2003], *planowanie urbanistyczne* [Hanzl 2007; Karwińska⁵ 2008].

³ W *ustawie pzp* mowa jest o „prawie miejscowym”, przymiotnik miejscowy odnosi się do poziomu gminy.

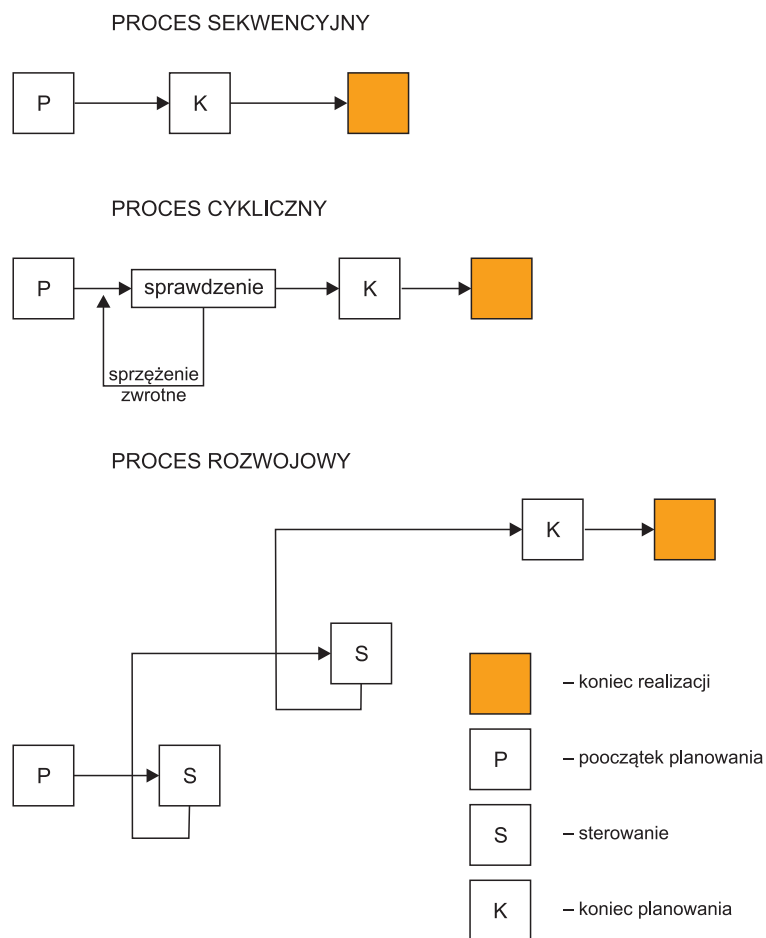
⁴ Tytuł formularza statystycznego PP-01 – *Planowanie przestrzenne w gminach*.

⁵ Sformułowanie to używane jest m.in. przez środowisko socjologów badających problematykę planowania przestrzennego.

W tej pracy przyjmuje się, że *planowanie miejscowe jest planowaniem przestrzennym odnoszącym się do obszaru gminy lub jej fragmentu.*

Przegląd literatury dotyczącej planowania przestrzennego, zarówno „historycznej”, jak i współczesnej, wskazuje na stopniowe kształtowanie się różnych, modelowych podejść do procesu planowania.

Dembowska [1978] wskazuje na trzy główne typy procesów planowania przestrzennego: sekwencyjne, cykliczne i rozwojowe (ryc. 3).



Ryc. 3. Typy procesów planowania przestrzennego
Źródło: Dembowska [1978].

W procesie sekwencyjnym planowanie wyprzedza realizację. Jego zadaniem jest więc przewidzenie z dużym wyprzedzeniem potrzeb w zakresie potencjalnego przeznaczenia terenów. Jego wyniki nie są weryfikowane w procesie gospodarowania przestrzenią.

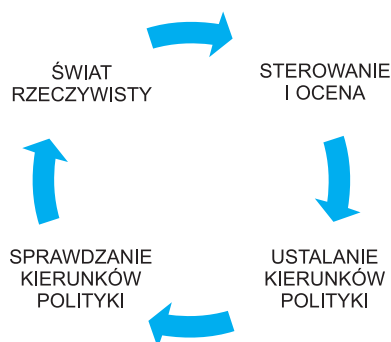
Proces cykliczny opiera się na zjawisku sprzężenia zwrotnego, które umożliwia weryfikację proponowanych rozwiązań.

Proces rozwojowy to stała kontrola procesu planowania, przejawiająca się we wzajemnym przenikaniu jego faz, np. projektowanie, użytkowanie, badanie zjawisk, realizacja, kontrola i sterowanie nałożone są na przesuwające się odcinki czasu.

W dokonany przez Dembowską [1978] przeglądzie wiedzy o planowaniu przestrzennym istotny wydaje się pogląd, który wyraził Willis [1970], że „dotychczasowe plany, przedstawiające wygląd miasta za 20 lat, nie spełniły w pełni pokładanych w nich nadziei. Rozwój techniki, zmiany w zachowaniu się społeczeństwa, zmiany w systemie wartości doprowadziły do tego, że miasto rozwijało się w stałej walce z planem. Narastały odstępstwa. Plany okazywały się narzędziem nieefektywnym”. Zaproponował on model, w którym cykl planowania nigdy się nie skończy (ryc. 4).

Modele planowania przestrzennego i podążająca za nimi praktyka ewoluowała, szczególnie w ciągu minionych pięciu dekad. Ukierunkowanie planowania na formułowanie celów, szukanie alternatyw rozwoju, partycypację społeczną, czy wreszcie wiązanie planowania z realizacją, doprowadziły do ogłoszenia i promowania takich form planowania, jak:

- planowanie taktyczne, zaproponowane przez Guttenberga, ukierunkowane na cel oraz perswazję;



Ryc. 4. Schemat koncepcji sterowania rozwojem przestrzennym miasta

Źródło: Willis [1970].

- planowanie przez argumentowanie, promowane przez Davidoffa, Reintera i Blaira, które dostarcza narzędzi sterowania rozwojem, wykorzystując takie metody, jak negocjacje, dialog, argumentacja;
- planowanie strukturalne, promujące plany o charakterze strategicznym, zawierające alternatywy i konieczność partycypacji w jego tworzeniu, któremu w Wielkiej Brytanii nadano charakter prawa;
- planowanie przez adaptację, polegające na krótkoterminowych planach, będących owocami wymiany poglądów między inwestorami a władzami, odrzucającymi prognozy oraz produkty końcowe planowania. zaproponowane przez Foley'a;
- planowanie systemowe, wykorzystujące symulacje komputerowe i modelowanie do sterowania procesami rozwoju, jednocześnie całkowicie odrzucając ideę prognoz, lansowane przez McLoughlina [Kozłowski 2009].

Współczesną analizę form planowania przedstawił England [2001], wskazując na trzy główne jego odmiany: minimalistyczną, instrumentalną oraz narastającą. *Forma minimalistyczna* koncentruje się na bieżącym zarządzaniu rozwojem, nie formułuje dalekosiężnej polityki, jest nakierowana na zapobieganie ekologicznym i ekonomicznym skutkom planowania. *Forma instrumentalna* w sposób priorytetowy traktuje rozwój społeczny i ekonomiczny podporządkowując mu działania, m.in. związane z ochroną środowiska. *Planowanie narastające* nastawione jest na wykorzystanie doświadczenia planistów do mediacji w kwestii konkurencyjnego zagospodarowania, nie zaś na narzucanie rozwiązań – stawia na silny rozwój partycypacji społecznej.

Wykorzystanie terminologii stosowanej w teorii zarządzania do planowania przestrzennego zaproponował Decewicz [2006]. Analizując planowanie pod kątem wykorzystania narzędzi GIS, uwzględniając jednocześnie wiele składowych zachowań decyzyjnych, wskazuje na cztery modelowe typy planowania:

- regulacyjne;
- analityczne;
- inkrementalne;
- komunikacyjne.

Planowanie regulacyjne daje pozytywne rezultaty w stabilnym otoczeniu, w którym zmiany daje się przewidzieć z dużym wyprzedzeniem. Integruje i kontroluje przestrzeń, za pomocą wypracowanych standardów, reguł i procedur. *Planowanie analityczne* korzysta z tradycji planowania. Jego celem jest utrzymanie stabilności przestrzeni jednostki administracyjnej jako całości. Podstawą działania jest informacja i optymalne jej wykorzystanie, celem uni-

kana kryzysów. *Planowanie inkrementalne* jest dostosowane do dynamicznie zmieniających się okoliczności. Jego cechą jest ciągle poszukiwanie rozwiązań i stałe uczenie się. Dokumenty planistyczne są jedynie środkiem prowadzącym do celu. *Planowanie komunikacyjne* sprawdza się w sytuacji, gdy nasilenie konfliktów wymaga wypracowania wspólnego punktu widzenia, kompromisu. Stosuje „miękkie” metody integracji mieszkańców [ibidem].

Różne metody i formy planowania stosowane z mniejszym lub większym powodzeniem, z czasem przybierały kształt aktów prawnych, co w efekcie doprowadziło do wytworzenia różniących się systemów planowania. Systemy te dostarczają narzędzi, dzięki którym można podejmować jednostkowe decyzje dotyczące przestrzeni. Należy przy tym pamiętać, że system prawa wspomaga podejmowanie decyzji, ukierunkowuje działania. Ostateczna decyzja należy do władz samorządowych odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne. Przesądzenie takie zarezerwowane jest dla polityki przestrzennej.

2.3.2. Polityka przestrzenna w planowaniu miejscowym

Rolą władz publicznych odpowiadających za przestrzeń jest wyważenie często sprzecznych interesów między użytkującymi ją podmiotami. Polityka przestrzenna jest wizją rozwoju przestrzennego, stanowi twórczą część planowania miejscowego, bez której planowanie straciłoby sens. Polityka przestrzenna formułuje cele i przygotowuje narzędzia do ich wdrożenia, stwarza warunki do racjonalnego organizowania przestrzeni, dba o ład przestrzenny oraz eliminuje konflikty, w które wchodzi różny podmioty korzystające z ograniczonej przestrzeni i jej zasobów.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiuje pojęcia polityki przestrzennej, daje więc pole do szerokiej dyskusji i sporów na temat jej miejsca w systemie i znaczenia tego określenia.

W ujęciu Secomskiego [1978] *polityka przestrzenna* zapewnia ład i harmonię układów przestrzennych przez optymalne kształtowanie oraz wykorzystanie przestrzeni, a także racjonalne rozmieszczenie sił wytwórczych w ścisłym powiązaniu z procesami rozwoju społeczno-gospodarczego.

Polityką przestrzenną można też określić sferę działania mającą za zadanie ustalenie celów i środków kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni [Goryński 1982].

Rolą polityki przestrzennej zdaniem Malisza [1984] jest:

- utrzymywanie prawidłowej struktury użytkowania terenów, czyli ustalenie racjonalnych proporcji między różnymi rodzajami użytkowania;

- stworzenie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej przez rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej;
- alokowanie funkcji terenu z uwzględnieniem interesów gospodarczych i społecznych;
- kontrolowanie racjonalnego wykorzystania przestrzeni w celu maksymalizowania efektu, pod warunkiem zachowania walorów środowiska;
- nadzorowanie zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem Domańskiego [1989] *polityka przestrzenna* jest działalnością naukową i praktyczną, określającą cele, sposoby i środki przestrzennego zagospodarowania. Rządzą nią cztery główne zasady: racje, kierunki, prawidła i reguły (tab. 1).

Racjami są rzeczy lub idee uznane za słuszne, wskazujące system wartości oraz sprawdzone jako hipotezy. Są one punktem wyjścia do formułowania polityki przestrzennej. *Kierunki* to wyraz dążeń i wytyczne do działania. Powinny określać tendencje, ale także prognozy i ograniczenia przyszłego rozwoju, co ma służyć wariantowaniu. *Prawidła* to ogólne ramy postępowania oraz struktury prawno-instytucjonalne. Ich rolą jest ustalenie nakazów, zakazów oraz systemu podejmowania decyzji i rozwiązywania konfliktów. Jest to istotne, gdyż muszą one zapewnić egzekwowanie podstawowych za-

Tabela 1

Zasady polityki przestrzennej

Lp.	Typy zasad	Desygnaty	Funkcje, użyteczność
1.	Racje	Systemy wartości, założenia, zweryfikowane hipotezy	Konkretyzowanie celów, ich korygowanie, organizowanie społecznej inicjatywy i energii, ewaluacja planów
2.	Kierunki	Tendencje, prognozy, ograniczenia	Określenie dróg dochodzenia do celów, wariantowanie, opracowywanie planów
3.	Prawidła	Regulacje prawne, nakazy i zakazy, struktury administracyjne, system decyzyjny, tryb rozstrzygania konfliktów	Egzekwowanie ładu przestrzennego i ochrony środowiska, tworzenie warunków sprawności działania podmiotów społeczno-gospodarczych
4.	Reguły	Normy, standardy, parametry, instrumenty	Tworzenie mechanizmu funkcjonowania, sterowanie działalnością, podnoszenie efektywności, gromadzenie zasobów, pobudzanie rozwoju

Źródło: Domański [1989].

sad, jakimi kieruje się planowanie przestrzenne oraz uznanych w społeczeństwie racji. *Regułami* są przepisy normujące postępowanie lub zachowanie. Przez swoją spójność przyczyniają się do budowy przestrzennego mechanizmu, który jest efektywny, sterowalny, sprzyja gromadzeniu zasobów i pobudza rozwój [Domański 1989].

W ujęciu zaproponowanym przez Wysocką [1989], *polityka przestrzenna* jest wypadkową polityk działowych oraz konkretyzacją strategii rozwoju. Jest jej ostateczną i całościową wykładnią określającą formy i instrumenty działania adresowane do struktur zarządzania. Autorka podkreśla także jej rosnącą rolę w planowaniu przestrzennym, zmieniającą jego charakter i relacje z innymi formami planowania rozwoju, akcentując przy tym jej wyraźny transsektorowy charakter.

Pojmowanie o charakterze operacyjnym zaproponował Zipser [1999]. W jego ujęciu *polityka przestrzenna* podporządkowuje powszechne reguły postępowania celom pojmowanym całościowo, opartym na głęboko ugruntowanych priorytetach, co często zmusza do oddalenia się od codziennej, bezpiecznej rutyny.

Szeroką definicję polityki przestrzennej, bazującą na dorobku naukowym i praktyce planowania przestrzennego, z uwzględnieniem dorobku państw Unii Europejskiej w tej mierze, zaproponował Jędraszko [2005]. Twierdzi on, że *polityka przestrzenna* to zespół decyzji podejmowanych w sposób ciągły przez upoważnione organa publiczne, zmierzających do stworzenia w państwie i jego częściach pożądanego porządku (modelu) zagospodarowania przestrzennego, w sposób zgodny z ustalonymi celami i priorytetami społecznymi w danym okresie, zapewniający w tym procesie uporządkowany rozwój przestrzenny i ład zagospodarowania. Polityka przestrzenna odnosi się wyłącznie do działań mających odwzorowanie w przestrzeni. Jej zadaniem jest porządkowanie i optymalizowanie rozmieszczenia funkcji zagospodarowania w przestrzeni.

Niewiadomski [2005] uważa, że *polityka przestrzenna* w planowaniu miejscowym jest jednym z przejawów polityki lokalnej gminy. Realizowana przez wskazywanie priorytetów i dokonywanie wyborów, zajmuje się definiowaniem interesów publicznych oraz określaniem sposobów oddziaływania na zachowania uczestników zagospodarowania przestrzennego, tak aby dokonywali wyborów zgodnych z interesem publicznym.

Zaprezentowane powyżej ujęcia polityki przestrzennej zostały zaproponowane przez specjalistów z różnych branż: ekonomistów, architektów, urbanistów, geografów, prawników. Zawierają więc istotne z punktu widzenia ich

profesji dyrektywy dla kształtowania przestrzeni. Na ich podstawie można wyróżnić cechy tej polityki ważne z punktu widzenia jej istoty i dążenia do osiągnięcia jej celów, do których należą:

- ład przestrzenny,
- podejmowanie decyzji, dokonywanie wyborów,
- interes publiczny, priorytety społeczne,
- eliminowanie konfliktów przestrzennych.

W żadnej z powyższych definicji w sposób jasny nie podjęto problematyki środowiskowej (przyrodniczej), a także dotyczącej zrównoważonego rozwoju.

Na bazie definicji klasyka politologii [Tansey 1997] przyjęto na potrzeby prezentowanej pracy, że **polityka przestrzenna to sztuka racjonalnego gospodarowania przestrzenią, na podstawie pryncypiów planowania przestrzennego i społecznie przyjętych wartości, której celem jest minimalizowanie konfliktów przestrzennych.**

2.3.3. Planowanie miejscowe w systemie planowania przestrzennego w Polsce

Na kształt systemu planowania przestrzennego składa się wiele regulacji prawnych, z których najistotniejszą jest *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Powiązanych z nią jest kilkadziesiąt innych aktów prawnych w randze ustaw. Do najważniejszych można zaliczyć:

- *Prawo budowlane;*
- *Prawo ochrony środowiska;*
- *Ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;*
- *Ustawę o ochronie przyrody;*
- *Ustawę o gospodarce nieruchomościami;*
- *Ustawę o lasach;*
- *Ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych;*
- *Ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;*
- *Ustawę o drogach publicznych;*
- *Prawo wodne,*
- *Prawo geologiczne i górnicze.*

wraz z aktami wykonawczymi do nich, które regulują problematykę, uwzględnianą także w procesie planowania miejscowego.

Wspomniana powyżej *ustawa pzp* dzieli zadania i kompetencje w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego między trzy szczeble administracji: centralną, wojewódzką i lokalną.

Ze względu na przedmiot pracy, krajowy i regionalny poziom zarządzania przestrzenią zostaną przedstawione w bardzo ograniczonym zakresie, głównie w relacji do planowania miejscowego.

Na najwyższym szczeblu – centralnym – istnieje obowiązek opracowania *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (dalej *KPZK*). W założeniu jest to dokument, który ma koordynować ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego województw. *KPZK* jest w większym stopniu związana z planowaniem społeczno-gospodarczym niż bezpośrednim kształtowaniem przestrzeni. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* powinna zawierać wiele wytycznych dla planów zagospodarowania przestrzennego województw, których opracowanie należy do zadań samorządu województwa oraz rejestr zadań rządowych do uwzględnienia w planowaniu miejscowym.

Plany opracowywane na szczeblu województw określają zasady organizacji przestrzeni regionu i są wiążące dla organów gminy w zakresie transpozycji na szczebel gminny inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa w sposób relatywnie ogólny określa:

- elementy sieci osadniczej województwa wraz z i ich powiązaniem komunikacyjnymi;
- system szeroko pojętych obszarów chronionych;
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego;
- obszary problemowe;
- obszary wsparcia;
- obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi;
- obszary występowania kopalin;
- tereny zamknięte wraz z ich strefami ochronnymi.

Częścią planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, czyli obszaru wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośrednio otoczenia, wskazany w *KPZK*.

Realny wpływ na kształt polskiej przestrzeni mają przede wszystkim samorządy lokalne. Do ich kompetencji należy gospodarowanie przestrzenią⁶, wyrażające się określeniem polityki przestrzennej w *studium uwarunkowań*

⁶ *Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.*

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz ustaleniem prawa miejscowego z zakresu zagospodarowania przestrzennego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także wydawaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej decyzja *wził*).

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem, który obowiązkowo musi opracować każda gmina. Nie jest aktem prawa miejscowego, a tylko wyrazem polityki przestrzennej prowadzonej przez lokalne władze samorządowe. Głównym zadaniem *studium* jest koordynacja ustaleń planów miejscowych. Niewiadomski [2005] akcentuje także jego walor promocyjny, który wyraża się przez wskazanie obszarów atrakcyjnych do inwestowania i pośrednio informuje także o zamierzeniach władz lokalnych. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* jest obecnie jedynym dokumentem z zakresu planowania przestrzennego opracowywanym dla całego obszaru gminy.

Realizacja polityki przestrzennej zawartej w *studium* następuje przez jej transpozycję do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których ustalenia nie mogą być sprzeczne z zapisami *studium*⁷.

Plan miejscowy jest najważniejszym narzędziem regulującym zagospodarowanie przestrzenne. Jednak ustawodawca, poza opisanymi w ustawach wyjątkami⁸, nie nałożył na samorządy obowiązku opracowania planu miejscowego, który gmina sporządza obecnie według potrzeb. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, którego regulacje odnoszą się m.in. do przeznaczenia terenu, warunków zabudowy i zagospodarowania. Uchwalenie planu miejscowego rodzi dla gminy określone, często dotkliwe skutki prawne i finansowe. Dlatego część samorządów decyduje się na kształtowanie zagospodarowania przestrzennego bez planu miejscowego. Na koniec 2005 r., czyli 10 lat po zniesieniu obowiązku posiadania planu miejscowego dla obszaru gminy w granicach administracyjnych, 18% wszystkich polskich gmin nie miało żadnego planu, ani nie przystąpiło do jego opracowania [Śleszyński *et al.* 2007a].

⁷ Do października 2010 r. w *ustawie pzp* zapisany był obowiązek istnienia zgodności *studium* z ustaleniami planu miejscowego, co często utrudniało opracowanie planów miejscowych, szczególnie na podstawie *studium* uchwalonego w trybie *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.*

⁸ Wskazanie obszarów: wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² oraz terenów przestrzeni publicznej.

W przypadku braku planu miejscowego realizacja inwestycji budowlanej musi być poprzedzona wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy. Odgrywają one rolę substytutu planu miejscowego. Decyzje te wydawane są przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Warunkiem jest uzgodnienie projektu decyzji z odpowiednimi organami wskazanymi w *Ustawie*. Ich lista jest skromniejsza niż w przypadku planu miejscowego. Decyzje wydaje się dla bardzo małych obszarów, a ich treść nie musi być zgodna ze *studium*, co w praktyce często daje niepożądane dla samorządów skutki przestrzenne. Na przykład w przypadku Łodzi, gdzie decyzje o warunkach zabudowy rozkładają się równomiernie w przestrzeni miasta, ich liczba oraz przedmiot wskazują na ich pierwszoplanową rolę w zarządzaniu przestrzenią miasta [Hanzl 2007].

Zarysowany powyżej model systemu podlega stałej erozji wskutek wprowadzania równoległych rozwiązań, które w istotny sposób ingerują w przestrzeń, a są wyłączone z systemu planowania, stanowią byty niezależne, równoległe. Rozwiązaniami prawnymi dezintegrującymi system planowania są tzw. specustawy – akty prawne, które stworzono z myślą o umożliwieniu szybkiej realizacji infrastruktury technicznej, z pominięciem długotrwałych procedur planistycznych.

2.4. Zrównoważony rozwój a gospodarowanie przestrzenią

Deklaratywnie jednym z pryncypiów planowania przestrzennego w Polsce jest rozwój zrównoważony. Idea ta przenikała do Polski już w latach 70. XX w., ale dopiero w latach 80. obserwuje się gwałtowny wzrost zainteresowania tą tematyką, zarówno w społeczeństwie, jak i w środowiskach naukowych. Jedną z czołowych instytucji inicjujących badania nad środowiskiem był Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Mimo że powstających w tym środowisku prac nie łączyło wspólne hasło *sustainable development*, to zakres, kierunek badań i wnioski z nich płynące nie odbiegały od tych prezentowanych w światowych raportach. W zakresie gospodarki przestrzennej, a właściwie jej części – planowania przestrzennego, sformułowano w tym czasie jeden kluczowy postulat, który brzmiał: „Na wszystkich etapach sporządzania planów przestrzennego zagospodarowania (krajowym, wojewódzkim i miejscowym) problematyka przyrodnicza powinna być uwzględniona na równi z planowaniem gospodarczym” [Kozłowski 1983].

Jednym z istotnych wątków, jak zauważa Żylicz [2001], w procesie dochodzenia do zrównoważonego rozwoju, jest problematyka gospodarowania przestrzenią. W literaturze z zakresu gospodarki przestrzennej charakter definicji zrównoważonego rozwoju nawiązuje do opisów ustawowych lub jest adaptacją do polskich realiów, zaproponowanych przez organizacje międzynarodowe, np. *zrównoważony rozwój* jest to taki rozwój, który zaspokajając potrzeby obecnego pokolenia, zapewnia ich zaspokojenie również pokoleniom przyszłym, chroniąc środowisko, tak aby utrzymać jego zdolność do samoregulacji [*Gospodarka przestrzenna gmin* 1998].

Duży wkład do teoretycznych badań nad problematyką zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju) stanowią prace odnoszące się do szeroko rozumianej gospodarki przestrzenią w ujęciu środowiskowym. Korzyści ze sposobu patrzenia na możliwości rozwoju przestrzennego przez pryzmat środowiska, rozpatrywanego w kategoriach możliwości, szans i zagrożeń, są – zdaniem autora tej pracy – obecnie niedoceniane, a wręcz pomijane. Dlatego też warto przytoczyć kilka przykładów opisywania zasady zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju) wyłącznie przez osoby związane z gospodarką przestrzenną.

Ekorozwój to:

- rozwój w harmonii z przyrodą [Kaftan 1994];
- rozwój w harmonii z przyrodą, który zapewni zaspokojenie współczesnych potrzeb społeczeństwa, bez naruszania możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń [Szulczewska, Kaftan 1996];
- w aspekcie filozoficznym, to traktowanie środowiska przyrodniczego nie jako przeszkody w rozwoju gospodarczym, a jako potencjału rozwojowego [Dubel 2000];
- rozwój oparty na kryteriach przyrodniczych [Kozłowski 2007].

Zaś *zrównoważony rozwój* jest to taki sposób eksploatacji zasobów naturalnych, realizacji inwestycji, tworzenia technik i technologii, który będzie pomnażał gospodarcze, przyrodnicze i społeczne podstawy zaspokojenia potrzeb obecnego i przyszłych pokoleń ludzi [Dubel 2000].

Niezależnie od sposobu podejścia do koncepcji *sustainable development*, w ciągu kilkudziesięciu lat nieprzerwanych polemik zmierzających do wyłonienia uniwersalnego określenia, czym jest zrównoważony rozwój należy przyznać, że niewiele w swej istocie oddalono się od pierwowzoru zaproponowanego przez Gro Harlem Brundtland. Zgodzić się trzeba z Mierzejewską [2010], że na obecnym etapie badań trudno jest przyjąć jeden opis, oddający w pełni istotę problemu. Dlatego też należy stwierdzić, że rozwój zrównoważony:

- jest procesem, a nie wynikiem;
- ma na celu przekazanie następnym pokoleniom środowiska życia w stanie nie gorszym, niż ma to miejsce obecnie;
- ma swój aspekt ekologiczny, ekonomiczny, społeczny oraz przestrzenny;
- ma zarówno wymiar ilościowy, jak i jakościowy;
- wymaga kompleksowego, całościowego potraktowania pojawiających się problemów rozwoju;
- wymaga respektowania ograniczeń stawianych przez środowisko przyrodnicze;
- wymaga rozwoju gospodarczego maksymalizującego jakość życia ludności, przy minimalizowaniu generowania niekorzystnych oddziaływań zewnętrznych;
- wymaga dbania o sprawiedliwość społeczną oraz warunki i jakość życia ludzi;
- wymaga akceptacji społecznej;
- wymaga podejmowania określonych działań [Mierzejewska 2010].

Podkreślić także należy stanowisko Ciechanowicz-McLean *et al.* [2008], która podważa celowość definiowania pojęcia *zrównoważony rozwój* twierdząc, że jest to działanie z góry skazane na niepowodzenie. Uważa ona, że zasada zrównoważonego rozwoju powinna zostać tak samo niedookreślona (nie zdefiniowana), jak zasady współżycia społecznego.

2.4.1. Wpływ zasady zrównoważonego rozwoju na planowanie miejscowe

Planowanie przestrzenne jest narzędziem kształtowania środowiska. Na jego skuteczność ma wpływ określenie zasad i przyjęcie priorytetów, które będą towarzyszyć procesom rozwojowym. Najprostszą do tego drogę powinno stanowić respektowanie zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu miejscowym i traktowanie zagadnień środowiskowych w procesie planowania równorzędnie z innymi, co w praktyce oznacza przygotowanie dokumentów planistycznych odpowiednio nasyconych zaleceniami i ograniczeniami o charakterze przyrodniczym. Pogląd taki podkreślany jest m.in. przez Borysa [2005], Dubel [2000], Giordano [2006], Kaftana [1994], Kistowskiego [2008], Kozłowskiego [1999], Szulczewską [2008]. Jednocześnie autorzy ci w swoich pracach podkreślają silną dysproporcję między tymi założeniami a ich realizacją w praktyce, co przejawia się m.in. w podporządkowaniu kryteriów środowiskowych rozwojowi gospodarczemu. Realizację zasady zrów-

noważonego rozwoju w planowaniu miejscowym możemy ocenić przez analizy działań przejawiających się w:

- określaniu polityki przestrzennej;
- przeznaczaniu terenów na określone cele;
- ustalaniu zasad zagospodarowania.

Planowanie miejscowe, jak wykazano wcześniej, jest częścią gospodarki przestrzennej, która musi opierać się na racjonalnych przesłankach. Choć, jak pokazują liczne przykłady, w powojennej historii Polski, nie zawsze tak było⁹. Dostrzegając skutki takich decyzji już w latach 70. XX w., Leszczycki [1977] wskazywał na integralność polityki środowiskowej i gospodarczej. Akcentował konieczność uwzględniania zagadnień przyrodniczych w procesie kreowania wizji rozwoju, również przestrzennego. Poglądy takie w okresie silnie promowanych materialistyczno-dialektycznych postaw, wzmacnianych hasłami politycznymi, należały do rzadkości. Dlatego postulat Leszczyckiego należy uznać za istotny dla wzmocnienia tej niezwykle ważnej części gospodarki przestrzennej, która odnosi się do badań środowiska na potrzeby planowania przestrzennego.

Jak wykazano we wcześniejszych rozdziałach, planowanie powinno być działaniem racjonalnym, które z definicji nie może pomijać ważnych aspektów, mogących mieć wpływ na jego wynik. Dlatego ważne, dla respektowania zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu miejscowym, jest odpowiednie nastawienie i ujęcie zagadnień środowiskowych w procesie podejmowania decyzji o przyszłości przestrzeni, nawet w mikroskali. Indykatorami takiego podejścia mogą być:

- kompletność informacji dotyczącej środowiska przyrodniczego;
- prawidłowość przyjętych kryteriów oceny funkcjonalnej środowiska;
- umiejętność stawiania hipotez na temat zmian, powodowanych przez aktualny stan zagospodarowania i sporządzania prognoz dotyczących zmian, które będą spowodowane przez decyzje inwestycyjne wynikające z polityki przestrzennej;
- forma przekazywania wyników badań zespołowi opracowującemu dokumenty planistyczne;
- trafność uwag dotyczących istniejących i możliwych w przyszłości konfliktów oraz siły argumentacji, którą się posłużono proponując ich likwidację lub sposoby łagodzenia [Różycka 1984].

⁹ Wystarczy przywołać wielkie powojenne inwestycje np. Nową Hutę lub Hutę Warszawą, gdzie głównie czynniki polityczne decydowały o lokalizacji tych zakładów przemysłowych.

Indykatory te, wskazane blisko trzy dekady temu, nie straciły nic na swojej aktualności, a co ważniejsze zdają się być dezyderatami dla współczesnego planowania miejscowego.

Wiele miejsca planowaniu przestrzennemu w swoich pracach nad zrównoważonym rozwojem poświęcił Kozłowski. W 1989 r. zaproponował sekwencję analiz, które powinny określić przydatność terenu do zmian w zagospodarowaniu. Należą do nich:

1. Opracowanie dokumentacji ekofizjograficznej, zawierającej głównie opis stanu środowiska gminy przez inwentaryzację jego komponentów.
2. Skonstruowanie modelu funkcjonowania środowiska przyrodniczego, przez opracowanie analizy stosunków ekologicznych.
3. Określenie przyrodniczych ograniczeń progowych, przez wskazanie zagrożeń środowiskowych, obecnych i potencjalnych oraz wniosków obejmujących propozycje działań zapobiegających lub minimalizujących skutki środowiskowe.
4. Określenie pożądanych funkcji omawianego obszaru dostosowanych do naturalnych warunków przyrodniczych.
5. Nałożenie na dotychczas przeprowadzoną analizę środowiska przyrodniczego planów urbanizacyjnych celem zminimalizowania strat w środowisku przyrodniczym.
6. Określenie działań zmierzających do wzmocnienia środowiska przyrodniczego w strefach przewidywanych presji antropogenicznych, które miały zawierać sformułowaną koncepcję zrównoważonego rozwoju gminy, uwzględniającą zasady gospodarowania zasobami przyrody.
7. Opracowanie założeń polityki przestrzennej [Kozłowski 1989, 1994].

Zaproponowany tok postępowania znacznie wykraczał poza proste postrzeganie środowiska wyrażające się inwentaryzacją przyrodniczą najcenniejszych obszarów. Duży nacisk położono na określenie predyspozycji terenu dla różnych form zagospodarowania. Dyskutowany w środowisku naukowym, zaproponowany przez Kozłowskiego zakres analiz i wniosków z nich płynących dla planowania przestrzennego, spotkał się z dużym uznaniem w środowisku fizjografów. Dość wspomnieć, że kolejne próby ujęcia zagadnienia zrównoważonego rozwoju w procesie planowania przestrzennego, co do zasady odnosiły się do propozycji Kozłowskiego. Na przykład zdaniem Kaftana [1997], celem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu miejscowym jest dążenie do osłabienia niekorzystnego, a wzmocnienia pozytywnego wpływu zmian przestrzennych na środowisko. Zapewnić to można przez dobre rozpoznanie stanu i funkcjonowania środowiska oraz

sformułowanie płynących z niego wniosków. Wnioski te powinny dotyczyć zakresu i natężenia wszystkich działań człowieka, które mają swoje skutki w środowisku. Jednocześnie podejmowane działania muszą mieć charakter indywidualny, dostosowany do przestrzeni, w której będą realizowane. Kaftan podkreślał także, że uwzględnianie zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu miejscowym wymaga prawidłowego odczytywania i umiejętnego ukształtowania wielowymiarowych współzależności między człowiekiem a środowiskiem przyrodniczym, czyli na kreowaniu tzw. zintegrowanego ładu społeczno-gospodarczo-ekologicznego, którego odzwierciedleniem jest szeroko rozumiany ład przestrzenny [*ibidem*].

Zasada zrównoważonego rozwoju, zgodnie z obowiązującym prawem, jest jednym z filarów planowania miejscowego. Dlatego też, szczególnie polityka przestrzenna, powinna dążyć do utrzymania harmonii między racjonalnym gospodarowaniem zasobami przyrodniczymi a rozwojem społeczno-gospodarczym. Z przyrodniczego punktu widzenia harmonia ta możliwa jest do osiągnięcia przez zróżnicowanie intensywności, sposobów i form zagospodarowania w zależności od wrażliwości i odporności środowiska poszczególnych obszarów na antropopresję [Teisseyre-Sierpińska 1997].

Aplikacyjny charakter zasady zrównoważonego rozwoju nie stanowi tymczasem oparcia dla szeroko pojmowanej ochrony środowiska. Prawnicy zaliczają ją do grupy pojęć nieoookreślonych (nieostrych), które mimo że należy je stosować, to jednak w praktyce nie wiadomo w jakim zakresie. W praktyce planowania przestrzennego oznacza to całkowity brak kontroli nad przestrzeganiem zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarce przestrzeni na poziomie lokalnym¹⁰.

Szerzej, nie tylko w odniesieniu do zagadnień przestrzennych, problem planowania zrównoważonego rozwoju gmin ujął Kozłowski [1999], dla którego narzędziem wdrażania tych idei są dokumenty strategiczno-planistyczne. To, które z nich zostaną wybrane i w jaki sposób ze sobą skorelowane, zdecyduje o przyszłym rozwoju gminy. Wyróżnia przy tym pięć modeli planowania zrównoważonego rozwoju. Każdy z nich kładzie nacisk na inny element

¹⁰ Nakaz respektowania zasady zrównoważonego rozwoju w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym oraz konsekwencje prawne płynące z jej nieuwzględnienia można wyprowadzić na podstawie rozważań Szewczyka dotyczących ładu przestrzennego. Obowiązek uwzględnienia obu tych zasad wynika z art. 1 ust 1. *ustawy pzp*. Na podstawie skomplikowanego wyводу prawnego Szewczyk wykazał, że niestosowanie w planowaniu miejscowym zasady ładu przestrzennego (podobnie jak i zrównoważonego rozwoju – przypis autora) powinno skutkować nieważnością podejmowanej uchwały [Szewczyk 2008].

ładu zintegrowanego. Model przyrodniczy akcentuje ład ekologiczny, model ekonomiczny ład gospodarczy, model społeczny ład instytucjonalno-socjalny. Oprócz podstawowych modeli istnieją też dwa mieszane: przyrodniczo-społeczny i model Agendy 21. Prawidłowo prowadzony proces planowania zrównoważonego rozwoju powinien zawsze uwzględniać wszystkie łady, choć w różnym stopniu.

Istotne wnioski o charakterze instytucjonalnym wysunął Kistowski [2008], który twierdzi, że istnienie spójnego i zrównoważonego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego wymaga funkcjonowania w pełni hierarchicznego i współzależnego układu dokumentów planistycznych (*studium uwarunkowań* i planów miejscowych) oraz powiązanych z nimi opracowań weryfikujących ich poprawność z punktu widzenia uwarunkowań przyrodniczych.

Działaniami o charakterze systemowym mogą zatem być:

- doskonalenie istniejących systemów informujących o stanie i zagrożeniu środowiska;
- udoskonalenie sposobu rozpowszechniania informacji o środowisku i stanie jego ochrony;
- pełniejsze wykorzystanie przez planistów przestrzennych informacji o stanie środowiska i przewidywanych w nim zmianach [Dubel 2000].

Parysek [2006] trafnie zwrócił uwagę na to, że zasada zrównoważonego rozwoju ma wielowymiarowy, aplikacyjny charakter. W zależności od sposobów zastosowania można ją uznać za:

- 1) model – do opracowania koncepcji przestrzennego zagospodarowania lub programu rozwoju;
- 2) paradygmat – do formułowania podstaw teoretycznych i metodologicznych gospodarki przestrzennej;
- 3) koncepcję – w odniesieniu do konkretnych rozwiązań i projektów decyzji przestrzennych;
- 4) strategię – przy wyznaczaniu priorytetów, celów i zadań zagospodarowania przestrzennego;
- 5) proces – w przypadku realizacji określonej koncepcji rozwoju ekologicznego (przejście od stanu istniejącego do stanu pożądanego);
- 6) sposób – przy określaniu przedmiotu planowania lub zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza zaś przy opisie natury i własności przedmiotu planowania.

Aplikacyjne przełożenie zasady zrównoważonego rozwoju na problematykę gospodarowania przestrzenią zapisano w *II i III Polityce ekologicznej*

państwa. *II Polityka ekologiczna państwa* określiła zadania dla systemu planowania przestrzennego, które obejmują:

- stymulowanie zmian w strukturze przestrzennej działalności gospodarczej, ukierunkowanych na ograniczenie nadmiernej koncentracji tej działalności, jej lepsze dostosowanie do lokalnych i regionalnych warunków (zwłaszcza przyrodniczych i związanych ze stanem środowiska), a także zmniejszenie w różnych układach przestrzennych, potrzeb przewozowych i skali transportochłonności gospodarki;
- godzenie przeciwstawnych wobec siebie tendencji w zakresie wyboru kierunków rozwoju określonego obszaru, wynikających z istniejącego zainwestowania i będących do dyspozycji zasobów ludzkich oraz stopnia przekształcenia i degradacji środowiska [*II Polityka Ekologiczna Państwa...* 2000].

III Polityka ekologiczna państwa ustala, m.in. w zakresie planowania przestrzennego, następujące zadania:

- wdrożenie wytycznych metodycznych dotyczących uwzględnienia w planach zagospodarowania przestrzennego wymagań ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w szczególności wynikających z opracowań ekofizjograficznych, prognoz oddziaływania na środowisko;
- określenie zasad ustalenia progów tzw. chłonności środowiskowej oraz pojemności przestrzennej zależnie od typu środowiska [*III Polityka Ekologiczna Państwa...* 2008].

Konieczność włączenia się do dyskusji nad realizacją zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym dostrzegło też środowisko urbanistów, które przygotowało zestaw zasad urbanistycznych [Baranowski 2001]. Zalecenia poniższe, mimo upływu czasu, pozostają nadal aktualne. Zaleca się:

- Oszczędną gospodarkę zasobami, do których należy zaliczyć przestrzeń niezurbanizowaną; konsekwencją tej zasady jest racjonalizacja i intensyfikacja wykorzystania już zainwestowanych terenów miejskich, w tym rewitalizacja zdegradowanych obszarów przemysłowych, mieszkaniowych i śródmiejskich.
- Minimalizację konfliktów funkcjonalno-przestrzennych wywołujących negatywne skutki środowiskowe, społeczno-kulturowe i ekonomiczne.
- Dążenie do wielofunkcyjności poszczególnych obszarów, co pozwoli na zmniejszenie potrzeb transportowych oraz ich integrację przestrzenną, społeczną i kulturową mieszkańców.
- Łączenie funkcji komplementarnych, co ma na celu racjonalizację gospodarki zasobami materialnymi i energią oraz redukcję potrzeb transportowych.

- Ustalenie kierunków teoretycznego zainwestowania miejskiego z uwzględnieniem ich konsekwencji dla struktury funkcjonalno-przestrzennej obszarów już zainwestowanych, co pozwoli na zapobieganie negatywnym skutkom ubocznym nowych inwestycji dla obszarów już zainwestowanych.
- Kształtowanie tożsamości miasta i jego poszczególnych obszarów, co pozwoli na podniesienie jakości życia w mieście oraz zaspokojenie wielu potrzeb społeczności lokalnych.

W podobnym duchu wypowiada się Komisja Europejska, która w komunikacie Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącym strategii tematycznej dla środowiska miejskiego [2006], oraz dokumentach ją poprzedzających [*W stronę strategii...* 2004] proponuje podjęcie działań w celu wprowadzenia nowych wzorców osadnictwa miejskiego do systemu planowania przestrzennego krajów członkowskich. Wzorce te nazywa zrównoważonym projektowaniem urbanistycznym, którego istotą ma być wtórne użytkowanie terenów zdegradowanych oraz określenie minimalnych gęstości użytkowania terenów mieszkalnych. Zrównoważone projektowanie urbanistyczne obejmuje wszystkie zagadnienia odnoszące się do formy i rodzaju gospodarki przestrzennej na obszarach dużych miast i ich terenów podmiejskich. Jednocześnie strategia ogniskuje się na:

- powstrzymaniu tendencji nadmiernego rozwoju przestrzennego terenów zurbanizowanych, nie uzasadnionego przyrostem liczby mieszkańców;
- wspieraniu transformacji jakościowej przestrzeni miejskiej;
- optymalizacji wykorzystania przestrzeni miejskiej przez likwidację różnego rodzaju nieużytków urbanistycznych w strefie miejskiej oraz zwiększenie udziału terenów biologicznie aktywnych.

Międzynarodowe gremia urbanistyczne podkreślają obecnie, że tradycyjna urbanistyczna formuła planowania przestrzennego musi ewoluować w kierunku zintegrowanego zarządzania urbanistycznego. Wyrazem takiego podejścia jest *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*. Dokument ten jest deklaracją ministrów państw UE odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, w zakresie przygotowania ram prawnych dla prowadzenia zintegrowanej polityki miejskiej. Polityka taka jest procesem, w ramach którego następuje koordynacja kluczowych obszarów działania miasta z punktu widzenia możliwości ich realizacji w przestrzeni. Przestrzenny punkt widzenia powinien stanowić podstawę do tworzenia programów zintegrowanego rozwoju dla miasta. Ich charakter obliguje do odejścia do typowo urbanistycznych ram dotychczasowego planowania przez:

- wskazanie mocnych i słabych stron miast lub ich części na podstawie analizy bieżącej sytuacji;
- wskazanie spójnych celów rozwoju dla obszaru miejskiego, tworzących w rezultacie wizję miasta;
- koordynowanie różnych terytorialnie, sektorowo i technicznie planów i strategii oraz zapewnienie, że inwestycje będą wspomagać równomierny rozwój miasta;
- koordynowanie wykorzystania funduszy pod względem przestrzennym.

2.4.2. Problematyka środowiskowa w planowaniu miejscowym

„Planowanie przestrzenne, określając, kto, gdzie i kiedy oraz w jaki sposób może korzystać z przestrzeni, stanowi podstawowe narzędzie ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego. Każda bowiem decyzja podejmowana w ramach gospodarki przestrzennej ma swoje reperkusje przyrodnicze, a każda zmiana tego środowiska oddziałuje na układy przestrzenne” – teza ta wysunięta przez Kassenberga [1986] w jednoznaczny sposób pozycjonuje środowisko, wskazując je jako podmiot planowania. Zmiany zachodzące w otaczającym nas środowisku mają przy tym charakter dynamiczny, co powinno zmuszać do planowania według poniższych zasad:

- jedności przestrzennej, akcentującej zachowanie i podtrzymanie przyrodniczego szkieletu obszaru;
- równorzędności układów przyrodniczych i społeczno-gospodarczych;
- odporności związanej z użytkowaniem zasobów i walorów w granicach pojemności ekologicznej;
- oszczędności rozumianej jako tereno-, energo-, surowco-, materiało- i wodooszczędne zbilansowane gospodarowanie przestrzenią;
- recykulacji polegającej na zatrzymaniu w obiegu pobranych zasobów przyrodniczych (w tym recykulacji terenów zabudowanych i zagospodarowanych);
- minimalizacji konfliktów, przez przeciwdziałanie konfliktom na linii środowisko-gospodarka, na jak najwcześniejszym etapie planowania.

Badanie środowiska w planowaniu miejscowym miało i ma czysto utility charakter, gdyż pomaga w określeniu potencjału społeczno-gospodarczego środowiska, określa optymalny sposób gospodarowania przestrzenią oraz optymalizuje kształtowanie jakości życia mieszkańców [Bródka, Macias 2007]. Doczekało się poważnego instrumentarium metod badawczych

rozwijanych przez Różycką, Kozłowskiego, Szulczewską, Głowacką, Stałę, Kistowskiego, Cichockiego i innych. Badaniom tym przypisuje się dwie funkcje: informacyjną i prognostyczną.

2.4.2.1. Opracowanie ekofizjograficzne

Funkcja informacyjna sprowadza się do udokumentowania stanu środowiska w układzie komponentowym (tzn. budowy geologicznej, klimatu, gleb, szaty roślinnej itp.) oraz w układzie kompleksowym, akcentującym powiązania między komponentami [Papińska 2008]. Opis stanu środowiska określany jest w literaturze przedmiotu mianem *fizjografii* (obecnie ekofizjografii), rozumianej jako badanie i kompleksowa ocena środowiska przyrodniczego na potrzeby planowania przestrzennego [Stala 1983].

Zgodnie z założeniami metodycznymi zaproponowanymi przez Różycką [1986], projekt prac ekofizjograficznych powinien obejmować:

- raport o stanie dotychczasowego zagospodarowania, który był podstawą oceny obowiązującego planu;
- wstępną delimitację obszaru badań;
- ocenę stanu środowiska i zachodzących w nim procesów;
- waloryzację uwzględniającą cele przyjęte do realizacji;
- opracowanie modelu przyrodniczego pożądanej struktury w formie ekologicznego systemu obszarów chronionych;
- opracowanie wstępnej prognozy zmian w środowisku, o charakterze hipotezy roboczej, eksponującej istniejące i potencjalne konflikty;
- wskazanie wariantu założeń do planu preferowanego z przyrodniczego punktu widzenia oraz opracowanie wytycznych do realizacji, nie zawsze najkorzystniejszych rozwiązań przestrzennych.

Na szczególną uwagę zasługuje pierwszy etap prac projektowych. Polega na analizie obowiązującej polityki przestrzennej i prawa miejscowego dotyczącego zagospodarowania przestrzennego, w kontekście konfrontacji decyzji przestrzennych z rzeczywistością. Błędne założenia rozwoju, szczególnie dotyczące środowiska przyrodniczego, powinny być podstawą weryfikacji i zmian we wszystkich dokumentach planistycznych.

Obecnie ekofizjografia jest z mocy prawa¹¹ obligatoryjnym opracowaniem, poprzedzającym ustalenie polityki przestrzennej zapisanej w *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* oraz w ustaleniach planu miejscowego.

¹¹ Ustawa z 7 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska art. 72 ust 4.

Przyjmuje się, że poprawnie wykonana ekofizjografia składa się z części kartograficznej i komentującego ją tekstu¹², który składa się z:

- charakterystyki stanu;
- diagnozy stanu, na którą składają się różnego rodzaju oceny;
- wstępnej prognozy, która mówi o trendach przekształceń środowiska, zachodzących pod wpływem dotychczasowego zagospodarowania i użytkowania terenu;
- uwarunkowań obejmujących: określenie przydatności środowiska dla wprowadzenia różnych form użytkowania i zagospodarowania, wskazanie obszarów, które powinny pełnić przede wszystkim funkcje przyrodnicze oraz ustalenie ograniczeń wynikających z konieczności ochrony zasobów środowiska lub występowania uciążliwości i zagrożeń środowiska.

Dubel [2000], Giordano [2006] oraz Cichocki [2006] akcentują, że prace ekofizjograficzne nie są tożsame z inwentaryzacją lub monografią przyrodniczą, gdyż te są wyłącznie opisem stanu poszczególnych komponentów środowiska. Ekofizjografia tymczasem zawiera znacznie bardziej rozbudowany zakres merytoryczny analiz i ocen. Niemniej, w latach 90. XX w. inwentaryzacja przyrodnicza stanowiła podstawowy zasób danych o środowisku, wpływający na podejmowanie decyzji z zakresu przeznaczenia terenu. Ograniczała się przeważnie do spisu i krótkiej charakterystyki wszystkich obiektów i obszarów chronionych oraz proponowanych do objęcia ochroną. Zawierała także identyfikację, opis i lokalizację siedlisk roślin i zwierząt. Stosowane metody inwentaryzacji można podzielić na dwa typy:

- uproszczona, wąskokonserwatorska, badająca stan środowiska, opisująca faunę i florę; inwentaryzacja przeprowadzona tą metodą po uzupełnieniu mogła stać się monografią przyrodniczą;
- kompleksowo-środowiskowa, której założenia metodyczne zaproponowała Dubel. Jej istotą był opis stanu środowiska w powiązaniu z uwarunkowaniami antropogenicznymi i społecznymi, z których miała wynikać propozycja ochrony przyrody [Giordano 2006].

Obecnie inwentaryzacja przyrodnicza jest jednym z najważniejszych etapów określania wytycznych środowiskowych dla zagospodarowania. Opis stanu środowiska zawarty w ekofizjografii powinien odpowiadać stopniowi szczegółowości dokumentu planistycznego, któremu jest dedykowany. Stopień szczegółowości, wyrażony skalą mapy, może się zawierać w przedziale skal 1:25 000-1:500. Zważywszy na dynamiczny przyrost informacji o środowisku,

¹² *Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych.*

w ciągu ostatnich lat trudno wskazać instytucje posiadające szczegółowe inwentaryzacje przyrodnicze, które odpowiadałyby obligatoryjnej skali planu miejscowego. Narzuca to konieczność wykonywania analiz i ocen metodami pośrednimi, np. interpretując różne pośrednie uwarunkowania na podstawie łatwo dostępnych informacji lub różnych symptomów możliwych do zaobserwowania w terenie (np. wnioskowanie o cechach podłoża na podstawie składu gatunkowego roślin). Nieuniknione jest podejmowanie arbitralnych rozstrzygnięć o przestrzennym zróżnicowaniu uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego. Takie rozwiązania są powszechne w planowaniu miejscowym, które zakłada przechodzenie od ogółu do szczegółu [Cichocki 2006].

Diagnozę stanu środowiska interpretuje się jako rozpoznanie i analizę środowiska przyrodniczego w ujęciu kompleksowym, obejmującym jego strukturę i funkcjonowanie, a także jego walory, zasoby oraz zagrożenia. Dodatkowo, na potrzeby przyszłego zagospodarowania przestrzennego, stan środowiska należy ocenić w ujęciu przyczynowo-skutkowym, z którego powinna wynikać wstępna prognoza zmian w środowisku, w nawiązaniu do ustalonych predyspozycji terenu [Teisseyre-Sierpińska 1997].

Jednym z ważniejszych zagadnień niezbędnych do rozwiązania na etapie badań ekofizjograficznych jest problem stopnia zgodności dotychczasowego użytkowania i zagospodarowania z uwarunkowaniami przyrodniczymi. Zaproponowane klasyfikacje mają najczęściej charakter nieostry, opisowy, co podkreśla indywidualny charakter ekofizjografii.

Bartkowski [1991] proponując kategorie obszarów fizjograficzno-urbanistycznych wskazał na istotną rolę, jaką przy delimitacji odgrywają: topoklimat, rzeźba terenu, stosunki wodne i techniczne właściwości gruntu. Wydzielenia obszarów mają głównie charakter opisowy:

- 1) wybitnie nadający się pod zabudowę mieszkaniową;
- 2) nadaje się do zabudowy mieszkaniowej, lecz należy uwzględnić warunki środowiska geograficznego, które wpłyną na zwiększenie kosztów inwestycji;
- 3) nadaje się jeszcze do zabudowy mieszkaniowej, ale poważnie wzrastają koszty posadowienia budynków;
- 4) dopuszczalne naciski na grunt są niższe od $1,0 \text{ kg/cm}^3$, a spadki od 6%;
- 5) niewłaściwe warunki klimatyczno-zdrowotne, albo stosunki wodne.

Głowacka z zespołem [1997], z punktu widzenia przyrodniczych predyspozycji terenu, zaproponowała sześć kategorii oceny zagospodarowania:

- 1) w pełni zgodne z uwarunkowaniami;
- 2) zgodne z uwarunkowaniami, ale z możliwością innego zagospodarowania;

- 3) nie w pełni zgodne z uwarunkowaniami, ze względu na niewykorzystanie istniejących zasobów;
- 4) niezgodne z uwarunkowaniami, ze względu na degradowanie środowiska o zasięgu lokalnym;
- 5) niezgodne z uwarunkowaniami, ze względu na niewykorzystanie istniejących zasobów oraz degradowanie środowiska o zasięgu lokalnym;
- 6) niezgodne z uwarunkowaniami, ze względu na degradowanie środowiska o szerszym zasięgu.

Zaproponowana delimitacja odnosi się do terenów, które pełnią funkcje przyrodnicze lub mogą wywierać presję na środowisko. Przyjęto przy tym trudne do sprecyzowania spektrum przyczyn niezgodności zagospodarowania z uwarunkowaniami środowiskowymi. Jednocześnie autorzy nie postulowali kategorii wydzielen dla sytuacji, w których środowisko stanowi zagrożenie dla zagospodarowania. Autorzy w opisie metody klasyfikacji skoncentrowali się na wykorzystaniu terenów rolnych i leśnych głównie na potrzeby rekreacji, przemysłu, a także produkcji rolniczej lub leśnej.

W nawiązaniu do wymienionych powyżej kategorii predyspozycji terenu do zagospodarowania, Głowacka wraz z zespołem, na podstawie doświadczeń z badań ekofizjograficznych, zaproponowała sześć stopni przekształcenia środowiska:

- 1) tereny naturalne i prawie naturalne (roślinność wodna w zbiornikach, w których nie stwierdzono zanieczyszczeń, torfowiska o nieznacznie zaburzonej gospodarce wodnej, lasy o dominującym udziale dojrzałych fitocenoz, zgodne z siedliskiem);
- 2) tereny słabo przekształcone (lasy gospodarcze, ekstensywnie użytkowane łąki);
- 3) tereny umiarkowanie przekształcone (ekstensywnie uprawiane pola, najsilniej przekształcone lasy, intensywnie użytkowane łąki);
- 4) tereny wyraźnie przekształcone (intensywnie uprawiane pola, zabudowa zagrodowa);
- 5) tereny zdegradowane (tereny zabudowane, na których degradacja siedliska naturalnego przekracza możliwość szybkiej naturalnej regeneracji);
- 6) tereny zdegradowane i degradujące otoczenie (występowanie obiektów silnie degradujących środowisko, które – będąc jednocześnie układami otwartymi – zanieczyszczają tereny sąsiednie).

Charakter i ilość danych o środowisku przyrodniczym decydują o możliwości zastosowania bardziej lub mniej ostrych kryteriów oceny stopnia przekształcenia środowiska, a także możliwości zastosowania metody ilo-

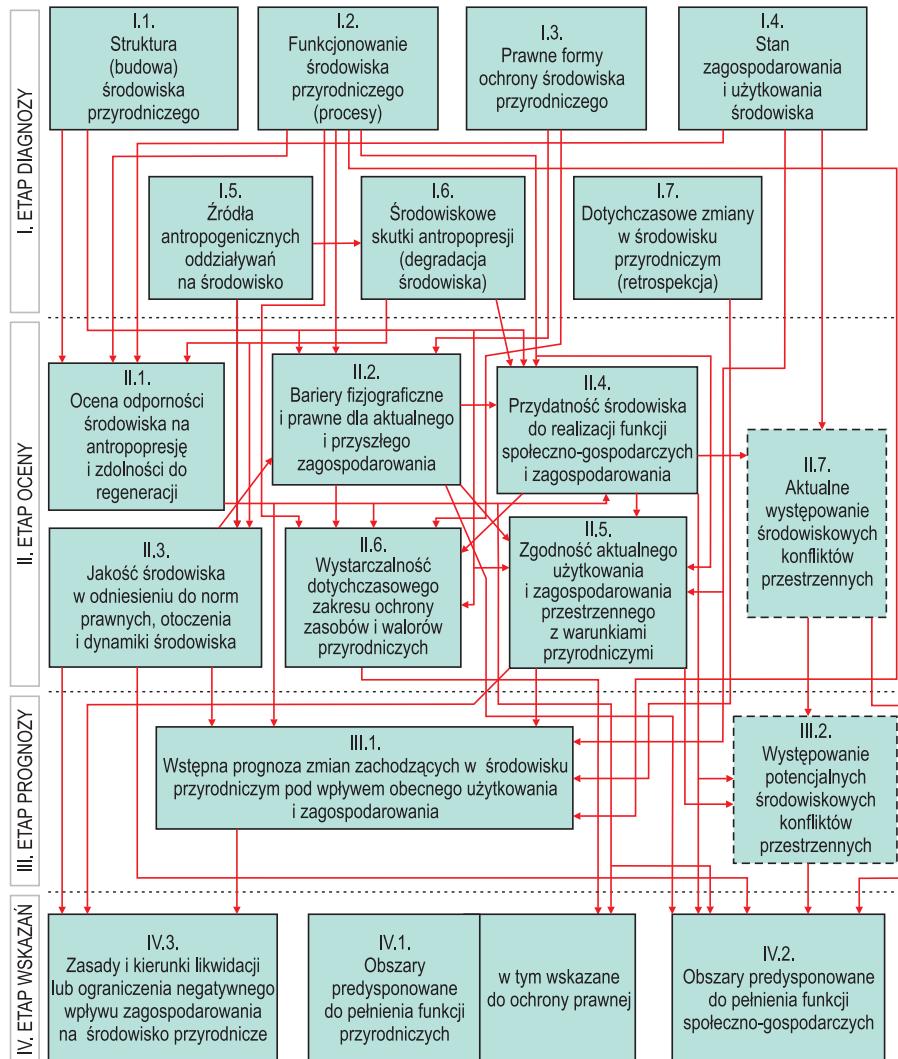
ściowej lub mieszanej – ilościowo-rangowej [Głowacka *et al.* 1997]. W tym przypadku zastosowano także miękkie, opisowe kryteria przynależności do poszczególnych klas. Warunkiem ich wykorzystania jest bardzo dobre rozpoznanie terenu. Główną przesłanką klasyfikacji jest presja na środowisko.

Model sporządzania opracowania ekofizjograficznego na podstawie własnych doświadczeń przedstawił Kistowski. Stwierdził, że przygotowanie takiego dokumentu powinno objąć cztery główne etapy: diagnozę, ocenę ekofizjograficzną, prognozę i wskazania ekofizjograficzne (ryc. 5). Najbardziej pracochłonnym etapem jest przygotowanie diagnozy stanu środowiska przyrodniczego i jego zagrożeń, co wymaga zgromadzenia szerokiego zasobu materiałów archiwalnych, a także wykonania badań terenowych. Ocena ekofizjograficzna ustala przydatność terenu objętego dokumentem planistycznym do realizacji różnych funkcji zagospodarowania i wskazanie ograniczeń dla tego zagospodarowania. Ocena ta jest wynikiem wielu analiz informacji zgromadzonych na etapie diagnozy. Etap prognozy obejmuje analizę przewidywanych zmian w środowisku przyrodniczym, wskutek kontynuowania dotychczasowych sposobów użytkowania i zagospodarowania terenu. Ostatni etap – wskazania ekofizjograficzne jest syntezą poprzednich etapów, głównie w zakresie oceny przydatności terenu dla różnych sposobów zagospodarowania i możliwości wprowadzenia nowych funkcji terenu [Kistowski, Pchałek 2009].

Podstawowym celem ekofizjografii jest określenie uwarunkowań przyrodniczych (predyspozycji i ograniczeń) dla rozwoju zagospodarowania przestrzennego, po to by nie powodować nieodwracalnych strat i degradacji walorów oraz zasobów środowiska przyrodniczego i zapewnić właściwe warunki życia mieszkańców [Szulczewska 2002]. Realizacja tego celu odbywa się przez sformułowanie wniosków do polityki przestrzennej lub prawa miejscowego z zakresu zagospodarowania przestrzennego, wyrażanych np. przez wskazanie obszarów najkorzystniejszych do rozwoju zabudowy lub wymagających ochrony. Ekofizjografia jest zatem podstawowym dokumentem inicjującym od strony planistycznej proces ochrony przyrody [Raszka 2008].

Cichocki [2006] akcentuje, że ekofizjografia jest dokumentem dedykowanym dla konkretnej sytuacji planistycznej. Dlatego analizy i wnioski z nich płynące do polityki przestrzennej lub planu miejscowego, powinny dotyczyć zakładanych zmian, które gmina zamierza wprowadzić przyjmując konkretny dokument planistyczny. Nie trzeba analizować np. potencjalnego wpływu autostrady lub ośrodka sportów zimowych na środowisko w gminach, gdzie nie są one projektowane. Konieczne zaś należy przeanalizować komponenty środowiska pod kątem zmian, które mogą zajść wskutek realizacji polityki

przestrzennej. Stanowisko takie zakłada domniemanie istnienia zamkniętego katalogu dopuszczanych zmian w zagospodarowaniu, co w dynamicznie zmieniającej się przestrzeni gmin jest mało realne.



Ryc. 5. Etapy i fazy sporządzania opracowania ekofizjograficznego

Źródło: Kistowski, Pchałek [2009].

Cichocki [2006] wskazuje także na konieczność indywidualnego, uzależnionego m.in. od stopnia przekształcenia terenu, zakresu analiz środowiskowych. Ekofizjografia dla terenów zainwestowanych powinna się koncentrować na występujących uciążliwościach wynikających ze stanu zagospodarowania, a w znacznie mniejszym stopniu na walorach i warunkach przyrodniczych. W związku z powyższym wyróżnił trzy kategorie obszarów, obejmujące:

- tereny zainwestowane, wskazane do przekształcenia lub uporządkowania struktury funkcjonalno-przestrzennej;
- tereny otwarte, dla których przewiduje się ekspansję zainwestowania technicznego;
- tereny otwarte wskazane do ochrony przed zainwestowaniem.

W ujęciu takim problematyka ekofizjograficzna nie dotyczy tylko środowiska przyrodniczego, a odnosi się także do warunków, w jakich żyje człowiek, traktując go tym samym jako część środowiska.

Opracowania ekofizjograficzne w planowaniu miejscowym – mimo ugruntowanej metodologii – są przedmiotem krytyki, ze względu na ich niską jakość. Opracowania spełniające wymogi formalne jednocześnie nie odgrywają merytorycznej roli, jaką powinny odgrywać, dlatego coraz większy nacisk kładzie się na akcentowanie związków między opracowaniami ekofizjograficznymi, dokumentami planistycznymi i ocenami oddziaływania na środowisko [Twardowska 2008]. Podkreślają to zarówno teoretycy, jak i praktycy planowania miejscowego oraz fizjografowie. Dobrze przygotowany, poprawny metodologicznie dokument, jest nie tylko dobrą bazą do kreowania wysokiej jakości polityki przestrzennej [Raszka 2008], ale także może być wyznacznikiem nastawienia do respektowania zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu miejscowym.

2.4.2.2. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

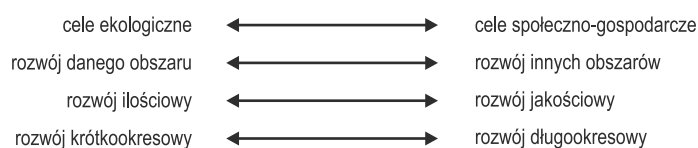
Druga funkcja związana z badaniem środowiska w planowaniu miejscowym, dotyczy *prognozowania*, a co za tym idzie wykorzystania praktycznej dziedziny wiedzy – prognostyki, intensywnie rozwijającej się w świecie. Prognostyka jest dyscypliną naukową, sztuką świadomego przewidywania przyszłości oraz wypowiedzania prognoz. Jej podstawą jest wiedza interdyscyplinarna, którą spaja jeden wyraz – przyszłość [Kupiec 2002].

Definicji i opisów słowa *prognoza* jest wiele. Autor przyjmuje za Kotarbińskim [1966], że jest to domyślanie się z określonym prawdopodobieństwem tego, co zajdzie.

Jednocześnie należy zauważyć, że metodą prognozowania jest ekstrapolacja do przyszłości zjawisk, zachodzących dawniej i współcześnie. Jednocześnie najczęściej przyjmuje się, że wszystkie zachodzące współcześnie zjawiska i relacje między komponentami środowiska i człowiekiem, będą niezmiennie w przyszłości. Prowadzi to do ustalania błędnych założeń, zgodnie z którymi nie będzie postępu technologicznego, który będzie zmniejszał lub zwiększał presję na środowisko [Bajerowski 2008; Kowalewski 2006]. Dlatego coraz częściej mowa jest o prognozach nowej generacji, których metodyka uwzględnia dynamikę zmian społecznych, technologicznych, itp. [Mizgajski 2007].

Czajkowska [2008] prognozy oddziaływania na środowisko zalicza do tzw. drugiej generacji instrumentów ochrony środowiska, tj. instrumentów praktycznego przełożenia celów i zasad określonych w polityce ochrony środowiska i wdrożenia ich w określonym miejscu i czasie. Najważniejszą rolą prognozy jest jej przydatność w praktycznym działaniu. Może się ona przejawiać w ułatwianiu wyboru właściwych rozwiązań, których dychotomię ilustruje ryc. 6.

Rolą prognozy jest przewidywanie oddziaływania, nie zaś dyskwalifikowanie dokumentu planistycznego [Baran 2004]. Podobne stanowisko prezentuje Korzeniak [2002] zwracając uwagę, że nie można zakładać, że dobry jest tylko plan, który jest najkorzystniejszy dla środowiska przyrodniczego¹³. Ważne w planowaniu jest rozważenie wszystkich przesłanek i uwarunkowań zagospodarowania i nadanie im takiej wagi, która będzie specyficzna i właściwa dla danego obszaru i danej sytuacji. Prognoza jest spojrzeniem na oceniany dokument, głównie z punktu widzenia środowiska przyrodniczego i powinna wskazać, co niekorzystnego w środowisku dokument planistyczny może spowodować oraz powstrzymać zmiany, których nie można już zaak-



Ryc. 6. Dylematy planowania miejscowego

Źródło: Korzeniak [1998].

¹³ Obecnie, wskutek zmian regulacji prawnych, jeżeli prognoza wykaże istotny negatywny wpływ na obszar Natura 2000, to dokument planistyczny – z pewnymi wyjątkami – nie może być przyjęty.

ceptować. Rolą prognozy nie jest także podejmowanie decyzji dotyczącej wyboru rozwiązań przestrzennych (wariantów), gdyż to należy do zadań procesu decyzyjnego. Jej rolą jest dostarczenie odpowiednich informacji o środowisku, które będą wspomagać podejmowanie decyzji [Therivel 2004].

Prognoza, mimo że jest powiązana z dokumentem planistycznym, nie jest jego częścią, więc nie zawiera ustaleń lecz tylko informacje, oceny, postulaty. Prognoza jest opracowaniem o charakterze paranaukowym, opartym na obliczeniach i symulacjach wykonanych, przy założonych, parametrach zmian w przestrzeni. Prognoza jest przewidywaniem następstw, które dadzą się przewidzieć na podstawie aktualnego stanu wiedzy, nauki i doświadczenia, które mogą, ale nie muszą występować, ponieważ z natury tego opracowania wynika określony poziom ryzyka i niepewności [Baran 2004].

Metoda szacowania skutków środowiskowych (*environmental impact assessment*¹⁴) nie ogranicza się do szacowania kosztów środowiskowych ujmowanych w jednostkach pieniężnych, lecz powinna odpowiadać na cztery istotne pytania, które – parafrazując Clarka [1983] w odniesieniu do planowania miejscowego – mogą brzmieć:

1. Czy planowane zmiany przestrzenne są niezbędne?
2. Czy istnieje alternatywa, która mogłaby przynieść zamierzony efekt?
3. Jak zmieni się życie obecnych mieszkańców w przypadku zrealizowania planowanych zmian przestrzennych?
4. Jakie środki ochronne powinny być zagwarantowane dla obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych?

Prognoza oddziaływania na środowisko jest podstawowym elementem szerszych działań, jakim jest strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (dalej też SOOŚ)¹⁵. Pierwszych ocen dokonywano w Stanach Zjednoczonych, w latach 70. XX w. Prawo federalne – *Ustawa o polityce środowiskowej* – nakazywała wykonywanie ocen oddziaływania na środowisko dla każdej inwestycji realizowanej na szczeblu federalnym. Poza analizami finansowymi pod uwagę były brane także niemierzalne lub trudno mierzalne skutki środowiskowe takich inwestycji [Starzewska-Sikorska 1994].

Literatura przedmiotu koncentruje się wokół dwóch podmiotów oceny oddziaływania na środowisko:

¹⁴ Powszechnie znany i stosowany także w polskiej literaturze jest akronim EIA – *Environmental Impact Assessment*, ang. odpowiednik terminu ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ).

¹⁵ W powszechnym rozumieniu SOOŚ utożsamiana jest z prognozą oddziaływania na środowisko.

- polityk, planów i programów;
- konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych.

W prezentowanej pracy zostanie rozwinięty tylko wątek dotyczący pierwszej ww. grupy, wyłącznie w odniesieniu do planowania miejscowego. Zagadnienia związane z inwestycjami zostaną całkowicie pominięte.

W prawie międzynarodowym obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przewidziano w protokole do konwencji z Espoo, podpisanym w Kijowie 21 maja 2003 r. W odniesieniu do planów i projektów obowiązek taki wynika również z *Dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko*¹⁶. *Ocena oddziaływania na środowisko* zdefiniowana jest w tej dyrektywie jako przygotowanie sprawozdania dotyczącego środowiska, przeprowadzenie konsultacji, uwzględnienie sprawozdania dotyczącego środowiska i wyników konsultacji przy podejmowaniu rozstrzygnięcia oraz dostarczenie społeczeństwu informacji na temat tego rozstrzygnięcia.

Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest w praktyce sekwencją czynności obejmujących:

- 1) uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko;
- 2) sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko;
- 3) uzyskanie wymaganych *Ustawą* opinii;
- 4) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu¹⁷.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest systematycznym, całościowym sposobem postępowania, którego celem jest określenie przewidywanych, środowiskowych konsekwencji danej działalności człowieka wraz ze wskazaniem wszystkich możliwych przeciwdziałań jej skutkom. Jej istotą jest znalezienie rozwiązań generujących minimalne konflikty społeczno-gospodarczo-przyrodnicze [Starzewska-Sikorska 1994]. Dodatkowym zadaniem SOOŚ jest zminimalizowanie roli czynników politycznych, wpływających na podejmowanie decyzji z zakresu np. planowania miejscowego [Therivel 2004].

Jendrośka [2004] zauważa, że głównym celem SOOŚ nie jest podniesienie rangi ochrony środowiska i zapewnienie jej prymatu nad innymi celami

¹⁶ (Dz. Urz. UE L 197 z 21.07.2001, s. 30).

¹⁷ Art. 3 ust 1 pkt 14 *Ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz.U.08.199.1227).

i interesami (gospodarczymi, społecznymi), ale przekształcenie procesów decyzyjnych tak, aby względy ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju były rozważane na równych prawach z innymi.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest instrumentem zapewniającym implementację wymagań zrównoważonego rozwoju do procesów planistycznych. Na wszystkich szczeblach planowania przestrzennego stosowanie tego typu ocen pozwala na inkorporację wymogów związanych z ochroną środowiska nie tylko do treści dokumentu, ale także do procesu podejmowania decyzji. SOOŚ stanowi podstawowe narzędzie weryfikacji zamierzeń organów administracji pod kątem spełnienia wymagań zrównoważonego rozwoju, m.in. przez przedstawianie rozwiązań alternatywnych do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru [Florkiewicz 2004].

Metodyka przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko doczekała się poważnego instrumentarium tylko w odniesieniu do prognozowania skutków ustaleń dokumentów planistycznych na środowisko. Dlatego nierozstrzygnięte pozostają problemy odnoszące się do:

- miejsca prognozy w procedurze sporządzania dokumentu planistycznego;
- subiektywizmu metod stosowanych w trakcie opracowania ocen strategicznych;
- wpływu sposobu formułowania ustaleń w ocenianych dokumentach na tryb wykonania prognozy [Kistowski 2002b].

Kistowski [2002b], cytując Wolskiego i Kaliszuk, wskazuje na trzy warianty umieszczania prognoz w procedurze sporządzania dokumentów planistycznych:

- prognoza sporządzana jest całkowicie niezależnie, po wykonaniu projektu dokumentu planistycznego – wariant najczęściej stosowany;
- prognoza wykonywana jest niezależnie od projektu dokumentu, ale równoległe z jego opracowaniem – wariant możliwy do zastosowania przy dobrej współpracy opracowujących projekt dokumentu i prognozę;
- prognoza jest integralnym elementem dokumentu, tzn. jest sporządzana przez część zespołu opracowującego plan i wpływa na bieżąco na weryfikację tego projektu – wariant rzadko stosowany i rozmywający ustalenia prognozy.

Problem subiektywizmu metod wykorzystywanych przy sporządzaniu prognoz dotyczy:

- jakościowego charakteru propozycji działań sformułowanych w tych dokumentach;

- możliwości różnorodnej interpretacji zapisów dokumentów planistycznych;
- niedorozwoju i niedoskonałości ilościowych metod prognozowania wpływu na środowisko.

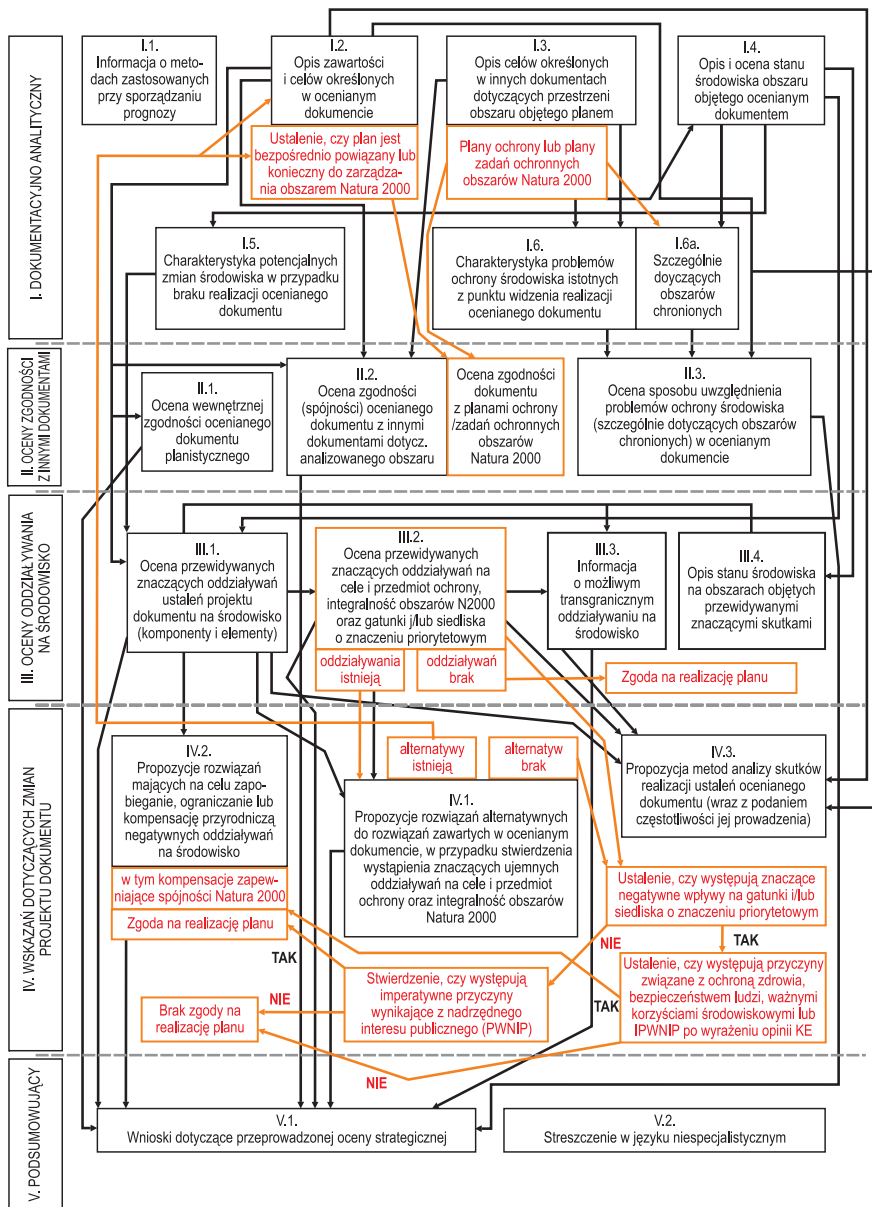
W ocenie Kistowskiego [2002b] najważniejszymi elementami prognozy środowiskowej, przygotowywanej dla dokumentów planistycznych są:

- 1) ocena aktualnego stanu środowiska na obszarze objętym dokumentem strategicznym, zawierająca analizę zasobów i walorów środowiska, wywieranej na nie presji oraz jakości środowiska wraz z oceną działań sprzyjających ochronie środowiska i zrównoważonemu rozwojowi – w tym przypadku najkorzystniejsze jest zastosowanie odpowiednio dobranych wskaźników;
- 2) główna część prognozy, zawierająca ocenę potencjalnego wpływu ustaleń dokumentu planistycznego na środowisko – proponowane do wykorzystania są metody macierzowe, a także metody analizy powiązań sieciowych oraz powiązań przyczynowo-skutkowych¹⁸;
- 3) propozycje łagodzenia i kompensacji skutków realizacji ustaleń dokumentu planistycznego;
- 4) propozycje monitorowania skutków wdrażania ustaleń dokumentu planistycznego – sugerowane do wykorzystania metody wskaźnikowe, w tym odnoszące się do mierników wykorzystywanych w ocenie stanu środowiska, o której mowa w pkt 1.

Do szerokiej, merytorycznej dyskusji nad metodyką sporządzania prognoz oddziaływania na środowisko, w kontekście zmian przepisów prawa, włączyło się również Ministerstwo Środowiska przez wydanie podręcznika *Natura 2000 w planowaniu przestrzennym – rola korytarzy ekologicznych* [Kistowski, Pchałek 2009]. W podręczniku tym zaleca się sporządzenie prognozy w czterech zasadniczych etapach i piątym podsumowującym (ryc. 7).

Etap pierwszy – dokumentacyjno-analityczny polega na określeniu metod sporządzania prognozy, omówieniu treści ocenianego projektu dokumentu planistycznego oraz celów zawartych w przyjętych i wcześniej przygotowanych dokumentach planistycznych. Zawierać powinien także charakterystykę stanu środowiska, szczególnie w relacji do obiektów i obszarów podlegających prawnej ochronie przyrody. Etap oceny zgodności z innymi dokumentami polega na ocenie wewnętrznej zgodności dokumentu, sposobu

¹⁸ Starzewska-Sikorska [1994] poza metodami wymienionymi powyżej wskazuje na wykorzystywanie – szczególnie we wczesnym okresie stosowania ocen, metody panelu ekspertów, których zadaniem jest wypracowanie jednej opinii w zakresie oddziaływań na środowisko. Opinia ta jest wypadkową ocen pośrednich.



Ryc. 7. Etapy i fazy sporządzania prognozy oddziaływania na środowisko dokumentu planistycznego

Źródło: Kistowski, Pchalek [2009].

uwzględnienia w analizowanym dokumencie celów sformułowanych w innych dokumentach odnoszących się do obszaru opracowania, szczególnie dotyczących ochrony przyrody. Celem etapu jest stwierdzenie, czy te problemy zostały uwzględnione w wystarczającym zakresie i czy znaleziono dla nich satysfakcjonujące rozwiązania w ramach ocenianego dokumentu.

Etap trzeci – oceny oddziaływania na środowisko obejmuje określenie przewidywanych istotnych oddziaływań na poszczególne komponenty środowiska przyrodniczego, ludzi oraz wybrane elementy środowiska zurbanizowanego. W szczególności należy określić istotne oddziaływanie na cele i przedmiot ochrony przyrody, w tym integralność oraz spójność obszarów Natura 2000. Sformułowanie tej oceny umożliwi także podanie informacji o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko, jak i opis stanu środowiska na obszarach objętych przewidywanym istotnym oddziaływaniem. Etap czwarty – konkluzji i wskazań dotyczących zmian projektu dokumentu, stanowią kluczowe wnioski z przeprowadzonej oceny. Zawiera w szczególności charakterystykę oddziaływań i ich istotności oraz propozycje:

- działań łagodzących;
- rozwiązań alternatywnych w stosunku do zawartych w ocenianym dokumencie;
- działań kompensujących negatywne skutki dla środowiska;
- metod monitorowania skutków realizacji ustaleń ocenianego dokumentu planistycznego dla środowiska.

Etap podsumowujący, zawiera wnioski, przede wszystkim syntetyczny opis stwierdzonych przewidywanych ważnych oddziaływań na środowisko lub ich braku wraz z uzasadnieniem oceny oraz środków zaproponowanych w celu likwidacji, ograniczenia lub kompensacji tych oddziaływań wraz z uzasadnieniem ich wyboru. Prognozę kończy streszczenie w języku niespecjalistycznym [Kistowski, Pchalek 2009].

Każdy z powyższych etapów może i powinien zawierać nie tylko opis, ale również wskaźniki, które będą uwiarygodniać stawiane tezy lub – w przypadku propozycji monitorowania skutków – będą dostarczać informacji, np. o stopniu realizacji przyjętych w polityce przestrzennej założeń. Metoda wskaźnikowa jest w mniejszym lub większym stopniu wykorzystywana w sporządzanych prognozach opracowywanych dla dokumentów planistycznych, choć zauważalny jest brak propozycji zestawów wskaźników, które w sposób kompleksowy i porównywalny w szerszej skali geograficznej, pozwalałyby na ocenę zmian, które mogą zajść w środowisku, wskutek realizacji polityki przestrzennej. Zagadnienia te zostaną rozwinięte w dalszej części pracy.

2.4.2.3. Podsumowanie

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu miejscowym zakłada tworzenie opartych na wiedzy opracowań, które, wyprzedzająco określają warunki środowiska dla możliwych w nim zmian, ale też oceniają skutki procesów, które mogą zajść pod wpływem projektowanych zmian w gospodarowaniu przestrzenią. Odbywa się to przez wykonanie określonych prawem działań, polegających na opracowaniu ekofizjografii oraz przeprowadzeniu strategicznej oceny oddziaływania dokumentów planistycznych na środowisko.

Jednocześnie trwa poważna dyskusja nad skutecznością prognoz. Krytycy podnoszą, że przyjmowane są błędne założenia, pomijające rozwój cywilizacyjny ludzkości. W tym kontekście, metoda wskaźnikowa oceniająca zmiany w środowisku, może stanowić nie tylko narzędzie indukujące poziom zrównoważonego rozwoju, ale także być miarą postępu metodycznego w ochronie środowiska.

Oprócz opracowań planistycznych i towarzyszących im, wskazanych powyżej, opracowań określających uwarunkowania i skutki przyrodnicze zmian zachodzących w przestrzeni, dla obszaru gminy przygotowuje się wiele innych dokumentów strategicznych o charakterze branżowym, związanych np. z gospodarką odpadami, zaopatrzeniem w energię elektryczną, paliwa gazowe i ciepło, ochroną zabytków, itp. Zrównoważone gospodarowanie przestrzenią wymaga integracji wielu polityk i programów o charakterze branżowym, dlatego dokumenty odnoszące się do przestrzeni – będące jednocześnie pochodną ograniczeń przyrodniczych i koncepcji rozwoju – powinny uwzględniać wnioski wynikające z innych dokumentów. Warunkiem niezbędnym do równoważenia rozwoju na szczeblu lokalnym jest spójność wszystkich opracowań.

2.5. Praktyczne aspekty planowania przestrzennego i jego wpływ na środowisko przyrodnicze

Współczesne gospodarowanie przestrzenią w Polsce jest przedmiotem szerokiej dyskusji, prowadzonej przez środowiska związane z różnymi dyscyplinami naukowymi. Uczestniczą w niej m.in.: przyrodnicy, urbaniści, ekonomiści, geografowie, socjologowie, prawnicy. Każda z tych grup wskazuje na rozbieżność między celem, któremu planowanie przestrzenne ma służyć, drogą dochodzenia do niego i widocznymi efektami. Branżowy w tym przypadku punkt widzenia wskazuje na niespójność systemu planowania prze-

strzennego z zasadą zrównoważonego rozwoju, rozpatrywaną w klasycznym ujęciu trzech filarów – przyroda, społeczeństwo i gospodarka.

W polskich badaniach brak jest całościowego odniesienia się do wszystkich aspektów planowania na szczeblu lokalnym, choć podejmowane są próby oceny stanu oraz sformułowania wniosków w tym zakresie [Anusz 2008; Jędraszko 2005, 2008; Izdebski *et al.* 2007; Śleszyński *et al.* 2007a; Śleszyński, Solon 2010; Węclawowicz *et al.* 2006]. Niemniej, mimo toczącej się od lat dyskusji nad stanem i kształtem polskiej przestrzeni, kryzys w planowaniu pogłębia się. Dowodzą tego liczne publikacje, będące owocem konferencji i seminariów poświęconych m.in. zagadnieniom planowania miejscowego [Cieślak, Fogel 2010; Derc *et al.* 2007, 2008, 2009; Kozłowski 2006; Kozłowski, Legutko-Kobus 2007; Lorens 2005].

W wyniku analizy literatury przedmiotu, odnoszącej się do praktycznych aspektów planowania miejscowego, zidentyfikowano listę zagadnień, które najczęściej wskazywane są jako aplikacyjne problemy planowania przestrzennego. Do najczęściej eksponowanych należą:

- prawne i organizacyjne problemy planowania przestrzennego;
- monitoring planowania miejscowego;
- niegospodarność zasobami, w tym żywiolowa suburbanizacja;
- metody zarządzania przestrzenią i związane z nimi narastanie bezładu przestrzennego;
- lokalne konflikty społeczne w procesach planowania miejscowego.

Wszystkie wskazane powyżej problemy są silnie ze sobą powiązane. Wskazać przy tym należy, że brak jest aktualnych publikacji, które kompleksowo oceniłyby planowanie miejscowe i wysunęły wnioski, których realizacja spotkałaby się z aprobatą wszystkich podmiotów planowania. W powszechnym przekonaniu, w sposób bezpośredni lub pośredni źródłem problemów są obowiązujące przepisy prawa. We wszystkich bowiem pracach krytykujących system planowania przestrzennego autorzy w mniejszym lub większym stopniu podważają obecne rozwiązania prawne.

2.5.1. Prawne i organizacyjne problemy planowania przestrzennego

Zmiany ustrojowe, które dokonywały się na początku lat 90. XX w. objęły także planowanie przestrzenne, tworząc podstawy dzisiejszego systemu. Należało do nich przywrócenie samorządu terytorialnego i decentralizacja zadań w zakresie planowania przestrzennego. Jednak już w 1994 r. zdawano

sobie sprawę z tego, że zaproponowane w *Ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym* rozwiązania systemowe mają wady. Niewiadomski [1994] tak pisał o przyjętych ww. *Ustawą* rozwiązaniach: „...ustawę tę **mimo niedoskonałości** należy ocenić pozytywnie, jako **udaną generalnie próbę** jej dostosowania do nowych warunków ustrojowo-gospodarczych. Dotychczasowy stan prawny¹⁹ nie przystawał do wymogów gospodarki rynkowej, ani zdecentralizowanego systemu zarządzania. Stanowiąc relikw przeszłości, istotnie utrudniał procesy racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Ustawodawca przyjął odmienny od dotychczasowego model gospodarowania przestrzenią. Słusznie stawia u jego podstaw trzy podstawowe wartości: gospodarkę rynkową, samorządność terytorialną i ochronę prawa własności”. Tak sformułowane pryncypia systemu planowania przestrzennego już na samym początku na wielu płaszczyznach pozostawały w konflikcie z ładem przestrzennym i zrównoważonym rozwojem – zasadami wynikającymi wprost z zapisów *Ustawy*. W szczególności dotyczyło to prawa do zabudowy nowych terenów, rozumianego jako element wzmacniającego rozwój lokalny i gospodarkę. Można wręcz stwierdzić, że ewolucja przepisów prawa oraz orzecznictwo sądów administracyjnych silniej podkreślają przynależność planowania przestrzennego do instrumentów ekonomicznych niż środowiskowych. W rezultacie prawo do zabudowy zaczęło postrzegać jako immanentną część prawa własności. W taki też sposób interpretowane jest przez większość samorządów lokalnych [Fogel 2010].

Samorządy tymczasem zapominają o tym, że sensem prawa planistycznego jest wyważenie prawa realizowania interesu własności prywatnej oraz interesu publicznego. Prawa planistycznego nie można traktować jako prawa do budowania, gdyż jest to prawo wyznaczające granice realizowania zabudowy²⁰. Skutki działań planistycznych dotyczą setek, a nawet tysięcy osób, co zmusza do wyprowadzenia z ich jednostkowych i grupowych interesów wspólnego interesu – interesu publicznego [Billert 2007]. Pogląd taki, nie jest w literaturze odosobniony. A. Fogel [2011] dowodzi, że z obowiązujących regulacji prawnych odnoszących się do planowania i zagospodarowania przestrzennego nie wynika istnienie wolnościowego prawa do zabudowy, rozumianego jako prawo żądania przeznaczenia nieruchomości na cele budowlane. Istnieją natomiast przepisy nakazujące reglamentację terenów do zabudowy, wchodzące w skład treści prawa własności.

Choć pogląd, dotyczący możliwości ograniczenia prawa własności wskutek podejmowanych rozstrzygnięć planistycznych nie budzi wątpliwo-

¹⁹ *Ustawa z 12 lipca 1984 o planowaniu przestrzennym.*

²⁰ Wprost określa to art. 6 *ustawy pzp.*

ści prawnych [Niewiadomski 2005], to praktyka planowania przestrzennego zdaje się nie dostrzegać pewnych podstawowych, zdawałoby się założeń.

Izdebski *et al.* [2007] analizując system prawa regulujący planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce, Wielkiej Brytanii i Niemczech, postawił tezę, że podstawowym powodem złego stanu gospodarki przestrzennej w naszym kraju, są źle sformułowane regulacje prawne. Zezwalają one na funkcjonowanie wewnętrznie niespójnego systemu, który narzuca konieczność wyważania usprawiedliwionych interesów zainteresowanych grup, ale dopuszcza też destabilizującą system instytucję – decyzje o warunkach zabudowy. Autor ten wskazuje, że na podstawie innych wzorców prawnych stosowanych w analizowanych krajach, zmiany w prawie zagospodarowania przestrzennego powinny zmierzać w dwóch kierunkach:

- wprowadzenia przepisów prawnych wymuszających wysoką jakość planowania oraz integrujących cały system przestrzenny;
- wzmocnienia władztwa planistycznego gmin przy jednoczesnym bardziej skutecznym zapewnieniu ochrony praw właścicieli i mieszkańców, m.in. za pomocą instytucji partycypacji społecznej [Izdebski *et al.* 2007].

Odmienne, od zaprezentowanego powyżej, stanowisko prezentuje Polski [2007], który akcentuje niedostateczne przygotowanie samorządów do korzystania w pełni z przysługującego im władztwa planistycznego. Wskazuje na istnienie braku skutecznych ograniczeń swobody gospodarowania na gruntach prywatnych oraz postuluje wzmocnienie zewnętrznego nadzoru merytorycznego nad opracowanymi dokumentami.

Bardzo niekorzystną ocenę samorządom lokalnym z realizacji przywileju władztwa planistycznego w Polsce wystawił Nowakowski [2006]. Trafnie, choć w bardzo mocnych słowach stwierdził, że: „*Ustawy o planowaniu przestrzennym oraz o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* powstawały przy naiwnym założeniu, że zarówno radni, jak i urzędnicy gmin będą ludźmi wyjątkowymi: szlachetnymi, uczciwymi, dbającymi o dobro publiczne. Zniesiono obowiązek sporządzania planów miejscowych, zniesiono oddolną i odgórną kontrolę słuszności merytorycznych decyzji i działań władz gminnych w wybitnie korupcyjnej dziedzinie gospodarki przestrzennej. Efektem systemu jest unikanie uchwalania planów miejscowych lub ograniczanie do minimum zakresu ich ustaleń, aby nie narzucać sobie krępujących przepisów”.

Pogląd powyższy nie jest w literaturze przedmiotu odosobniony, choć prezentowany jest o wiele bardziej powściągliwie [np. Gruszecka 2005; Raeborg-Skorzysko 2005; Solarek 2005; Wyganowski 2006].

Innymi, najczęściej krytykowanymi w literaturze rozwiązaniami systemowymi odnoszącymi się do planowania miejscowego są:

- utrata w 2004 r.²¹ mocy wszystkich planów miejscowych, które powstały przed 1995 r.;
- zwolnienie samorządów z konieczności opracowania planów miejscowych dla obszaru w ich granicach administracyjnych;
- nieskuteczność *studium*;
- władztwo planistyczne w kontekście zniesienia merytorycznej kontroli nad dokumentami planistycznymi.

Stanowisko takie prezentują m.in. Jędraszko [2008]; Polski [2007] i Śleszyński, Solon [2010]. Utrata mocy przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, uchwalone przed 1 stycznia 1995 r., była bezprecedensowym zabiegiem prawnym w Europie, w której plan miejscowy i księga wieczysta są podstawowymi dokumentami dotyczącymi własności i wartości nieruchomości [Jędraszko 2008]. Deregulacja ta odbyła się wbrew stanowisku samorządów lokalnych i środowiska urbanistycznego. Z dnia na dzień wiele gruntów straciło swój budowlany charakter, choć posiadało go od dziesięcioleci. Rozwiązanie takie wprowadzono do systemu prawnego w przekonaniu, że wymusi to na samorządach opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego, które będą dostosowane do nowych realiów politycznych i gospodarczych. Tymczasem trzy „filary nowoczesnego planowania przestrzennego”: gospodarka rynkowa, samorządność terytorialna i ochrona prawa własności sprawiły, że duża część gmin, w obawie o wypłatę odszkodowań z tytułu przeznaczenia terenu np. na drogi publiczne, zaprzestała opracowywania planów miejscowych. Na przykład, w gminie Siedlce (woj. mazowieckie), w obawie przed wypłatą odszkodowania za pas terenu rezerwowany pod obwodnicę jednej z miejscowości, drogę klasy głównej nazwano – „terenem rolnym z zakazem zabudowy, do wykorzystania pod drogę publiczną”²². Tak więc obawa przed konsekwencjami finansowymi bywa jedną z głównych przyczyn odejścia od opracowywania planów miejscowych.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego od 1994 r. sporządza się fakultatywnie dla obszaru całej gminy lub jej części. Odstąpiono od

²¹ Część planów miejscowych utraciła moc 1 stycznia 2005 r. Warunkiem ich obowiązywania jeszcze przez rok było posiadanie *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*.

²² *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce* obejmujący obszar wsi Stok Lacki, Stok Lacki Folwark, Pustki, Grubale, Osiny, Biel, Pruszyń Pieńki; *Uchwała nr XXXVI/337/2005 Rady Gminy Siedlce z 29 grudnia 2005 r.* (Dz.U. Woj. Mazowieckiego nr 20, poz. 658 z 31 stycznia 2006 r.)

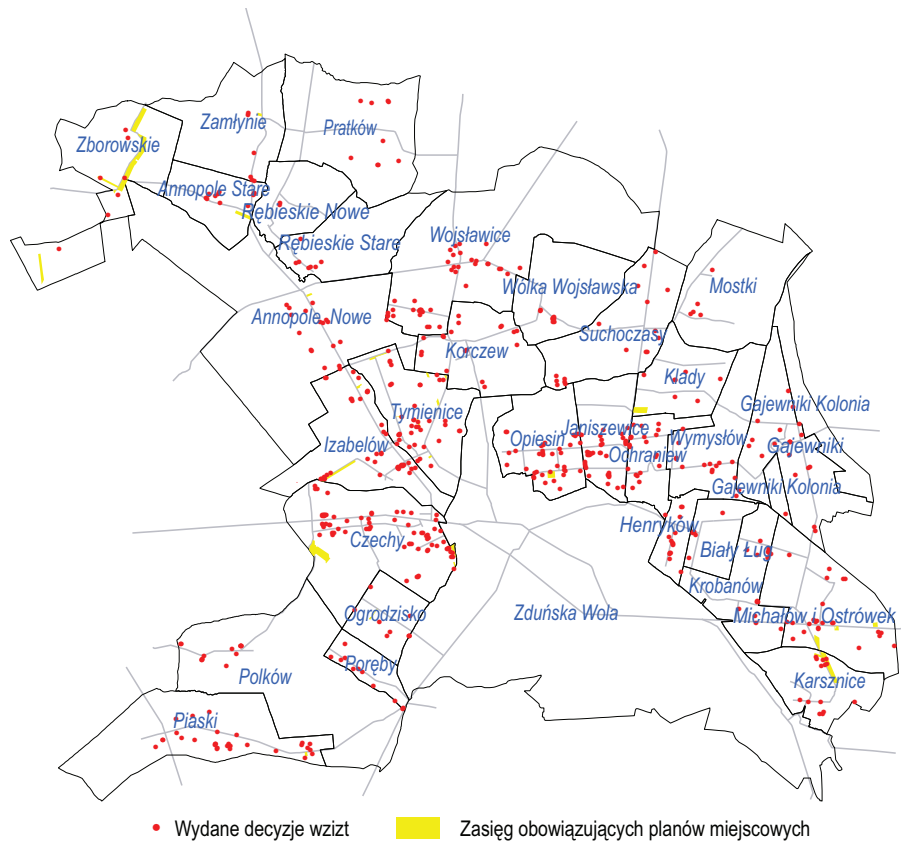
konieczności sporządzania planów przeznaczenia terenu choćby o dużym stopniu ogólności. Samorządom pozostawiono do wyłącznej decyzji, określenie zasięgu opracowania planów oraz terminu ich realizacji. W konsekwencji wiele miast i gmin odstąpiło od opracowywania planów miejscowych lub ograniczyło ich tworzenie do niezbędnego minimum. Miejsce planów w bardzo wielu samorządach zajęły decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje te okazały się być na tyle skutecznym narzędziem realizacji oczekiwań inwestycyjnych, że w bardzo wielu samorządach wyparły całkowicie plany miejscowe, np. gmina Łaskarzew (powiat garwoliński) nie ma ani jednego ważnego planu, a wszystkie realizowane inwestycje poprzedzone są wydaniem decyzji *wzigt*. Decyzje te obnażają także wewnętrzną niespójność systemu planowania, który określa pryncypia gospodarowania przestrzenią, ale też pozwala na wydawanie decyzji *wzigt* niezgodnej z polityką przestrzenną zapisaną w *studium*²³. Gospodarowanie przestrzenią, głównie na podstawie decyzji *wzigt* jest szczególnie groźne dla przestrzeni w dużych miastach i terenach bezpośrednio je otaczających, gdzie procesy urbanizacyjne cechują się wysoką dynamiką. Sytuację taką ilustruje ryc. 8, która prezentuje skalę problemu wydawanych decyzji *wzigt*. Skutkiem tego jest atomizacja rozstrzygnięć dotyczących przestrzeni, nie zaś spajanie przestrzeni i kreowanie ładu przestrzennego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, szczególnie dla obszaru całej gminy, jest optymalnym instrumentem zarządzania przestrzenią, kreującym ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Taki pogląd prezentują zgodnie np. Jędraszko [2008] i Radziejowski [2006]. Tymczasem samorządy, jak pokazują badania, mają w tej kwestii całkowicie odmienne zdanie. Wskazują na niską efektywność planów miejscowych ze względu na:

- długi czas opracowania²⁴;

²³ Jako pierwszy odmienne stanowisko w tej kwestii wyraził NSA, w wyroku z 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08. W wyroku tym oprócz potwierdzenia ustawowego wymogu zgodności zapisów planu miejscowego ze *studium uwarunkowań* czytamy m.in., że „... nie oznacza, że decyzje administracyjne wydawane dla terenów objętych *studium* mogą być sprzeczne z jego ustaleniami”. Stanowisko to spotkało się z pozytywnym przyjęciem w środowisku samorządowym i urbanistycznym, niemniej był to głos odosobniony, dyskutowany i krytykowany w środowisku prawniczym.

²⁴ Monitoring planowania przestrzennego przeprowadzony w latach 2001 i 2002 wykazał, że średni czas opracowania planu miejscowego wynosił blisko 16 miesięcy, a dodatkowo 3 miesiące czekało się na jego publikację [Anusz 2003]. Wynik badania statystycznego planowania przestrzennego w gminach wykazał, że w 2005 r. czas sporządzania ponad 16% opracowywanych na podstawie *Ustawy z 1994 r.* planów miejscowych, trwał ponad 6 lat.



Ryc. 8. Rozkład przestrzenny wydanych decyzji wziłt oraz planów miejscowych w gminie Zduńska Wola

Źródło: Opracowanie własne.

- nieograniczone w czasie możliwości zaskarżania do sądów administracyjnych ustaleń planu;
- szybkie „starzenie się” dokumentu, którego zapisy nie nadążają za tempem zmian cywilizacyjnych;
- powstawanie dotkliwych skutków finansowych dla gminy;
- brak gwarancji w dłuższej perspektywie, trafności ustaleń w stosunku do zmieniających się potrzeb inwestycyjnych (konieczność zmiany planu);
- generowanie konfliktów społecznych.

2.5.2. Monitoring planowania miejscowego

Wywiązywanie się przez samorzady lokalne z ustawowego obowiązku gospodarowania przestrzenią²⁵ jest w Polsce monitorowane. Pierwsze kompleksowe badanie stanu planowania przestrzennego w gminach przeprowadzono w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w latach 2001/2002. Badanie przeprowadzono metodą ankietową, skierowaną do wszystkich miast i gmin. Przedmiotem zainteresowania były:

- 1) *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*,
- 2) strategię rozwoju,
- 3) miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wykonane na podstawie *Ustawy z 1984 r.*,
- 4) miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wykonane na podstawie *Ustawy z 1994 r.*

W badaniach tych analizowano głównie tryb opracowywania i uchwalania dokumentów oraz problemy natury proceduralnej. W ankiecie nie znalazły się pytania, które w jednoznaczny sposób pozwalałyby oceniać trafność podejmowanych decyzji przestrzennych lub skalę projektowanych zmian przeznaczenia terenu na cele budowlane²⁶. W badaniu wzięło udział

²⁵ Art. 18 *Ustawy o samorządzie gminnym* mówi, że uchwalanie *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

²⁶ Pytania odnoszące się do planów miejscowych dotyczyły w szczególności:

1. Nazwa i data uchwalenia planu.
2. Przedmiot planu (rodzaj ustaleń zgodnych z art. 10 ust.1 *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*).
3. Miejscowość/ci objęta/te planem.
4. Powierzchnia objęta planem (w ha).
5. Wykonawca – nazwa, adres.
6. Okres opracowania planu w miesiącach.
7. Okres od uchwalenia planu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
8. Wnioskodawca i przyczyna opracowania planu/zmiany.
9. Prognoza wpływu ustaleń planu na środowisko (autor prognozy – nazwisko, nazwa firmy, adres).
10. Wysokość opłaty wynikającej ze zmiany wartości nieruchomości (w %).
11. Zadania służące realizacji celów publicznych umieszczone w planie (rządowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne).
12. Protesty zgłoszone do planu – liczba, charakter.
13. Zarzuty zgłoszone do planu – liczba, charakter.
14. Skargi zgłoszone do NSA na uchwały rady gminy – liczba, charakter, czas rozpatrywania.
15. Powierzchnia pokryta przez plan, % w stosunku do powierzchni gminy.

37,4% wszystkich gmin. Monitoring ten wykazał dużą pasywność samorządów w zakresie wywiązywania się z obowiązku tworzenia opracowań planistycznych. Wykazał brak przystosowania systemu planowania na szczeblu lokalnym do dynamicznie zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej, o czym mógł świadczyć choćby średni czas opracowania planu miejscowego (prawie 16 miesięcy) [Anusz 2003].

Od 2004 r. prowadzone jest przez GUS i ministerstwo odpowiedzialne za gospodarkę przestrzenną²⁷ coroczne badanie *Planowanie przestrzenne w gminie*, którego głównym odbiorcą jest Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Zakres tematyczny badania dotyczy przede wszystkim wywiązywania się przez samorządy ze swoich obowiązków planistycznych. W szczególności dotyczy to pokrycia planistycznego, a więc powierzchni objętej planami miejscowymi. W ostatnich latach, tzn. od 2008 r. zbierane są również dane dotyczące wielkości obszarów przeznaczenia terenów pod poszczególne funkcje: mieszkaniowe jedno- i wielorodzinne, komunikacyjne, rolnicze, produkcyjne itd. [Śleszyński 2006; Śleszyński *et al.* 2006, 2007b, 2009]. Wcześniej informację taką uzyskiwano wyłącznie dla terenów przeznaczonych na cele zabudowy mieszkaniowej w *studiach uwarunkowań* oraz na cele zabudowy ogólnie i zabudowy mieszkaniowej w planach miejscowych.

Badanie to ma charakter obligatoryjny, chociaż samorządy nie zawsze wypełniają wszystkie pola ankiety [Tablice wynikowe GUS, badanie statystyczne PP-I 2009²⁸]. W rezultacie otrzymane wyniki nie w każdym przypadku pozwalają na dokonanie całościowej analizy pokrycia planistycznego.

Dane dotyczące liczby i powierzchni obowiązujących planów miejscowych, wydanych decyzji *wzigt* oraz powierzchni terenów wskazanych do zabudowy skorelowano z funkcją, jaką dany obszar pełni w przestrzeni społeczno-ekonomicznej Polski. Podstawowymi założeniami przeprowadzonych analiz były:

- obecnie pełnione przez gminy funkcje;
- rozłączność zbiorów i związane z tym przyjęcie jednej z zaproponowanych niżej funkcji²⁹;

16. Zmiany przeznaczenia terenu dokonane w planie w ha.

17. Główne problemy powstałe w trakcie prac nad planem – wnioski do treści, procedury legislacji.

18. Cena opracowania.

²⁷ Obecnie Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (dalej MTBiGM).

²⁸ www.mi.gov.pl.

²⁹ Każda z gmin, nawet gdy ma charakter wielofunkcyjny musi być przyporządkowana tylko do jednego typu.

- domniemanie istnienia specyfiki w odniesieniu do stanu zaawansowania prac planistycznych i/lub presji inwestycyjnej [Śleszyński *et al.* 2007b].

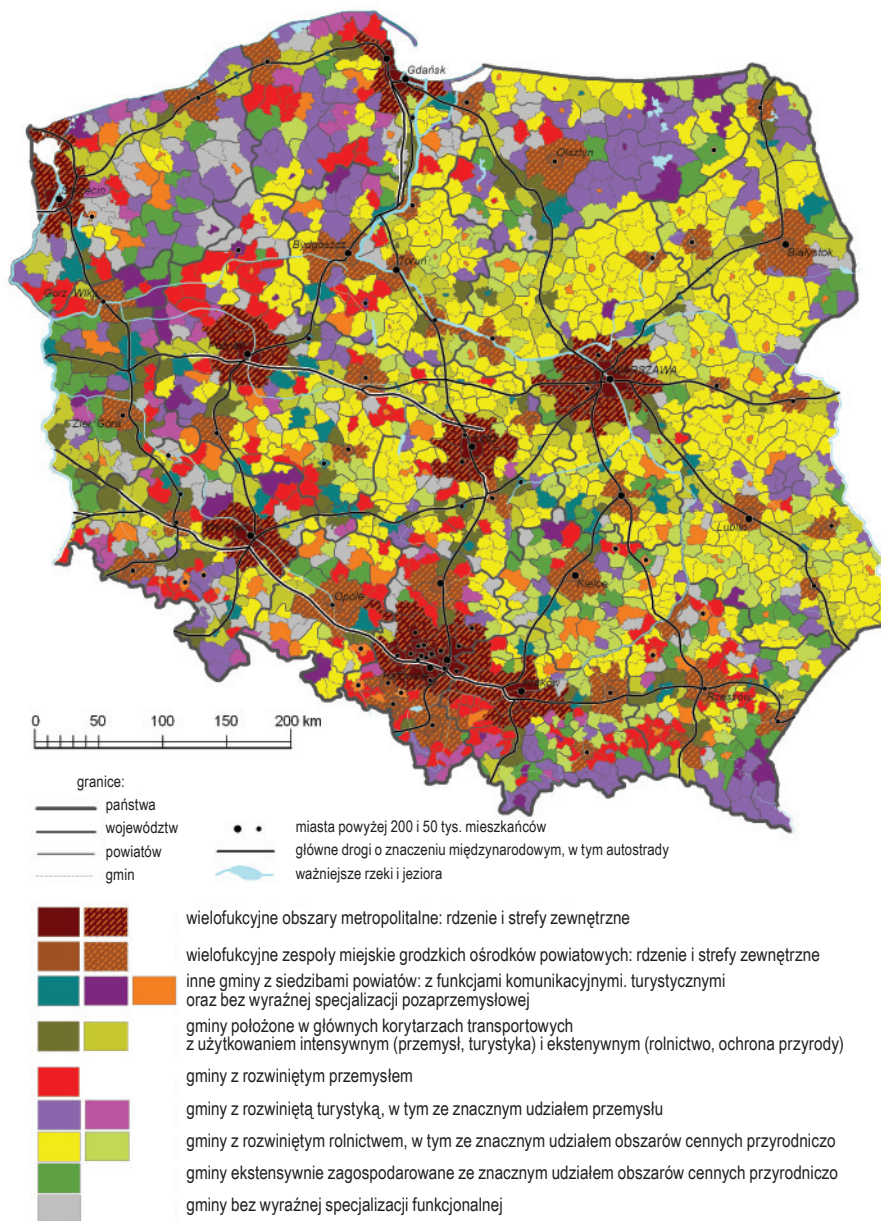
Przynależność gmin do określonego typu funkcjonalnego przedstawia ryc. 9.

Prezentowane (tab. 2) dane, jak i wnioski z publikowanych corocznie raportów, wskazują na pogłębiający się chaos w planowaniu miejscowym. Dotyczy on głównie ilości terenów wskazywanych do zabudowy w planach miejscowych oraz ogromnej w skali kraju liczby wydawanych decyzji *wzist*. Śleszyński z zespołem [2009], oceniając sytuację w zakresie prac planistycznych, część działań samorządów nazywa patologią. Za działania przyczyniające się do powstawania patologii uznano:

- uchwalanie planów miejscowych dla obszarów innych niż poddane największej presji inwestycyjnej (DR – rdzenie obszarów metropolitalnych, DP – strefy zewnętrzne obszarów metropolitalnych);
- silną rozbieżność między słabym pokryciem planami miejscowymi i relatywnie licznymi decyzjami o warunkach zabudowy (DR – rdzenie obszarów metropolitalnych, DP – strefy zewnętrzne obszarów metropolitalnych, T – gminy o rozwiniętej funkcji turystycznej, E – gminy z obszarami cennymi przyrodniczo).

Badania GUS, realizowane systematycznie od siedmiu lat, pokazują dużą dynamikę zmian zachodzących w przestrzeni, która przejawia się zarówno zwiększającą się liczbą opracowywanych planów miejscowych, zmienianych *studiów uwarunkowań*, jak i niestety wydawanych decyzji *wzist*. Zestawienie w skali całego kraju danych dotyczących ilości terenów wskazywanych w dokumentach planistycznych do zabudowy, świadczy o rażącym braku powiązań prognoz demograficznych z planowanym rozwojem przestrzennym. Są one jednocześnie materiałem do poważnej dyskusji na temat roli, jaką samorzady lokalne przywiązują do gospodarowania przestrzenią. Z obserwacji autora wynika, że słuszny jest pogląd wypowiediany przez Wyganowskiego [2006] który wskazuje, że władzom samorządowym wszelkie planowanie, w tym opracowywanie planów miejscowych, kojarzy się z reliktem systemu socjalistycznego i staje się zbędne w rozwijającej się gospodarce rynkowej.

Badanie pokrycia planami miejscowymi nie dostarcza natomiast wystarczającej ilości informacji, które pozwoliłyby na pełną ocenę skutków podejmowania decyzji przestrzennych, szczególnie w kontekście równoważenia rozwoju w skali lokalnej. Inspirować jednak powinny dyskusję nad koniecznością weryfikacji podejścia do gospodarowania przestrzenią, głównie w kontekście:



Ryc. 9. Rozmieszczenie typów funkcjonalnych gmin

Źródło: Śleszyński *et al.* [2007b].

Tabela 2

Stan prac planistycznych w podziale na typy funkcjonalne gmin w 2008 r.

Typ funkcjonalny gminy	Liczba gmin	Powierzchnia (%)	Obowiązujące plany miejscowe (%)	Grunty odrolnione jako % powierzchni gminy	Wnioski o wydanie decyzji wzięt
(DR) – rdzenie obszarów metropolitalnych	32	1,3	36,1	1,9	20 434
DP – strefy zewnętrzne obszarów metropolitalnych	215	6,4	44,5	5,0	23 635
GR – rdzenie innych miast powiatowych grodzkich	40	1,0	34,1	2,8	15 563
GP – strefy zewnętrzne innych miast powiatowych grodzkich	207	7,6	26,4	2,0	23 183
M – miasta powiatowe bez wyraźnej specjalizacji funkcjonalnej, na ogół z rozwiniętymi funkcjami przemysłowymi, czasem z funkcjami przyrodniczymi i rolniczymi	116	3,6	27,6	1,2	11 607
MK – miasta powiatowe z rozwiniętą funkcją komunikacyjną	77	2,5	23,4	2,2	9 985
MT – miasta powiatowe z rozwiniętą funkcją turystyczną	33	1,8	16,5	0,6	4 512
K1 – korytarze transportowe z intensywnym użytkowaniem (przemysł, turystyka)	119	4,7	24,7	1,6	7 787
K2 – korytarze transportowe z ekstensywnym użytkowaniem (w tym rolnictwo i ochrona przyrody)	207	9,7	26,4	1,6	12 701
P – gminy o rozwiniętej funkcji przemysłowej, nie będące stolicami powiatów	206	6,8	28,8	1,2	11 190
T – gminy o rozwiniętej funkcji turystycznej	211	11,2	21,9	1,4	11 430
TP – gminy o rozwiniętych funkcjach przemysłowych i turystycznych	46	2,1	27,6	1,3	2 615
R – gminy o rozwiniętej funkcji rolniczej	563	22,6	24,6	0,7	20 962
RE – gminy o rozwiniętej funkcji rolniczej wraz z obszarami cennymi przyrodniczo	179	7,2	24,8	0,8	6 833
E – gminy z obszarami cennymi przyrodniczo	97	5,4	15,3	1,7	4 603
I – inne gminy	130	6,4	19,4	0,8	6 859
Polska	2 478	100,0	25,6	1,5	193 899

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Śleszyński *et al.* [2009].

- optymalizacji obszarów wskazywanych do opracowania planów zagospodarowania przestrzennego, zarówno pod względem ilości, jak i zasięgu przestrzennego;
- ograniczenia ilości terenów wskazanych do zabudowy.

Parteka [2003] akcentuje potrzebę stworzenia podstaw stałej obserwacji zmian przestrzeni przez gromadzenie i przetwarzanie informacji. Przesłankami do rozwoju metod monitorowania jest konieczność równoważenia:

- wzrastającej złożoności i intensywności procesów rozwoju lokalnego i struktur przestrzennych, coraz bardziej konfliktowych, a także degradujących środowisko przyrodnicze;
- narastającego niedoboru i nieodnawialności zasobów środowiska, determinującego wymóg oszczędnego gospodarowania;
- pobudzania poczucia zagrożenia, wynikającego z nie w pełni jeszcze jasnych konsekwencji procesów globalnych, jak i instynktu pokoleniowego;
- wzrastającego wciąż popytu na komponenty środowiska przyrodniczego, będącego funkcją poziomu rozwoju, często o cechach gospodarki rabunkowej i maksymalizacji zysku, przy minimalizacji nakładów.

2.5.3. Wadliwe gospodarowanie przestrzenią i udział w nim żywiłowej suburbanizacji

Od kilkunastu lat można zauważyć postępującą liberalizację podejścia do zasad gospodarowania przestrzenią. Jej przejawem jest duża swoboda planowania i realizacji inwestycji w przestrzeni. Przejawem liberalizacji zarówno w skali gminy, jak sumarycznie w skali kraju, jest ilość terenów wskazywana do zabudowy, wynikająca z realizowanej polityki przestrzennej. Jednocześnie gospodarowanie gruntami pozostaje bez związku z mechanizmami ekonomicznymi, demograficznymi oraz predyspozycjami środowiskowymi terenów do zabudowy. Jest natomiast odpowiedzią na potrzeby mieszkańców w zakresie podniesienia wartości nieruchomości, bez względu na ekonomiczne skutki takich działań.

Realizacja liberalnej polityki przestrzennej pozwala zdaniem Wilanda [2009] na wyróżnienie kilku pozytywów:

- zapewnienie najłatwiejszego i najpowszechniejszego dostępu do gruntów budowlanych³⁰;

³⁰ W skrajnych sytuacjach prawo własności nieruchomości interpretuje się jako prawo do zabudowy.

- ograniczenie nakładów na administrację urbanistyczną i budowlaną³¹;
- osłabienie przesłanek skłaniających do zachowań korupcyjnych.

Żadne z ww. „korzyści”, w dłuższym okresie, nie gwarantują jednak poprawy powszechnie krytykowanej jakości przestrzeni w Polsce.

O wiele dłuższa jest lista wad liberalnego gospodarowania przestrzenią. Do najpoważniejszych Wiland [2009] zaliczył:

- rozlewanie się zabudowy na tereny otwarte;
- niską wartość estetyczną zespołów zabudowy, realizowanej bez jednolitych reguł kształtowania form;
- niszczenie naturalnych walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego, w tym krajobrazu;
- narastanie konfliktów funkcjonalnych i przestrzennych;
- trudności z realizacją przedsięwzięć komunikacyjnych i infrastrukturalnych, zapewniających wysoki poziom obsługi terenów zabudowanych;
- powstawanie mało sprawnej i kosztownej struktury urbanistycznej;
- spadek cen gruntów w dłuższym horyzoncie czasu.

Analiza geograficzna rozmieszczenia gmin, prowadzona w kontekście ilości terenów oferowanych do zainwestowania w *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, w powiązaniu z faktycznym ruchem inwestycyjnym, pozwala na zaklasyfikowanie takich działań do jednego z typów z:

- zagrożeniem rozpraszania zabudowy;
- rozpraszaniem zabudowy.

W odniesieniu do podziału polskich gmin na typy funkcjonalne, opracowanego przez IGiPZ PAN [Śleszyński *et al.* 2009] rozpraszanie zabudowy występuje w:

- rdzeniach obszarów metropolitalnych (DR);
- strefach zewnętrznych obszarów metropolitalnych (DP);
- rdzeniach innych miast powiatowych grodzkich (GR);
- w mniejszym stopniu w strefach zewnętrznych innych miast powiatowych grodzkich (GP).

W pozostałych kategoriach gmin, nadmierne, tzn. nie powiązane z prognozowaną liczbą mieszkańców wskazania terenów do zabudowy, należy uznać za zagrożenie rozpraszaniem zabudowy.

Oba ww. typy różnią się od siebie skalą zjawiska, ale także realnymi możliwościami wykorzystania terenu w przewidziany w polityce przestrzen-

³¹ Według danych GUS tylko wszystkie plany miejscowe oraz *studia uwarunkowań* uchwalone w 2009 r. kosztowały łącznie prawie 110 mln zł.

nej sposób. O ile zjawisko rozpraszania zabudowy zostało dobrze naukowo zbadane i opisane, o tyle problem potencjalnego jej rozpraszania na terenach o niskim potencjale ekonomicznym nie był przedmiotem bezpośrednich szerszych badań. Autor prezentowanej pracy, obserwując mechanizmy podejmowania decyzji przestrzennych w miastach i gminach położonych poza obszarami oddziaływania dużych ośrodków miejskich zauważył, że podstawowym kryterium podejmowania decyzji dotyczącej przeznaczenia terenu, są uwarunkowania społeczne, powiązania i potrzeby małych społeczności³².

Wskazać w tym miejscu należy, że głównymi czynnikami decydującymi o przeznaczeniu terenów, są:

- skomplikowane, długotrwałe i kosztowne procedury tworzenia dokumentów planistycznych;
- oczekiwania społeczne, w tym chęć minimalizacji konfliktów na linii mieszkańców – urząd, wywołana niewydolnym systemem planowania;
- uzbrojenie terenu;
- brak wiedzy i motywacji dotyczącej potrzeby ochrony wartości, jaką jest przestrzeń;
- niezrozumienie celów planowania miejscowego.

Skuteczność podejmowanych działań jest niska, głównie ze względu na ograniczony potencjał gospodarczy, a rozproszone pojedyncze inwestycje rzadko kiedy stają się jądrami koncentracji zabudowy.

Mechanizmy i skutki potencjalnego rozprzestrzeniania zabudowy – niegospodarnego zarządzania przestrzenią na obszarach oddalonych od dużych miast, nie były dotychczas szeroko opisywane, choć dostrzega się ich istnienie. Bański [2008], analizując ład przestrzenny na terenach wiejskich stwierdza, że stopień przekształcenia przestrzeni wiejskiej jest bezpośrednio uzależniony od intensywności działalności gospodarczej i lokalizacji obszaru wiejskiego. Autor ten podkreśla ważną rolę, jaką rolnictwo odgrywa w kształtowaniu krajobrazu na ponad 50% powierzchni Polski, jednocześnie wskazując na zagrożenia ładu przestrzennego na terenach wiejskich, do których zalicza m.in.:

³² W gminie Ostrów Mazowiecka, przed przystąpieniem w 2010 r. do opracowania zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, zgromadzono ponad 700 wniosków mieszkańców, proszących o zmianę przeznaczenia gruntów. Najważniejszym, zastosowanym przez wójta, kryterium rozstrzygnięć o przeznaczeniu terenu było pozytywne rozpatrzenie, choćby w części, każdego wniosku. Powstała w ten sposób mozaika działek, która umożliwia powstanie zabudowy nie tylko z dala od infrastruktury, ale też innych zabudowań, wśród pól.

- rozpraszanie zabudowy (dysharmonia krajobrazu i konieczność rozbudowy infrastruktury technicznej – drogi, linie przesyłu energii, urządzenia wodnokanalizacyjne – stanowiącej obcy element naturalnego krajobrazu);
- nadmierna swoboda architektoniczna budynków mieszkalnych i gospodarskich;
- rezygnacja z produkcji rolnej na rzecz innych funkcji gospodarczych – głównie mieszkalnictwa i rekreacji (w konsekwencji żywiłowa i chaotyczna urbanizacja lub zabudowa lotniskowa terenów rolniczych, obniżająca wartości estetyczne krajobrazu).

2.5.3.1. Suburbanizacja

Obserwowane od dziesięcioleci zjawisko rozprzestrzeniania zabudowy w obszarach metropolitalnych i w pobliżu dużych miast jest dobrze zbadane i opisane zarówno w literaturze krajowej, jak i zagranicznej. Niniejszy podrozdział jest próbą rekapitulacji tej problematyki. Zjawisko to można rozpatrywać dwojako, jako:

- 1) rzeczywiste zajęcie terenów pod zabudowę, na obszarach szerzej niezurbanizowanych;
- 2) kreowanie polityki przestrzennej wspierającej (przyzwalającej, wspomagającej) ten proces, który jeszcze nie występuje.

Dotychczas większość ważnych polskich publikacji poświęconych rozpraszaniu zabudowy, odnosiła się do badań istniejącego zjawiska [Gutry-Korycka 2005; Jazdzewska 2005; Kamieniecki 2002; Kozłowski 2006; Lisowski, Grochowski 2008; Lorens 2005].

W literaturze przedmiotu zjawisko rozprzestrzeniania się zabudowy w dużym mieście i na jego obrzeżach, w zależności od skali oraz stopnia żywiłowości, jest nazywane *suburbanizacją*, *dezurbanizacją*, *urban sprawl*, choć wskazać należy, że nowo powstające formy osadnictwa nie zawsze dają się jednoznacznie zakwalifikować. W literaturze światowej, w zależności od rejonu świata i charakteru urbanizacji, spotyka się określenia *edge cities* [Garreau 1991], *technoburbs silikon*, *landscapes* i *cyurbias* [Soja 2000].

Oprócz istoty współczesnego znaczenia suburbanizacji i jej synonimów, dodatkowo spór toczy się także o to, jaką rolę odgrywa ona w całej historii osadnictwa. Bez wątplenia należy wskazać, że suburbanizacja jest jedną z faz urbanizacji [Jakóbczyk-Gryszkiewicz 2005; Lisowski 2005].

Suburbanizacja rozumiana była jeszcze do niedawna wyłącznie jako urbanizacja suburbii, czyli gwałtowny rozwój przedmieść kosztem miasta

centralnego. Obecne badania tego zjawiska wskazują, że jest to coś więcej niż rozwój i transformacja strefy podmiejskiej. Dostrzega się w niej krystalizowanie nowej struktury przestrzennej. Struktura ta będzie tworzyła swoiste ramy przestrzenne (fizyczne i mentalne) dla nowego „paradygmatu miejskości”, odpowiadającego kierunkowi przemian cywilizacyjnych [Zuziak 2005].

Podobny, ewolucyjny co do zasady charakter przemian zachodzących w przestrzeni wokół dużych miast, dostrzega Gzell [2006]: „To co dziś nazywamy rozpraszaniem się miast, dalej będzie istniało, tyle że bez dzisiejszej negatywnej konotacji. Wszystko sprowadza się do tego, czy owo rozpraszanie będzie spontaniczne, czy kontrolowane. W swej istocie sprawa nie dotyczy po prostu planowania czy projektowania przestrzeni, ale jest związana z umiejętnością budowy świata przyszłości. Nie wiemy, czy znane dziś narzędzia planistyczne wystarczą do kontrolowania rozpraszających się miast. Bezpieczniej jest zatem przyjąć, że nowe twory miejskie, nie są ani gorsze, ani lepsze od miast dawnych, czy dzisiejszych, ale są jedynie inne”.

W podobnym bardzo łagodnym, nieco polemicznym tonie wypowiada się o suburbanizacji Sagan [2002], która cytując Amin i Thrift, akcentuje, że: „zbyt wiele jest we współczesnej teorii miejskiej nostalgii za tradycyjnym miastem, wyraźnie domkniętym granicami, o ludzkiej skali i dominacji personalnych kontaktów twarzą w twarz. Tradycyjny podział na miasto i resztę świata uległ erozji w wyniku zacierania się zewnętrznych granic rozlewających się miast, w drodze zagęszczania więzi między terenami miejskimi i niemiejskimi, w efekcie upowszechniania się miejskiego stylu życia niemal we wszystkich typach społeczności. Na współczesne przemiany urbanizacyjne należy raczej spojrzeć jako na proces rozprzestrzenia się miejskiego stylu życia, poprzez powstawanie coraz to nowych, miejskich w swym charakterze, miejsc powiązanych układami krążenia”.

Kowalewski [2006] podnosi, że ekspansja przestrzenna miast jest nieunikniona i nie należy tego zjawiska traktować wyłącznie jako globalne zagrożenie, choć akcentuje jednocześnie jej poważne konsekwencje środowiskowe. Uważa, że jest to proces ciągły, który trwać będzie nadal bez względu na nasze oceny, plany i działania. Jest on wywołany rosnącymi potrzebami społecznymi i pogonią za lepszymi warunkami życia, której nie jesteśmy w stanie zahamować.

O wiele bardziej krytyczne podejście, jednocześnie dotykające istoty problemu, zaproponował Parteka [2005], określając współczesną *suburbanizację* jako egzemplifikację bezładu, rozlewanie się miast, zmianę funkcji terenów podmiejskich, sterowanie planistyczne oraz związane z nią problemy dotyczące:

społeczności, przestrzeni publicznych, rynku nieruchomości, kosztów inwestycyjnych infrastruktury, marketingu urbanistycznego, pozycji konkurencyjnej miasta, środowiska przyrodniczego (w tym różnorodności biologicznej).

Suburbanizację można więc lapidarniej określić, jako proces rozpraszania osadnictwa miejskiego towarzyszący dużym i wielkim strukturom zurbanizowanym [Przewoźniak 2005] lub jako proces ekspansji miast na obszary peryferyjne [Gutry-Korycka 2005].

Kamieniecki [2002] wskazuje na trudność w zdefiniowaniu rozprzestrzeniania zabudowy, podkreśla złożoność tego zjawiska przejawiającą się m.in. w dyskusji nad wskazaniem, gdzie rozprzestrzenianie zaczyna się i gdzie się kończy.

Najpełniejszą, wieloaspektową definicję *suburbanizacji* zawarto w amerykańskiej ustawie *Urban Sprawl and Smart Growth Study Act (Ustawa o suburbanizacji i mądrym rozwoju przestrzennym)*. Zgodnie z regulacją tą, jest nią każda zmiana w sposobie użytkowania przestrzeni poza terenem centralnym miasta, która prowadzi do częściowego rozproszenia budownictwa mieszkaniowego lub handlowego oraz jest nią każda zmiana, która wiąże się z utratą otwartej przestrzeni, gospodarstw rolnych, przyrody ożywionej, wartości przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych i rekreacyjnych, lub która może skutkować podwyższonymi wydatkami publicznymi na infrastrukturę, instytucje publiczne lub transport i zmniejsza chęć inwestowania w starych centrach i przedmieściach miejskich [Kamieniecki 2002].

Zwolennicy budowy zwartych miast uznają, że suburbanizacja jest zaprzeczeniem zrównoważonego rozwoju [Anderson *et al.* 2006]. Także przygotowany przez European Environment Agency raport *Urban Sprawl...* [2006], prezentujący suburbanizację na gruncie europejskim, potwierdza powyższą tezę.

Kochanowski [2005] wskazuje na istnienie dwóch form suburbanizacji. Pierwsza „kojarzy się z rozległą, ekstensywnie zagospodarowaną przestrzenią podmiejską, zabudowaną pojedynczymi budynkami mieszkalnymi lub ich niewielkimi, przypadkowo zestawionymi grupami, tworzącymi w sumie strukturę amorficzną, niezakomponowaną i powstałą bezplanowo, gdzie o lokalizacji poszczególnych obiektów decydowała łatwość pozyskania gruntu i pozwolenia na budowę [...]. Druga zaś różni się od pierwszej głównie funkcją. Składają się na nią obiekty handlowe, przemysłowo-magazynowe, parki technologiczne, centra konferencyjne itp., rozmieszczone na podobnych zasadach (lub bez zasad) jak w poprzedniej budynki mieszkalne”. Obie te formy suburbanizacji są niezwykle szkodliwe. Pierwsza, gdyż przeczy zasadzie racjonalnego gospodarowania przestrzenią, budowania ładu przestrzennego

oraz etosu miasta. Druga natomiast dodatkowo oznacza wyprowadzanie poza miasto tradycyjnych funkcji miastotwórczych.

W projekcie *Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, zagadnienie żywiołowego rozprzestrzeniania się miast zostało jednoznacznie krytycznie ocenione. Autorzy *Konceptji* główne przyczyny intensywnej suburbanizacji upatrują w słabości planowania i polityki przestrzennej na poziomie lokalnym oraz braku współdziałania między samorządami lokalnymi i między jednostkami sektora publicznego a inwestorami prywatnymi. Problem ten w skali kraju dotyczy ok. 80 gmin o statusie administracyjnym obszarów wiejskich i gmin miejsko-wiejskich [*Ekspertycki Projekt Konceptji... 2008*].

Zagorzali krytycy rozprzestrzeniania zabudowy, jak i ci, którzy proces ten uważają za nową, typową dla naszych czasów strukturę przestrzenną, zgodni są co do tego, że istnieje konieczność podejmowania badań i działań w celu monitorowania i kontrolowania tego zjawiska. Ich celem powinno być:

- 1) zgromadzenie wszechstronnej informacji, dotyczącej m.in. stopnia przekształcenia środowiska wskutek postępującego procesu suburbanizacji;
- 2) wskazanie obszarów konfliktowych;
- 3) poznanie nowych mechanizmów wywołujących pozytywne i negatywne zmiany w przestrzeni;
- 4) wspomaganie podejmowania działań stymulujących korzystne dla przestrzeni rozstrzygnięcia.



Ryc. 10. Widoczne skutki rozprzestrzeniania zabudowy w gminie Lesznów, pow. piaseczyński

Źródło: *Google Maps*.

Lisowski i Grochowski [2008], analizując problem suburbanizacji w kontekście zaleceń dla *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* wskazują na konieczność poddania kontroli procesów suburbanizacji, np. przez dwojakiego rodzaju podejścia i formy działania. Pierwsze to działanie reaktywne, proste kierowanie suburbanizacji na tereny na nią przeznaczone, z pełną świadomością skutków tego działania dla całego obszaru, który wcześniej czy później wejdzie w fazę różnorodnych konfliktów. Działanie to oznacza przede wszystkim kontrolę zasięgu przestrzennego występującego zjawiska, przez użycie dostępnych instrumentów planistycznych i administracyjnych. Drugie proponowane działanie ma charakter prorozwojowy, obejmujący kompleksowo obszary miasta centralnego oraz suburbiów. W ramach tych działań przewidziana jest odnowa miast i przygotowanie kompleksowych, długoterminowych planów rozwoju obszarów podmiejskich. Jednak działanie to w obecnej sytuacji prawnej i organizacyjnej wydaje się być mało realne.

2.5.3.2. Przyczyny rozprzestrzeniania się zabudowy

Przyczyny rozlewania się zabudowy w miastach i na terenach podmiejskich zostały w literaturze polskiej dobrze opisane. Nie odbiegają one, co do zasady, od tych, które stymulują rozwój tych procesów w krajach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych.

Jednym z bodźców dla suburbanizacji jest niewydolny system planowania przestrzennego, w szczególności brak działań legislacyjnych tworzących politykę metropolitalną w Polsce [Markowski 2005; Polski, Wesołowska 2006]. Szczególnie uwidacznia się to na szczeblu regionalnym, na którym planowanie nie odgrywa roli koordynatora działań w przestrzeni w skali ponadlokalnej, a wykorzystywane jest do promocji miast lub terenów podmiejskich, jako obszarów węzłowych dla ważnych przedsięwzięć o charakterze infrastrukturalnym.

Radziejowski [2006], analizując przyczyny rozprzestrzeniania się zabudowy, wskazuje na specyficzne dla Polski, cztery zjawiska:

- brak tradycji „oszczędnego” użytkowania terenów;
- brak tradycji, lokalnych wzorców i standardów użytkowania przestrzeni;
- brak organu państwowego, który w pełni odpowiadałby za politykę przestrzenną³³;

³³ Obecnie za planowanie miejscowe odpowiada Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, zaś za planowanie regionalne i krajowe Minister Rozwoju Regionalnego.

- słabość planowania przestrzennego, głównie w skali miejscowej, przejawiająca się dowolnością opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego i łatwością wprowadzania do nich zmian.

Także Dylewski [2008] postrzega jakość planowania przestrzennego jako jedną z głównych przesłanek suburbanizacji. Wskazał on, że plany miejscowe nie realizują celów publicznych, jakie się im przypisuje. Ulegają natomiast presji rynku. Krytykuje także słabość i niską kompetencję merytoryczną zespołów planistycznych i decyzyjnych. Nie bez wpływu na rozprzestrzenianie zabudowy jest brak powiązań między planowaniem strategicznym i planowaniem przestrzennym oraz brak pionowej i poziomej koordynacji oraz współdziałania między gminą i regionem.

Oprócz wymienionych powyżej stymulantów żywiłowej rozbudowy wielkich miast polskich, Dylewski [2008] wymienia jeszcze pięć innych grup czynników. Są to:

- czynniki makroekonomiczne – globalizacja gospodarki i kultury;
- czynniki mikroekonomiczne (rozwój ekonomiczny, niska cena gruntów rolnych, wzrost dobrobytu, wzrost konkurencyjności między samorządami);
- czynniki społeczne (wzrost zamożności społeczeństwa, dążenie do poprawy warunków jakości życia);
- degradacja miast, pojmowanych jako atrakcyjne miejsce zamieszkania;
- transport i komunikacja (upowszechnienie prywatnego transportu samochodowego oraz rozwój transportu publicznego w strefach podmiejskich, niska cena paliwa).

Poza wspomnianymi powyżej przyczynami należy jeszcze wskazać na całkowitą bierność państwa, które nie wspomaga w wystarczającym stopniu prawnie i organizacyjnie procesów odnowy zdegradowanych terenów, ich rewitalizacji i restrukturyzacji, nie chroni miast, lansując, sprzyjającą rozlewaniu się zabudowy, wizję budownictwa jednorodzinnego [Jeżak 2005].

2.5.3.3. Skutki rozprzestrzeniania się zabudowy

Skutki rozprzestrzeniania zabudowy w miastach i na terenach podmiejskich w Polsce, choć dostrzegalne i opisywane w pracach naukowych, nie występują w tak dużym natężeniu, jak w krajach, gdzie zjawisko to ma swoją dłuгоletnią tradycję. Polscy badacze procesu żywiłowego rozprzestrzeniania zabudowy, Dylewski [2008], Kamieniecki [2002] i Radziejowski [2006], w swoich pracach często odnoszą się do wzorców amerykańskich i zachodnioeuropejskich. Jednak należy zaznaczyć, że uwarunkowania historyczne (typ osadnictwa

w okresach rozbiorów, jak i lata komunizmu) rzutują na przebieg oraz skutki suburbanizacji, różniąc ją nieco od tej spotykanej choćby w Europie Zachodniej.

W Polsce, będącej na początku tego procesu, już dziś uwidaczniają się poważne konsekwencje rozprzestrzeniania się zabudowy i związanego z nią zagęszczania sieci drogowej i infrastrukturalnej. Pociąga to za sobą wzrost presji na środowisko przyrodnicze, ze wszystkimi negatywnymi następstwami w tej mierze.

Skutki społeczne suburbanizacji w polskich warunkach przejawiają się w:

- trudniejszym dostępie do wiedzy i instytucji kultury;
- obniżeniu poziomu bezpieczeństwa, przez trudniejszy dostęp do służby zdrowia, większą odległość służb ratowniczych;
- obniżeniu poziomu dyspozycyjności na rynku pracy, co pociąga za sobą niższą wartość na rynku pracy;
- trudniejszy dostęp do placówek opieki i oświaty [Jeżak 2005].

Markowski [2005] uznaje, że skutki suburbanizacji prowadzą do wykluczenia i marginalizacji grup społecznych i całych jednostek terytorialnych z działalności społecznej i gospodarczej. Najpoważniejsze skutki ekonomiczne, ponoszone przez samorząd lokalny to:

- wzrost kosztów zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej i komunikacji;
- niska efektywność ekonomiczna infrastruktury technicznej, której przejawem są niskie wskaźniki liczby odbiorców na 1 km sieci;
- wysokie koszty niwelowania skutków uszkodzenia istniejącej podziemnej sieci melioracyjnej³⁴;
- wzrost kosztów zapewnienia dostępu do placówek oświaty.

Na ww. skutki nakłada się zdaniem Jeżaka [2005] problem alokacji środków pochodzących z podatku od osób fizycznych. Mieszkańcy terenów podmiejskich, często zameldowani są w mieście. Ich podatki zasilają więc budżet innego samorządu – miasta, zgodnie z miejscem zamieszkania. Tymczasem gmina ponosi koszty zapewnienia obywatelowi przysługujących mu praw, jednocześnie nie korzysta z tego, że zamieszkuje on na jej terenie.

Wysokie koszty rozpraszania zabudowy w skali lokalnej są powiększane o wydatki ponoszone przez region, niezbędne na budowę i utrzymanie infrastruktury komunikacyjnej umożliwiającej dojazd mieszkańcom suburbia do pracy, usług. Jednocześnie budowa nowych dróg, ułatwiających szybki

³⁴ Uważa się, że jedną z przyczyn powodzi w 2010 r. w Piasecznie była przerwana przez procesy inwestycyjne w setkach miejsc sieć sączków i zbieraczy.

dojazd do miasta powoduje, że granice strefy podmiejskiej oddalają się od miasta metropolitalnego.

Zbadane i opisane w literaturze są także lokalne skutki przyrodnicze rozpraszania zabudowy. Do najpoważniejszych należy zaliczyć:

- fragmentację przestrzeni niszczącą naturalne ekosystemy przez tworzenie barier, rozrywanie korytarzy migracji zwierząt;
- zasklepanie i zmianę właściwości gleb;
- zmniejszanie obszarów przyrody chronionej;
- zmianę stosunków wodnych;
- wzrost częstotliwości występowania powodzi w dolinach małych rzek;
- wzrost częstotliwości występowania osuwisk;
- wzrost zanieczyszczenia hałasem, w tym komunikacyjnym;
- wzrost zanieczyszczeń powietrza.

Skutki suburbanizacji widoczne są nie tylko na terenach podmiejskich, ale także w centrach miast. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- wyludnianie się centrów miast;
- degradację starych osiedli mieszkaniowych oraz dawnych terenów przemysłowych;
- spadek jakości środowiska miejskiego;
- segregację i polaryzację społeczną np. powstawanie osiedli zamkniętych;
- spadek wartości nieruchomości;
- przejmowanie przez tereny podmiejskie środków, które mogłyby być użyte np. na rewitalizację centralnych części miast;
- ograniczenie poziomu konkurencyjności polskich miast.

Niezależnie od skutków, suburbanizacja postrzegana jest przez część opinii publicznej jako zjawisko pozytywne, będące wyrazem dynamicznego rozwoju. Jest ono pożądane przez:

- właścicieli terenów rolnych sprzedających je po wysokich cenach;
- inwestorów, kupujących teren taniej niż w mieście;
- gminy, które bogacą się dzięki podatkom i nowym mieszkańcom [Dylewski 2007].

Najpoważniejsze skutki zjawiska suburbanizacji zaczniemy odczuwać za kilka – kilkanaście lat. Wtedy władze miast – metropolii zaczną podejmować działania zmierzające do minimalizacji konsekwencji, wzorem dzisiejszych wysiłków np. Los Angeles czy Sydney.

Władze Los Angeles wskazują, że problem suburbanizacji osiągnął taką skalę, która wymaga podjęcia zdecydowanej interwencji. Niestety ukształto-

wana przez lata tradycja mieszkania w domu poza miastem jest tak silna, że odwrócenie tych tendencji nie będzie ani łatwe, ani tanie. Przez większość XX w. polityka rozwoju miast w USA była wzorowana na doświadczeniach starych, tradycyjnych miast, jak Nowy York, Chicago, Boston, Philadelphia. Miasta te – gęsto zabudowane w części centralnej – otoczone są rozległymi suburbiami. Biedna ludność kolorowa i mniejszości narodowe zamieszkują starsze, centralne części miast. Los Angeles, jako miasto młodsze, nie chce powielać wzorca tradycyjnego amerykańskiego miasta. Będąc na początku drogi powstrzymywania suburbanizacji, prowadzi działania zmierzające przede wszystkim do uwrażliwienia społeczeństwa i zaangażowania w rozwiązanie problemu przez dyskusję o problemach gospodarki, ubóstwa i nierówności społecznej, kosztów infrastruktury, wpływu na środowisko, spadku bezpieczeństwa, podziałów rasowych przez pryzmat suburbanizacji [Fulton *et al.* 2003].

2.5.3.4. Kształtowanie terenów podmiejskich

Głównym kierunkiem przekształceń przestrzeni na terenach podmiejskich w Polsce jest funkcja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Tereny te bardzo często nie mają zapewnionej odpowiedniej obsługi komunikacyjnej, która gwarantowałaby np. sprawną akcję ratunkową. Powszechnym zjawiskiem jest budowa dojazdu do nieruchomości w postaci wąskich dróg dojazdowych zakończonych sięgaczem (placem manewrowym). Tereny te w przeważającej większości nie są wyprzedzająco wyposażone w podstawową infrastrukturę techniczną: wodociąg, kanalizację sanitarną, gazociąg, linię energetyczną. Dodatkowo dominuje rozwój zabudowy wzdłuż istniejących dróg, który w wielu przypadkach pozbawia możliwości zagospodarowania pozostałych gruntów rolnych oddalonych od drogi i tym samym pozbawionych dojazdu. Dlatego zdecydowana większość badaczy uważa, że proces ten jest wynikiem prowadzenia nieracjonalnej gospodarki przestrzennej, wynikającej m.in. ze słabości systemu planowania przestrzennego [Kozłowski 2006; Kozłowski, Legutko-Kobus 2007; Lorens 2005].

Nieracjonalne gospodarowanie przestrzenią skutkuje jej niską jakością, gdyż jej pozorny nadmiar nie skłania do oszczędnego, racjonalnego wykorzystania. Powstają zatem dość powszechnie nieużytki urbanistyczne, będące pozostałością po dawnej zabudowie, głównie przemysłowej, składowej, magazynowej, a stare dzielnice mieszkaniowe pustoszeją lub pauperyzują się. Nie ma przy tym tendencji do odzyskiwania terenów, a skala liczby progra-

mów rewitalizacji nadal jest niska. Planowanie przestrzenne w przeważającej części gmin skupia się na podejmowaniu prostych, nie budzących konfliktów decyzji, nie zaś na rzetelnym analizowaniu możliwości rozwoju przestrzennego gmin w połączeniu z predyspozycjami terenu – autor takie działania nazywa pasywnością planistyczną. Większość z tych działań cechuje się odsunięciem w czasie skutków przyrodniczych i ekonomicznych.

Zapewnione ustawowo władztwo planistyczne gminy realizowane jest z lepszym lub gorszym skutkiem ekonomicznym, społecznym i przyrodniczym rozpatrywanym wyłącznie w granicach administracyjnych. Tymczasem gminy i miasta są ze sobą powiązane, tworzą struktury sieciowe i hierarchiczne. Dlatego też rozwój obszarów metropolitalnych nie jest prostą sumą rozwoju poszczególnych jednostek samorządowych szczebla lokalnego. Potwierdzenie tezy o atomizacji działań znajdujemy w wynikach badań planowania miejscowego gmin znajdujących się w Obszarze Metropolitalnym Warszawy (OMW), prowadzonych przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego. Tylko na podstawie analiz polityki przestrzennej gmin OMW zapisanej w *studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* oraz przemian demograficznych, wykazano ogromną rozbieżność między oczekiwaniami samorządów w zakresie pozyskania nowych mieszkańców a faktycznymi możliwościami wynikającymi z prognoz demograficznych. Wykazano, że pojemność ludnościowa łącznej powierzchni terenów przeznaczonych do zabudowy całego OMW wynosi 7-8 mln osób, tymczasem prognozy demograficzne dla tego obszaru do 2030 r. kształtują się na poziomie 3-3,4 mln osób [Strzelecki, Kucińska 2006]. Warto przy tym dodać, że badania bazowały na danych z lat 2003-2004. Od tego czasu wiele gmin rozszerzyło ofertę terenów przeznaczonych do zabudowy.

Przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy możliwe jest przede wszystkim przez zmianę dokumentów planistycznych. Warunkiem rozpoczęcia takich działań jest dobre rozpoznanie tego zjawiska, z jego lokalnymi i ponadlokalnymi konsekwencjami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi. Dziś możliwe jest podejmowanie tylko takich działań, które nie pociągają za sobą poważnych konsekwencji wyborczych i ekonomicznych, które samorząd musiałby ponieść. W literaturze przedmiotu nie natrafiono dotychczas na prace pokazujące wyraźny związek między wynikami wyborów samorządowych a podejmowanymi działaniami w celu ograniczenia nadmiernego rozprzestrzeniania się zabudowy. Niemniej praktyka planistyczna autora wskazuje, że w procesie kształtowania polityki przestrzennej presja wyborców na podejmowane rozstrzygnięcia planistyczne nie jest bez znaczenia i jest wielokrotnie

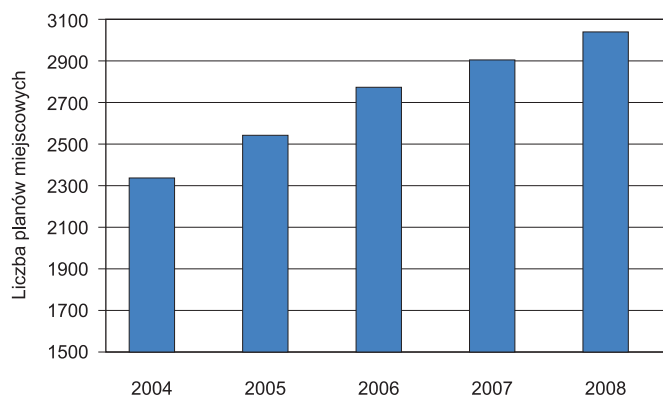
podnoszona przez radnych, wójtów, burmistrzów i przedkładana nad trudny do zwymiarowania ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

2.5.4. Metody zarządzania przestrzenią i ich wpływ na wzrost chaosu przestrzennego

Jak wspomniano wcześniej, zarządzanie przestrzenią w gminach odbywa się przez wykorzystanie jednego z trzech narzędzi: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy. Przez jedną z powyższych form można starać się o pozwolenie na realizację inwestycji. Jednocześnie obecność planu miejscowego na jakimś obszarze, wyklucza wydawanie decyzji lokalizacyjnych.

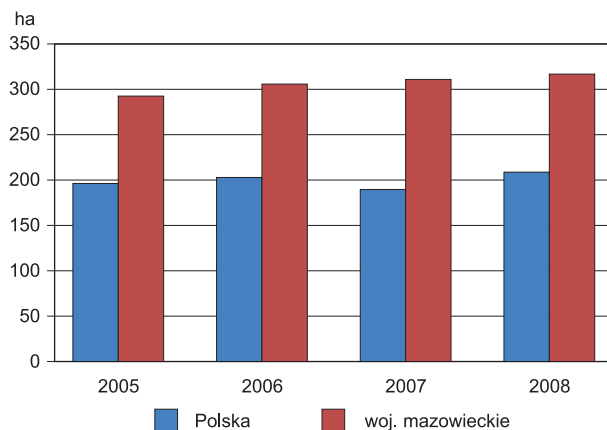
Brak obligatoryjności opracowania planów miejscowych dla obszaru w granicach administracyjnych gmin, sprawił że samorządy swobodnie ustalają obszar objęty planem miejscowym. Jednocześnie, z każdym rokiem wzrasta liczba obowiązujących planów miejscowych. Tylko na samym Mazowszu liczba planów miejscowych w 2008 r. zwiększyła się o 30% w stosunku do liczby planów w 2004 r. (ryc. 11).

Warto wskazać przy tym, że średnia powierzchnia planu miejscowego dla Mazowsza wzrosła z 313 ha w 2005 r. do 338 ha w 2008 r. Dla całego kraju analogiczne dane wynoszą 208 i 223 (ryc. 12). Mimo to, że sytuacja planistyczna gmin poprawia się, to i tak zdaniem autora tej pracy jest ona nie-



Ryc. 11. Liczba planów miejscowych w woj. mazowieckim w latach 2004-2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zbiorczych danych badania GUS *Planowanie przestrzenne w gminie*, www.mi.gov.pl (ryc. 11, 12).



Ryc. 12. Średnia powierzchnia planu miejscowego w latach 2004-2008

wystarczająca, gdyż decyzje *wzizt* nadal odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu zabudowy.

Wzrastająca liczba planów miejscowych nie przekłada się na poprawę jakości zarządzania przestrzenią, często krytykowaną w literaturze [Anusz 2008; Jędraszko 2008; Wiland 2009]. Wyniki badania statystycznego PP-1, z końca 2009 r. informują, że w całym kraju funkcjonuje 36 612³⁵ planów miejscowych, które łącznie pokrywają nieco ponad 25% powierzchni kraju. Średnio w jednej gminie funkcjonuje aż 21 planów. „Rekordzistami” pod względem liczby obowiązujących planów miejscowych są: Gdańsk (426), Żukowo (414), Radziejowice (300), Sanok (268), Wrocław (242), Tuchola (242). Powyżej zaprezentowane dane świadczą, że maleje rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako narzędzia kreowania przestrzeni. Duża liczba planów miejscowych nie pozwala na skuteczne kontrolowanie zmian, które mogą zajść w przestrzeni. Przykładem jest gmina Lesznowola, położona w jednym z najdynamiczniej w Polsce rozwijających się, pod względem gospodarczym i ludnościowym, podwarszawskim powiecie piaseczyńskim. Rozwój ten przekłada się bezpośrednio na planowanie przestrzenne. Obecnie ponad 97% obszaru gminy³⁶ pokryte jest planami miejscowymi. W sumie po 1994 r. uchwalono 48 planów i wciąż podejmowane są kolejne uchwały o przystąpieniu do opracowania planów miejscowych, albo ich zmian. Obowiązujące

³⁵ Brak informacji, ile gmin nie odesłało formularza PP-1. Z danych dla 2008 r. wynika, że z obowiązku statystycznego wywiązało się zaledwie 57% gmin.

³⁶ Z wyłączeniem obszarów będących w zarządzie Administracji Lasów Państwowych.

w gminie Lesznówola plany uchwalano pod rządami *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* (1994) lub *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (2003). Sporządzano je w różnych skalach (1:1 000, 1:2 000 lub 1:5 000). Tworzyły je różne zespoły autorskie, dlatego dla tej samej kategorii terenów funkcjonalnych, położonych blisko siebie, lecz na obszarze różnych planów, ustala się często inne rozwiązania przestrzenne. Zastosowano różne, często autorskie oznaczenia graficzne na rysunku planu. Niewielkie fragmenty kilku planów przypadkowo pokrywają się [Fogel *et al.* 2007].

Analizy planów miejscowych wykonane dla miasta Kielce [Dzwonkowska *et al.* 2008] wykazują, że podstawowe narzędzie planowania miejscowego, jakim są plany miejscowe, nie służy prowadzeniu racjonalnej, spójnej, polityki miejskiej. Na terenie Kielc obowiązują 42 plany miejscowe (lub zmiany planów) o łącznej powierzchni 1285 ha, co stanowi zaledwie 11,7% powierzchni miasta³⁷. W planach tych użyto łącznie aż 177 różnych oznaczeń terenów funkcjonalnych. Zwrócono przy tym uwagę na niewielką powtarzalność symboli i nazw terenów w różnych planach³⁸. Przykładowe wydzielenia związane z zabudową jednorodziną prezentuje tab. 3.

Tak duże zróżnicowanie wykorzystanych oznaczeń świadczy o niejednorodności planów, co utrudnia prowadzenie, a zwłaszcza monitorowanie rozwoju przestrzennego miasta. W praktyce taki stan rzeczy uniemożliwia

Tabela 3

Przykład oznaczeń terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w obowiązujących planach miejscowych w Kielcach

Symbol	Opis szczegółowy
MN	Zabudowa mieszkaniowa niskiej intensywności
MN	Zabudowa jednorodzinna
MN	Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna
Mn	Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna
MN	Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z nieuciążliwymi usługami
MN	Tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną
MN	Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej niskiej intensywności

Źródło: Dzwonkowska *et al.* [2008].

³⁷ Stan na koniec 2009 r.

³⁸ Por. z analizą zastosowanych wydziałów funkcjonalnych stosowanych w *studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, podrozdział 3.1.

przeprowadzanie analiz przestrzennych wykorzystujących informację o przeznaczeniu terenu dla całego miasta [*ibidem*].

Jeden, spójny plan miejscowy dla całej gminy, wydaje się być z punktu widzenia łatwości w zarządzaniu przestrzenią a także ładu przestrzennego i równoważenia rozwoju, najbardziej pożądaną formą planowania. Rozwiązanie takie obowiązywało w Polsce przez dziesięciolecia, obecnie stosują je nieliczne gminy. Znakomita większość planów miejscowych pokrywających cały obszar gminy została opracowana na podstawie *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994*. Jednolita struktura wydzieleń funkcjonalno-przestrzennych jest największym atutem takiego rozwiązania. W 2003 r. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, przez narzucanie dużej skali opracowań, z jednoczesnym brakiem pokrycia odpowiednimi mapami zasadniczymi³⁹ utrudniła powstawanie takich opracowań. Zważywszy na to, że część gmin ma plan dla obszaru w granicach administracyjnych, to każda jego cząstkowa zmiana dekomponuje spójną strukturę planu.

Opracowywanie planów dla wybranych fragmentów gminy, które nie mają spójnej struktury, wprowadziło do zarządzania przestrzenią duży chaos. Wskutek następnego uchwalania zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów gminy, brak koordynacji między kolejnymi zmianami będzie się wzmacniał.

2.5.5. Lokalne konflikty społeczne w procesach planowania miejscowego

Antagonizmy wokół sposobu zagospodarowania nieruchomości są nieodłącznie wpisane w proces gospodarowania przestrzenią. O ile funkcjonowanie planu miejscowego lub *studium uwarunkowań* w większości przypadków prowadzi do wytworzenia bieżącej równowagi, to rozpoczęcie prac nad dokumentem planistycznym jest silnym bodźcem zaburzającym tę równowagę, generującym konflikty [Ossowicz 2005].

Od kilkunastu lat przestrzeń, w związku z dynamicznym rozwojem gospodarczym, znajduje się pod presją różnych grup interesów. Pawłowska [2010], wskazując na złożoność tego procesu ze względu na licznych interesariuszy, nazywa go grą o przestrzeń (grą o miasto, grą o krajobraz). W grze tej uczestniczą m.in.: właściciele nieruchomości, deweloperzy, przedsiębiorcy, władze publiczne, organizacje ekologiczne, stowarzyszenia lokalne, urbaniści,

³⁹ Głównym powodem jest brak map w skali 1:1000 pokrywających cały obszar.

itd. Klótnie, spory i protesty toczące się wokół obecnego i przyszłego zagospodarowania, pokazują, że nie mamy doświadczenia w ich badaniu i rozwiązywaniu – nie potrafimy nimi zarządzać. Najczęściej spotykanymi formami uczestnictwa w procesie decydującym o przestrzeni, opisanymi w Stanach Zjednoczonych, lecz spotykanymi na całym świecie, również w Polsce, są:

- NIMBY (*not on my backyard* – nie na moim podwórku) – najczęściej dotyczy braku zgody na realizację inwestycji, która ze względu na ponadlokalny charakter musi zostać zbudowana;
- LULU (*locally unacceptable land use* – nieakceptowane przez lokalną społeczność użytkowanie terenu) – dotyczy niechcianego sposobu zagospodarowania [Haładyj 2007].

Pawłowska [2010], na podstawie analizy sporów toczących się w Polsce, związanych z gospodarowaniem przestrzenią, wskazała pięć ogólnych powodów, dla których rozwiązywanie tych konfliktów jest trudne, czasochłonne i kosztowne:

- próby rozwiązania podejmowane są za późno;
- konflikty rozwiązywane są na płaszczyźnie prawnej, a nie merytorycznej;
- przekonywanie protestujących traktowane jest jako jedyna i wystarczająca forma porozumiewania się ze społeczeństwem;
- komunikacja ze społeczeństwem podejmowana jest jako wymuszona reakcja na konflikt, a nie z inicjatywy władz publicznych;
- brak umiejętności zarządzania konfliktem wśród przedstawicieli władz publicznych i projektantów oraz brak profesjonalistów z tej dziedziny specjalizujących się w problematyce przestrzennej.

Konopacki [2010], prowadząc badania rzeczywistych konfliktów przestrzennych wskazuje, że u ich podstaw leży najczęściej kilka czynników – jeden pociąga za sobą kolejne. Przyczyny te można podzielić na trzy grupy, co ilustruje tab. 4.

Nawarstwienie problemów, głównie instytucjonalno-prawnych, wokół planowania miejscowego sprawia, że społeczeństwo niechętnie uczestniczy w dyskusjach o otaczającej go przestrzeni, które rzadko kiedy dotyczą ustalania wartości nadrzędnych dla społeczności lokalnej i jego ochrony przez planowanie miejscowe. Pawłowska [2010] wskazuje przy tym na niedocenianą rolę partycypacji społecznej, która jeśli jest prawidłowo prowadzona, daje szanse na:

- pozyskanie wiedzy o miejscu;
- poznanie potrzeb użytkowników;
- uzyskanie inspiracji projektowej;

Tabela 4

Przyczyny konfliktów przestrzennych zdiagnozowane na podstawie badania blisko 150 realnych konfliktów z obszaru Polski

Grupa przyczyn	Przyczyny konfliktów
Dostęp do informacji	<ul style="list-style-type: none"> • brak informacji lub informacja zbyt uboga; • afera medialna jako pierwsza docierająca informacja; • informacja niezetelna lub błędna; • brak dostępu lub bardzo trudny dostęp do informacji; • informacja udzielana w miejscu i czasie niedostosowanym do potrzeb interesariuszy; • brak przepływu informacji między wydziałami i urzędami; • zasłanianie się klauzulą tajności dokumentów i projektów, które zgodnie z prawem powinny być jawne; • sposób prezentacji projektu niezrozumiały dla nieprofesjonalistów; • brak informacji o dalekosiężnych skutkach inwestycji; • brak prezentacji bilansu strat i zysków związanych z inwestycją, z położeniem nacisku na jego długofalowe oddziaływanie.
Błędy i celowe obchodzenie procedur inwestycyjnych	<ul style="list-style-type: none"> • brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; • odstępstwa od zapisów <i>studiów uwarunkowań i planów miejscowych</i>; • wydawanie pozwoleń na budowę bez rzetelnego sprawdzenia uwarunkowań terenowych; • brak rzetelnej analizy oddziaływania inwestycji na środowisko i analiz widokowych, lub sporządzenie ich w taki sposób, aby je zalegalizować; • opieszałość w działaniu urzędów wywołująca złe nastawienie do sprawy; • pozorowanie konsultacji społecznych i dyskusji publicznych nakazanych przez prawo i lekceważenie ich wyników.

- poznanie opinii o koncepcjach projektanta;
- przeciwdziałanie konfliktom;
- porównanie opinii społecznej z opiniami ekspertów;
- zdobycie statystycznych dowodów;
- doskonalenie projektu;
- pozyskanie sprzymierzeńców i rozpoznanie przeciwników;
- porozumienie profesjonalistów z nieprofesjonalistami;
- uzyskanie akceptacji;
- ograniczenie patologii w podejmowaniu decyzji;
- edukację;
- budowanie zaufania.

Grupa przyczyn	Przyczyny konfliktów
Polityka władz lokalnych	<ul style="list-style-type: none"> • uległość wobec silnych inwestorów; • zmiana prawa miejscowego „pod” dominującego inwestora; • krótkowzroczność – polityka szybkiego zysku bez uwzględnienia długofalowej perspektywy rozwoju; • aroganckie zachowanie urzędników; • brak współpracy władz z organizacjami pozarządowymi; • koniunkturalne granie na zwłokę; • bierność rad i urzędów z obawy przed kłopotami; • kadencyjność polityki uniemożliwiająca realizację długofalowych celów; • brak aktywności w kontaktowaniu się ze społeczeństwem; • działanie urzędników z myślą o prywatnej korzyści; • brak jawności procesów decyzyjnych; • lekceważenie wyników badań i konsultacji społecznych; • nieudolne prowadzenie konsultacji społecznych; • brak niezależnych moderatorów; • niepodejmowanie negocjacji; • tłumienie aktywności społeczeństwa.

Źródło: Konopacki [2010].

Badanie środowiska urbanistów wskazało, że partycypację społeczną akceptuje 85% planistów, szukając w niej pomocy, inspiracji i weryfikacji przyjętych rozwiązań [Siemiński 2004].

2.5.6. Podsumowanie

Analiza literatury przedmiotu związanej z aplikacyjnymi aspektami planowania miejscowego, jak wykazano w tym rozdziale, dotyczy wielu aspektów. Badanie każdego z wątków dostarcza bogatego materiału poznawczego, dzięki któremu nasza wiedza o problemach planowania miejscowego jest pełniejsza. Wytyczne dla współczesnego planowania miejscowego często sprowadzane są do potrzeby racjonalnego gospodarowania przestrzenią, która powinna być traktowana jak dobro trudno odnawialne. Szczególnie często podnoszone jest to w pracach dotyczących problemu suburbanizacji. Tymczasem zapominamy o tym, że przestrzeń dodatkowo ma swoje atrybuty, które w zestawieniu ze współczesnymi celami planowania miejscowego mogą być jej walorem lub wadą. Cechy takie, jak obecność infrastruktury drogowej oraz wodno-kanalizacyjnej można uznać za atut dla przyszłego zagospodarowania.

wania, jeśli nie pozostaje on w konflikcie z innymi wartościami, np. żyznymi glebami czy terenami podmokłymi zagrożonymi ciągłymi podtopieniami. Dlatego też, zdaniem autora prezentowanej pracy, w planowaniu miejscowym niezbędne jest kompleksowe przyjrzenie się atrybutom przestrzeni, nazwanie ich i określenie, jaki konkretnie zasób poświęcamy na cele zabudowy i jakie to może w przyszłości rodzić skutki.

2.6. Praktyczne monitorowanie zrównoważonego rozwoju w kontekście gospodarowania przestrzenią

2.6.1. Monitorowanie zagospodarowania przestrzennego

W Polsce nie funkcjonuje system monitorowania zagospodarowania przestrzennego, choć potrzeby przygotowania narzędzi oceniających zmiany zachodzące w przestrzeni, na poziomie regionalnym [Czochański 2003; Parteka 2003] i szczególnie na lokalnym szczeblu zarządzania, są często podnoszone [Anusz 2008; Hanzl 2007].

Mimo podejmowanych w latach 2008-2009 prób stworzenia podstaw naukowych do monitoringu zagospodarowania przestrzennego, podjętych w ramach Sieci Naukowej „Systemy Geoinformacyjne” nie udało się wypracować wspólnego interdyscyplinarnego stanowiska, które mogłoby zaowocować choćby wdrożeniem pilotażowym. W ramach tego projektu zwaloryzowano zasób danych przestrzennych w kontekście zakładanej dla monitoringu metodyki. Zasób zdominowały dane geodezyjne i środowiskowe, a uzupełniały go dane ekonomiczne i społeczne [Czajkowska 2009]. Przegląd dostępnych danych przestrzennych wykazał, że żadna instytucja w kraju nie gromadzi kartograficznej informacji planistycznej, zarówno tej o aktualnym przeznaczeniu terenu, jak i o prowadzonej polityce przestrzennej. W podrozdziale 2.5.2. autor opisał monitorowanie planowania przestrzennego w gminie realizowane przez GUS. Przypomnieć należy, że badanie to ma charakter ilościowy, a podstawową jednostką odniesienia jest gmina. Tymczasem propozycja sposobu monitorowania zagospodarowania przestrzennego odchodziła od podziału administracyjnego na rzecz problemowego ujęcia zagadnień. Zidentyfikowano najbardziej palące problemy zagospodarowania przestrzennego, którym przypisano wskaźniki, opisujące natężenie zjawiska. Do takich problemów zaliczono np.:

- rozprzestrzenianie się zabudowy;

- powstawanie zabudowy na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi;
- powstawanie zabudowy na terenach o niekorzystnych warunkach grunto-wo-wodnych;
- zabudowywanie obszarów o najlepszych warunkach glebowych dla rozwoju rolnictwa;
- zabudowywanie obszarów cennych przyrodniczo;
- powstawanie zabudowy na terenach pozbawionych podstawowego uzbrojenia w sieci infrastruktury technicznej [Fogel 2009].

Zainicjowane w ramach Sieci Naukowej „Systemy Geoinformacyjne” badania nad metodyką budowy systemu monitoringu zagospodarowania przestrzennego nie są kontynuowane. Prezentowane opracowanie rozwija, w części dotyczącej lokalnego poziomu zarządzania, badania nad takim przetwarzaniem informacji przestrzennej, które wygenerują informacje niezbędne do podejmowania decyzji o przeznaczeniu terenu.

Brak monitorowania zagospodarowania, a także planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym nie jest tylko polskim problemem. Inicjatywy badawcze, które mogą zainspirować państwa członkowskie UE do podjęcia działań w tym zakresie, zaproponowała Komisja Europejska w ramach projektu ESPON. Wskazywany w tym projekcie zakres tematyczny monitoringu miast⁴⁰ bez wątpienia narzuca ramy dla badań w szerszym kontekście. Jednak duża skala ogólności, odpowiednia dla europejskiego poziomu odniesienia, w ograniczonym zakresie pozwala na wykorzystanie tych danych do gospodarowania przestrzenią. Wskazać należy ponadto, że bazą do rozważań nad stanem miast dla ESPON są głównie dane statystyczne. W mniejszym stopniu, uzupełniająco wykorzystuje się dane pochodzące z przetwarzania informacji przestrzennej.

Inicjatywą, która z czasem może przejąć część zadań stawianych przed monitoringiem zagospodarowania lub planowania przestrzennego, jest budowa lokalnego systemu informacji przestrzennej. Wiele polskich miast np. Kielce, Bytom, Wrocław, Gdańsk decyduje się na wdrożenie narzędzi GIS do bieżącego zarządzania. Stworzone własne rozwiązania techniczne i organizacyjne w zakresie technologii GIS wykorzystują duży zasób informacji przestrzennej, stale rozbudowywanej. Głównym celem takich działań jest integracja sektorowych polityk do optymalnego zarządzania politykami: gospodarczą, społeczną, środowiskową i przestrzenną miast, a także udostępnienie części danych w postaci geoportali [Ciupa *et al.* 2011]. Wskazać należy,

⁴⁰ Dotyczy tylko największych miast, o liczbie ludności ponad 200 tys.

że choć celem miejskich systemów informacji przestrzennej nie jest wyłącznie monitorowanie i raportowanie gospodarki przestrzennej, to zgromadzone w nich dane pozwalają na wygenerowanie pełnej, dotychczas trudnej do pozyskania, wiedzy o przestrzeni miasta.

2.6.2. Monitorowanie gospodarowania przestrzenią na terenach wiejskich

Koncepcję monitorowania gospodarowania przestrzenią na terenach wiejskich, z wykorzystaniem wskaźników, przedstawili Ziobrowski i Pijanowski [2008]. Celem tej koncepcji jest opis stanu, barier i możliwości rozwojowych terenów wiejskich. Zaproponowane zestawy wskaźników mają posłużyć do analizy zmian w przestrzeni badanych gmin oraz porównania jakości przestrzeni wiejskiej. Jednym z istotnych źródeł danych do ich obliczenia mają być m.in. dostępne dokumenty planistyczne oraz inwentaryzacja terenu przeprowadzona na potrzeby ich opracowania. Metodyka obliczenia wskaźników zakłada ich podział na dwa poziomy:

- makro – odnoszący się do skali gminy, obliczany w trakcie prac nad *studium*,
- mikro – odnoszący się do skali sołectwa, obliczany w trakcie opracowania planu miejscowego.

Wskazać przy tym należy, że wartość poznawcza wskaźników dla skali „mikro” i jednocześnie ich szersze stosowanie, w tym do porównań między gminami, jest niemożliwe. Wpływa na to dowolność w ustalaniu zasięgu opracowania planów miejscowych, które sporadycznie pokrywają się z granicami sołectw.

Wskaźniki opisujące zagospodarowanie obszarów wiejskich w skali makro (tab. 5) oraz mikro (tab. 6) dodatkowo zostały zróżnicowane ze względu na stan zagospodarowania:

- tereny zainwestowane – Wiejskie Jednostki Osadnicze (WJO);
- tereny nie zainwestowane – Rolnicza Przestrzeń Produkcyjna (RPP).

Zgodnie z założeniem autorów, powyższe wskaźniki mają wspomagać planowanie przestrzenne na terenach wiejskich. Praktyka planowania miejscowego wskazuje jednak na niską przydatność aplikacyjną większości z nich. Wyjątkiem są wskaźniki A.2 oraz B.6. Część mierników dla skali „mikro” cechuje wysoka pracochłonność obliczenia, niewspółmierna do wartości poznawczej. Dotyczy to szczególnie tych, które opisują geometrię działek. Zaprezentowane powyżej wskaźniki dostarczają interesującej, lecz niezwykle specjalistycznej wiedzy na temat projektowanej przestrzeni, która rzadko

Tabela 5

Wskaźniki obszarów wiejskich w skali „makro”
według Ziobrowskiego i Pijanowskiego

Wiejskie Jednostki Osadnicze (WJO)	Rolnicza Przestrzeń produkcyjna (RPP)
A.1 Powierzchnia terenów zainwestowanych w gminie przypadająca na 1 mieszkańca	B.1 Wskaźnik waloryzacji jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej
A.2 Odsetek terenów zabudowanych w gminie, zagrożonych: A.2a – osuwiskami A.2b – falą powodziową (Q100)	B.2 Relacja między powierzchnią WJO a RPP w gminie
A.3 Odsetek terenów zabudowanych (lub przeznaczonych pod zabudowę) położonych na obszarach chronionych	B.3 Odsetek powierzchni gleb skażonych
A.4 Gęstość zaludnienia terenów zainwestowanych	B.4 Odsetek terenów rolnych w granicach obszarów chronionych
A.5 Gęstość zaludnienia całej gminy	B.5 Udział gruntów odlogowanych w ogólnym areale terenów użytkowanych rolniczo
A.6 Odsetek budynków w gminie podłączonych do sieci wodociągowej	B.6 Ubytek gruntów użytkowanych rolniczo
A.7 Odsetek budynków w gminie podłączonych do sieci kanalizacyjnej	B.7 Odsetek gruntów zalesianych
A.8 Liczba budynków w gminie na 1 km długości sieci wodociągowej	B.8 Liczba gospodarstw rolnych w gminie w poszczególnych grupach obszarowych
A.9 Liczba budynków w gminie na 1 km długości sieci kanalizacyjnej	B.9 Lesistość obszaru
A.10 Liczba wydanych pozwoleń na budowę na 1000 mieszkańców w ciągu roku	B.10 Odsetek terenów scalonych w gminie
A.11 Dostępność obiektów użyteczności publicznej	
A.12 Gęstość dróg (krajowych, wojewódzkich, powiatowych, gminnych)	
A.13 Nakłady inwestycyjne na infrastrukturę wodociągową	
A.14 Odsetek terenów objętych aktualnym planem miejscowym	
A.15 Lokalizacja zabudowy w stosunku do centrum wsi	

Źródło: Ziobrowski *et al.* [2008] (tab. 5, 6).

Tabela 6

Wskaźniki obszarów wiejskich w skali „mikro”
według Ziobrowskiego i Pijanowskiego

Wiejskie Jednostki Osadnicze (WJO)	Rolnicza Przestrzeń produkcyjna (RPP)
C.1 Powierzchnia terenów zabudowanych sołectwa	D.1 Wielkość działek rolnych (największa, średnia, najmniejsza)
C.2 Wielkość działek budowlanych (największa, średnia, najmniejsza)	D.2 Szerokość działek rolnych (największa, najmniejsza)
C.3 Stosunek długości do szerokości działki budowlanej	D.3 Odsetek działek o szerokości poniżej 15 m
C.4 Udział powierzchni zabudowy kubaturowej w powierzchni działki	D.4 Reprezentatywne (charakterystyczne) proporcje szerokości do długości boków działek
C.5 Zwartość zabudowy, tj. liczba budynków na jednostkę powierzchni	D.5 Gęstość dojazdowych dróg rolniczych
C.6 Maksymalna odległość siedlisk między sobą (w odniesieniu do najbliższych narożników działki; według określeń wsi zwartych i rozproszonych)	D.6 Odsetek terenów zmeliorowanych
C.7 Odsetek terenów zainwestowanych w ochronie 800 m od przystanku komunikacji publicznej	D.7 Odsetek powierzchni RPP sołectwa przeznaczonej pod urządzenia ochrony przeciwpowodziowej w stosunku do powierzchni takich terenów w gminie
C.8 Odsetek powierzchni zabudowy (zagrodowej, jednorodzinnej, wielorodzinnej)	D.8 Odsetek terenów użytkowanych rolniczo w powierzchni RPP sołectwa w stosunku do takich terenów w gminie
C.9 Odsetek budynków sołectwa podłączonych do sieci wodociągowej	D.9 Odsetek powierzchni RPP zajętych pod zabudowę mieszkaniową
C.10 Odsetek budynków sołectwa podłączonych do sieci kanalizacyjnej	
C.11 Liczba budynków na 1 km długości sieci wodociągowej	
C.12 Liczba budynków na 1 km długości sieci kanalizacyjnej	
C.13 Liczba wydanych pozwoleń na budowę na mieszkańca	
C.14 Odsetek terenów objętych aktualnym planem miejscowym	

może być wykorzystywana poza planowaniem przestrzennym. Autorzy silnie eksponują walor informacyjny dokumentów planistycznych, jednocześnie nie w pełni go wykorzystując. Koncentrują się bardziej na problemowym ujęciu zagospodarowania przestrzennego.

2.6.3. Pojęcie pojemności przestrzennej i jej zastosowanie

Zestaw mierników przeznaczonych do oceny skutków planowania miejscowego przygotowano w 2005 r. w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa⁴¹ [Fogel *et al.* 2005]. Celem raportu pt. *Opracowanie kryteriów pojemności przestrzennej dla potrzeb planowania przestrzennego* było wypracowanie propozycji narzędzi pomocnych przy podejmowaniu decyzji przestrzennych w środowisku. W opracowaniu tym *pojemność przestrzenną* zdefiniowano jako progowy poziom antropopresji, przy którym decyzje z zakresu planowania przestrzennego mogą być uznane za zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Wartość pojemności zidentyfikowano przez porównywanie wskaźników stanu parametrów środowiska na różnych etapach rozwoju zagospodarowania przestrzennego obszaru jednostki oraz dla stanów prognozowanych określanych w toku prac z zakresu planowania przestrzennego.

Pojemność przestrzenną należy określać przez obliczenie wskaźników przeszłego, aktualnego, pożądanego lub projektowanego stanu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do jego aspektów ekonomicznych, demograficznych, społecznych, przyrodniczych, technicznych (w tym komunikacyjnych), ukazujących różnicowanie przestrzenne zjawisk w określonej jednostce terytorialnej.

Celem zastosowania grupy proponowanych wskaźników pojemności przestrzennej jest usprawnienie i zobiektywizowanie procesów zarządzania przestrzenią i planowania przestrzennego, w szczególności na szczeblu lokalnym, a także ocena jakości planowania przestrzennego oraz przestrzennych, ekonomicznych, społecznych i ekologicznych skutków podejmowania decyzji z zakresu gospodarki przestrzennej w odniesieniu do celów rozwoju zrównoważonego.

Metoda oceny pojemności przestrzennej wskazuje za podstawowe źródło danych, dokumenty z zakresu planowania przestrzennego powstające na szczeblu lokalnym oraz dodatkowo dane statystyczne GUS. W pracy tej

⁴¹ Inicjatorem opracowania był Minister Środowiska, ze względu na plany implementacji strategii tematycznej UE dla środowiska miejskiego.

zwrócono także uwagę, że wskaźniki pojemności przestrzennej powinny być obliczane przez planistów przestrzennych na etapie tworzenia dokumentów planistycznych, w celu weryfikacji słuszności przyjętych rozwiązań. Wątpliwość może budzić odniesienie się do określenia „Poziom 0”. Uznano, że jest nim stan prawny w zakresie przeznaczenia terenu, który wynika z ustaleń planu miejscowego, nie zaś faktyczne zagospodarowanie. W koncepcji tej nie wskazano „progowego poziomu”, który byłby bazą do porównań, argumentując, że wskaźniki te mają posłużyć wewnętrznemu audytowi podejmowanych decyzji. Wskaźniki pojemności przestrzennej w założeniu miały stanowić część *studium uwarunkowań* – podsumowanie przyjętych rozwiązań. Badania nad wskaźnikami pojemności przestrzennej były kontynuowane zarówno w aspekcie metodycznym, jak i aplikacyjnym [Fogel *et al.* 2005; Fogel 2007].

W 2005 r. zaproponowano zmodyfikowane ujęcie *pojemności przestrzennej*, zdefiniowane jako dopuszczalne obciążenie określonej jednostki terytorialnej (administracyjnej, przyrodniczej, geometrycznej) strukturami⁴² i działaniami⁴³ o charakterze przestrzennym, ekonomicznym, demograficznym, społecznym, przyrodniczym i technicznym, nie powodujące negatywnych skutków dla zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego tej jednostki [Fogel *et al.* 2005]. W tym ujęciu metoda ta mogła być stosowana nie tylko w układzie jednostek administracyjnych, ale także w szerszym ujęciu przyrodniczym, czym wyeksponowano jej walor poznawczy. Akcent położono w niej również na aspekty administracyjne i prawne, które niewątpliwie mają wpływ na kształtowanie przestrzeni.

Wymiar aplikacyjny kryteriów pojemności przestrzennej wskazuje na ich przydatność przy:

- wspomaganie prac nad koncepcją opracowania *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*;
- w czasie dyskusji nad ustalaną polityką przestrzenną.

Jednocześnie wskazano, że możliwość uwzględnienia wskaźników jest dużo mniejsza w gminach leżących w pobliżu dużych miast, gdzie decyzje planistyczne regulują mechanizmy popytu – podaży, w niewielkim zaś stopniu zasada zrównoważonego rozwoju [Fogel 2007].

⁴² *Struktury* – efekty działalności człowieka, stworzone na podstawie ustaleń planów i decyzji przestrzennych.

⁴³ *Działania* – działania ludzi o charakterze politycznym, ekonomicznym (jak stosowanie instrumentów podatkowych lub różnicowanie cen gruntów, albo opłat za ich użytkowanie), które mają wpływ na procesy zagospodarowania zachodzące w przestrzeni.

Metoda pojemności przestrzennej w swoim założeniu była trafnym narzędziem oceny polityki przestrzennej. Wskaźniki obliczone dla wytypowanych do badania gmin wykazały całkowity brak związku między prze-

Tabela 7

Wskaźniki pojemności przestrzennej w podziale na grupy tematyczne

Grupa tematyczna	Wskaźniki szczegółowe
Przestrzenne	1) wskaźnik struktury użytkowania terenu 2) wskaźnik ilości terenów niewykorzystanych (niezainwestowanych) 3) wskaźnik wielkości ruchu inwestycyjnego 4) wskaźnik planowanych mieszkań/domów 5) wskaźnik intensywności zainwestowania
Demograficzne	1) wskaźnik gęstości zaludnienia terenów zurbanizowanych 2) wskaźnik wielkości naturalnych zmian liczby mieszkańców 3) wskaźnik wielkości migracyjnych zmian liczby ludności 4) wskaźnik struktury wieku mieszkańców
Przyrodnicze	1) wskaźnik sposobu użytkowania terenu 2) wskaźnik ochrony przyrody 3) wskaźnik kompensacji przyrodniczej 4) wskaźnik struktury warunków geotechnicznych 5) wskaźnik jakości środowiska życia mieszkańców
Komunikacyjne	1) wskaźnik gęstości dróg i tras komunikacji zbiorowej 2) wskaźnik wydłużenia dróg i komunikacji zbiorowej 3) wskaźnik gęstości przystanków komunikacji zbiorowej 4) wskaźnik średnich odległości dojazdu do przystanków oraz udziału ludności i miejsc pracy, znajdujących się w akceptowalnej odległości dojazdu do przystanków
Infrastrukturalne	1) wskaźnik ilości odpadów 2) wskaźnik ilości zużywanej wody 3) wskaźnik wielkości rezerwy na ujęciach wód 4) wskaźnik pochodzenia wody 5) wielkość rezerwy oczyszczalni ścieków 6) powierzchnia terenów nieuzbrojonych – wodociągi 7) powierzchnia terenów nieuzbrojonych – kanalizacja
Ekonomiczne	1) wskaźnik dochodów gminy z podatku PIT 2) wskaźnik wielkości nakładów na inwestycje w budżecie gminy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Fogel *et al.* [2005].

znaczeniem terenu na cele budowlane a uwarunkowaniami środowiskowymi oraz realnymi możliwościami zagospodarowania terenu. Poddawały zatem w wątpliwość respektowanie zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym przez samorządy badanych jednostek (tab. 7).

2.6.4. Praktyczne monitorowanie gospodarowania przestrzenią w kontekście wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju na świecie

W światowych badaniach nad zrównoważonym rozwojem poważną część prac naukowych i wdrożeniowych poświęcona jest ocenie postępów implementacji idei zrównoważonego rozwoju w gospodarce, życiu społecznym i politycznym. Wyniki działań państw, regionów, miast i gmin w tym zakresie poddawane są stałym ocenom. Parametryzacja zjawiska zrównoważonego rozwoju na świecie doczekała się w ciągu ostatnich dwóch dekad licznych poważnych prac, analiz i raportów. Każda licząca się w świecie organizacja, zajmująca się promocją zrównoważonego rozwoju, zaproponowała własne zestawy wskaźników, które najbardziej precyzyjnie i wszechstronnie, z jej punktu widzenia, mają opisywać postępy we wdrażaniu idei zrównoważonego rozwoju, np. oceniają zmiany zachodzące w środowisku. Zamiarem autora jest przegląd wskaźników zrównoważonego rozwoju stosowanych w świecie, a także wypracowanych w Polsce, związanych z problematyką gospodarowania przestrzenią w wymiarze lokalnym, któremu odpowiada planowanie miejscowe (tab. 8).

Idee monitorowania zjawiska zrównoważonego rozwoju były wypracowywane przede wszystkim przez międzynarodowe gremia naukowców i polityków. Ewolucja wskaźników, konceptualizowanych na szczeblu międzynarodowym i krajowym, nie będzie szczegółowo omówiona, gdyż globalna, kontynentalna, narodowa, czy wreszcie regionalna skala analiz nie jest właściwa dla przedmiotu prezentowanej pracy. Niemniej warto zwrócić uwagę na to, że prawie we wszystkich zestawach wskaźników znalazło się miejsce dla tych, które monitorują gospodarowanie przestrzenią. Ze skali monitorowania jednostek przestrzennych wynika konieczność bardzo ogólnego potraktowania problemu, pozostaje on jednak ważkim zagadnieniem dla wdrażania idei zrównoważonego rozwoju.

Choć problemy zagospodarowania przestrzennego nie leżały u podstaw formułowania idei zrównoważonego rozwoju, to jednak z czasem stały się tak istotne, że światowe organizacje zajmujące się szeroko pojmowanym rozwojem

włączają te zagadnienia do swoich badań. Skala problemu wydaje się być niezwykle istotna. Jak pokazują badania statystyczne w Niemczech, każdego dnia przeznaczają się na cele mieszkaniowe i komunikacyjne ok. 130 ha, z czego 80% to przyszłe osiedla mieszkaniowe [*Opracowanie mierników...* 2004]. Rocznie

Tabela 8

Przykłady wskaźników zrównoważonego rozwoju na poziomie krajowym związane z gospodarką przestrzenną

Organizacja lub kraj	Nazwa zestawu wskaźników	Wskaźnik zmienna
Word Economic Forum	Wskaźniki ESI (Environmental Sustainability Index)	<ul style="list-style-type: none"> • udział gruntów o bardzo niewielkim stopniu ingerencji człowieka; • udział gruntów o bardzo dużym stopniu ingerencji człowieka;
Finlandia	Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Finlandii	<ul style="list-style-type: none"> • odsetek pokrytej lasami naturalnymi powierzchni kraju; • odsetek pokrytej użytkami rolnymi powierzchni kraju; • odsetek zurbanizowanej powierzchni kraju; • odsetek zabudowanej powierzchni kraju; • długość dróg;
Litwa	Strategia zrównoważonego rozwoju na Litwie	<ul style="list-style-type: none"> • odsetek powierzchni kraju pokryty obszarami chronionymi; • odsetek powierzchni kraju pokryty gruntami rolnymi, które uległy erozji; • odsetek powierzchni kraju pokryty lasami;
Niemcy	Strategia zrównoważonego rozwoju Niemiec	<ul style="list-style-type: none"> • powierzchnia gruntów zajmowana na cele osiedlowe i komunalne;
UNCSD	Wskaźniki zrównoważonego rozwoju UNCSD	<ul style="list-style-type: none"> • powierzchnia terenu wykorzystywana na cele upraw rolniczych; • odsetek obszarów leśnych w kraju; • powierzchnia formalnych i nieformalnych obszarów miejskich;
EUROSTAT	Wskaźniki zrównoważonego rozwoju EUROSTAT	<ul style="list-style-type: none"> • odsetek obszarów rolnych i ekologicznego gospodarowania w powierzchni kraju; • odsetek obszarów leśnych w powierzchni kraju; • przyrost obszarów zabudowanych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Toczyski [2004]

oznacza to skalę porównywalną do powierzchni Słowińskiego Parku Narodowego. Szacuje się, że ok. 50-60% tej powierzchni zostaje zabetonowane lub trwale utwardzone.

Na poziomie krajowym gospodarowanie przestrzenią najczęściej opisywane jest za pomocą prostych wskaźników obrazujących procentowy udział opisywanego zjawiska w powierzchni całego kraju. Jednocześnie wskazać należy, że dane potrzebne do obliczeń są wynikiem uogólnień tych informacji, które zostały wygenerowane na niższym poziomie zarządzania, regionalnym lub lokalnym. Organizacje międzynarodowe oraz kraje nie są zgodne co do tego, jakimi wskaźnikami powinno opisywać się gospodarkę przestrzenną na poziomie kraju. Trudno zatem wysuwać z nich rekomendacje dla poziomu lokalnego.

Zaprezentowane przykłady wskaźników koncentrują się na dwóch głównych zagadnieniach. Pierwsze, dotyczy ilości terenów zurbanizowanych, drugie zaś ilości terenów otwartych, w szczególności lasów.

2.6.5. Wytyczne Unii Europejskiej dotyczące monitorowania zrównoważonego rozwoju miast

Obecność Polski w strukturach UE obliguje do włączenia krajowych środowisk naukowych w badania podejmowane w ramach wspólnych inicjatyw europejskich. Jedną z nich jest wspomnianą już *Strategia dla środowiska miejskiego*⁴⁴. W prowadzonych intensywnie badaniach nad zmieniającą się przestrzenią europejską, główny nacisk kładzie się m.in. na zagadnienie monitorowania zrównoważonego rozwoju miast i terenów podlegających silnej urbanizacji. Jednym z istotnych elementów kontroli wdrażania nowych standardów do zarządzania terenami silnie zurbanizowanymi są rekomendowane przez Komisję Europejską *Wspólne wskaźniki europejskie [W stronę strategii... 2004]*.

W ich świetle, funkcjonowanie organizmów miejskich powinno być monitorowane w 10 głównych aspektach:

- 1) zadowolenia obywateli z lokalnej wspólnoty;
- 2) lokalnego wkładu w globalne zmiany klimatu;
- 3) lokalnych możliwości przemieszczania się i transportu pasażerskiego;
- 4) dostępności lokalnych publicznych terenów otwartych i usług;
- 5) jakości lokalnego powietrza;
- 6) podróży dzieci do i ze szkoły;

⁴⁴ Badania i propozycje wdrożeń dotyczą dużych miast europejskich, których liczba mieszkańców przekroczyła 100 tys.

- 7) zarządzania w organach administracji lokalnej i lokalnych podmiotach gospodarczych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju;
- 8) zagrożenia hałasem;
- 9) użytkowania gruntów zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju;
- 10) produktów promujących zrównoważony rozwój.

Powyższe zagadnienia integrują większość aspektów funkcjonowania miasta jako ośrodka przyjaznego lub nieprzyjaznego do życia. Przy ocenie stopnia zrównoważonego rozwoju miast odstąpiono od powszechnie stosowanych kryteriów tematycznych (ekonomia, środowisko, transport, społeczeństwo itp.) i zastąpiono je kryterium problemowym.

Wyniki monitoringu mają posłużyć podjęciu działań zmierzających do poprawy jakości środowiska zamieszkania w miastach, przez jego uatrakcyjnienie oraz zarządzanie zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Ważną rolę odgrywa w tym procesie zrównoważone planowanie urbanistyczne, którego zadaniami są: powstrzymanie żywiołowego rozprzestrzeniania się zabudowy oraz kreowanie zabudowy obszarów miejskich o wysokim zagęszczeniu, zwartych i o mieszanych funkcjach terenu, a także położenie silnego nacisku na rozwój wysokiej jakości terenów zieleni w mieście, w tym na przekształconych obszarach przemysłowych.

Zagadnienia gospodarowania przestrzenią, w tym przez wykorzystanie instrumentów, których dostarcza planowanie przestrzenne, opisywane są przez grupę wskaźników „użytkowanie gruntów zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju”. Ma ona pomóc znaleźć odpowiedź na pytanie, czy gmina prowadzi racjonalną, oszczędną politykę użytkowania terenu. Przyjęto definicję, według której „zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju *użytkowanie gruntów* oznacza efektywne użytkowanie gruntów znajdujących się w mieście przez odpowiednio ukierunkowaną zabudowę miejską, ograniczającą do minimum zajmowanie terenów rolniczych i obszarów naturalnych (terenów nieurbanizowanych) i zwiększanie walorów terenów zagospodarowanych przez przywracanie im wartości użytkowej (rekultywację) i modernizację” [*Methodology Sheets...* 2003]. Takie rozumienie zrównoważonego użytkowania gruntów ma być przeciwwagą dla prowadzonej polityki powiększania powierzchni zurbanizowanej kosztem terenów niezabudowanych, zieleni oraz wspomagać proces powtórnego zagospodarowania terenów już wcześniej zagospodarowanych, a nawet skażonych.

Monitorowaniem zjawiska powinny być objęte nie tylko miasta, ale i tereny wiejskie do nich przylegające, a w przypadku metropolii całe obszary metropolitalne.

Zaproponowanym dla krajów UE wskaźnikiem zasadniczym jest udział procentowy obszarów chronionych. Przyjęto definicję, zgodnie z którą *obszary chronione* to takie, gdzie „roślinność i krajobraz znajdują się pod specjalną ochroną, a powierzchnia ziemi nie może ulegać poważniejszym zmianom”. Tak szerokie rozumienie obszarów chronionych poddaje w wątpliwość możliwość uzyskania porównywalnych wyników wskaźnika w skali europejskiej, ze względu na trudne do jednoznacznej delimitacji obszary o funkcjach przyrodniczych ważnych dla miasta.

Przyjęto sześć podstawowych miar [*ibidem*]:

- 1) obszary antropogeniczne (powierzchnie utworzone sztucznie jako procent ogólnej powierzchni jednostki administracyjnej w %);
- 2) tereny opuszczone i skażone – obszar, jaki zajmują tereny opuszczone (powierzchnia w m²) i tereny skażone (powierzchnia w m²);
- 3) intensywność użytkowania – liczba mieszkańców na 1 ha powierzchni „terenów zurbanizowanych”;
- 4) nowa zabudowa – część ogólnej powierzchni nowej zabudowy znajdująca się na obszarze niezurbanizowanym (ang. *greenfield*), oraz część stworzona na terenach opuszczonych i skażonych, w % na rok;
- 5) przywracanie wartości użytkowej terenom miejskim:
 - renowacja/zmiana funkcji opuszczonych budynków (łączna liczba);
 - renowacja, zmiana funkcji opuszczonych budynków (powierzchnia kondygnacji w m²);
 - ponowne zagospodarowanie terenów opuszczonych dotyczące innego ich wykorzystania na potrzeby miasta – w tym publiczne tereny zieleni (powierzchnia w m²);
 - oczyszczanie terenów skażonych (powierzchnia w m²);
- 6) obszary chronione – procent ogólnej powierzchni.

Na uwagę zasługuje to, że miary zawierające się we wskaźniku „użytkowanie gruntów zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju” dają się wyrazić w jednostkach, które wolne są od subiektywnej oceny mieszkańców miast i są łatwe do uzyskania. Dane pochodzą ze składanych corocznie raportów i sprawozdań samorządów. Do monitorowania zmian w użytkowaniu terenu wykorzystuje się również interpretacje zdjęć satelitarnych, w tym ich interpretacje zawarte w bazie danych Corine Land Cover. Ocenie i monitorowaniu podlega stan faktyczny, nie zaś zamierzenia planistyczne/urbanistyczne wyrażone w planach zagospodarowania przestrzennego lub planach użytkowania terenu.

Komisja Europejska w ramach wspólnych prac zamierza ujednoczyć zestawy wskaźników dla uzyskania porównywalnych danych, dzięki któ-

rym łatwiej będzie monitorować *Strategię dla środowiska miejskiego*. Duże wsparcie w tym zakresie związane jest z wdrażaniem dyrektywy INSPIRE, która zapewnia standaryzowany format gromadzenia i wymiany danych przestrzennych.

Zaproponowane przez UE rozwiązania w zakresie stosowania wskaźników „Użytkowania gruntów zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju” w zasadniczym stopniu dotyczą problematyki planowania miejscowego w Polsce, a mianowicie:

- zidentyfikowania podstawowych problemów gospodarowania przestrzenią;
- wskazania pożądanych kierunków zmian w polityce przestrzennej nie tylko obszarów miast, ale i przylegających do nich terenów wiejskich.

Mogą być one wykorzystywane do porównań między miastami jako całością. Problemem, ze względu na dokładność zastosowanych analiz (skala 1:50 000), jest porównanie wewnątrz poszczególnych miast, gdyż skala ta na potrzeby planowania miejscowego jest zdecydowanie za mała. Natomiast dużym walorem tych wskaźników jest prostota ich obliczania i stosowania.

2.6.6. Lokalne działania na rzecz monitorowania zrównoważonego rozwoju w kontekście gospodarowania przestrzenią

Niezależnie od ogólnoeuropejskich inicjatyw, wiele miast podjęło trud dostosowania prowadzonej polityki miejskiej do zasady zrównoważonego rozwoju przez zainicjowanie działań wskazanych w Agendzie 21. Dlatego też w niektórych miastach zaproponowano obliczanie wskaźników zrównoważonego rozwoju, nazywanych niekiedy wskaźnikami jakości życia. System oceny wdrażania Agendy 21 (wskaźników zrównoważonego rozwoju) opracowano np. dla: Bristolu, Londynu, Lipska, Münster, Oslo, Monachium, Auckland, Santa Monica, Jacksonville, Toronto. Wszystkie one gromadzą i publikują dane o stanie miasta według zbliżonego schematu, obejmującego takie zagadnienia, jak:

- środowisko przyrodnicze, oszczędne wykorzystanie zasobów naturalnych;
- ochrona środowiska;
- gospodarka (ekonomia);
- społeczeństwo;
- kształtowanie bezpośredniego otoczenia miejsca zamieszkania;
- dostęp do podstawowych usług;
- udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji.

Dla przykładu, zostanie zaprezentowany jeden z bardziej rozbudowanych systemów wskaźników, stworzony w brytyjskim mieście Bristol. Wprowadzono go w 1996 r., jako odpowiedź na przyjętą dwa lata wcześniej strategię zrównoważonego rozwoju Wielkiej Brytanii – *A Better Quality Of Life*⁴⁵. Zestaw wskaźników miejskich *Citywide indicators*⁴⁶ zawiera ponad 150 wskaźników w podziale na tematy i zagadnienia, których część ma odniesienie przestrzenne, co daje możliwość prowadzenia analiz rozkładu wskaźników wewnątrz miasta. Liczba wskaźników oraz konkretne mierniki mogą się zmieniać, gdyż służą wyłącznie monitorowaniu celów polityki miejskiej, nie zaś statystyce. Trudno też wśród długiej listy wskaźników znaleźć takie, które bezpośrednio oceniałyby gospodarowanie przestrzenią i które można by rekomendować do badania przestrzeni w polskich realiach.

W tab. 9 zaprezentowano przykładowe wskaźniki, w tym wszystkie związane z gospodarowaniem przestrzenią.

Analiza zestawów wskaźników miejskich wskazuje, że coraz większe znaczenie dla rozumienia idei zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym odgrywają działania zmierzające do poprawy warunków zamieszkiwania w mieście i stworzenia takiej oferty życia, która będzie trudniejsza do osiągnięcia poza miastem niż w mieście, np. w strefie suburbii. Jednocześnie istota działań tkwi w ich medialności.

Pakiet wskaźników monitorowania zrównoważonego rozwoju, w trzech głównych płaszczyznach: gospodarka, środowisko, społeczeństwo, przedstawił Hart [1999]. Jego propozycja została rozwinięta i zmodyfikowana przez grupę ekspertów tworzących przedsiębiorstwo konsultingowe Sustainable Measures. Pakiet ten zawiera grupę mierników uwzględniających również problematykę gospodarowania przestrzenią, w tym na szczeblu lokalnym. Zaprezentowana lista wskaźników została podzielona na następujące grupy: środowisko, gospodarka, edukacja, zarządzanie, zdrowie, gospodarka mieszkaniowa, bezpieczeństwo publiczne, wypoczynek, społeczeństwo, transport, demografia.

W ramach każdej grupy wydzielono klasy tematyczne, do których przypisano konkretne wskaźniki. Przykładowo, grupa tematyczna środowisko zawiera wskaźniki pogrupowane według następujących klas tematycznych: powietrze, świadomość ekologiczna, różnorodność biologiczna, ryby, wody podziemne, człowiek, użytkowanie terenu, gleby, wody powierzchniowe, obszary mokradłowe.

⁴⁵ www.sustainable-development.gov.uk/indicators/headline/index.htm, wskaźniki te były wielokrotnie aktualizowane.

⁴⁶ http://www.bristol.gov.uk/ccm/cms-service/stream/asset/?asset_id=1025028.

Tabela 9

Przykładowe wskaźniki zrównoważonego rozwoju miasta Bristol, w tym wszystkie odnoszące się do gospodarowania przestrzenią

Temat	Grupa	Wskaźnik
Wzrost gospodarczy	Użytkowanie terenu i rozwój	<ul style="list-style-type: none"> • liczba wolnych domów powtórnie zasiedlonych; • odsetek domów zaniedbanych; • odsetek nowych domów wybudowanych na terenach wcześniej zurbanizowanych; • odsetek mieszkańców zadowolonych z wyglądu ulic, placów publicznych; • odsetek mieszkańców mających dostęp do centrów handlowych; • budynki użyteczności publicznej dostępne dla osób niepełnosprawnych
	Spoleczeństwo	<ul style="list-style-type: none"> • odsetek mieszkańców zadowolonych z otoczenia, w którym żyją; • odsetek mieszkańców uważających, że otoczenie: poprawia się, pogarsza się, nie zmienia się
	Turystyka i kultura	<ul style="list-style-type: none"> • liczba czytelników bibliotek; • odsetek mieszkańców posiadających łatwy dostęp do obiektów kultury i rekreacji
	Transport	<ul style="list-style-type: none"> • odsetek uczniów dowożonych do szkoły; • odsetek uczniów dochodzących do szkoły; • odsetek mieszkańców dojeżdżających samochodami do pracy
	Nauka i Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> • odsetek nieusprawiedliwionych nieobecności w szkołach średnich
Wysokiej jakości środowisko	Różnorodność biologiczna	<ul style="list-style-type: none"> • odsetek mieszkańców zadowolonych z jakości terenów niezabudowanych; • odsetek ogródków, do których załatują drozdy
	Ochrona środowiska	<ul style="list-style-type: none"> • niezadowoleni z psich odchodów na ulicach; • odsetek rzek i strumieni z dobrą lub umiarkowanie czystą wodą
	Gospodarka komunalna	<ul style="list-style-type: none"> • całkowita ilość produkowanych odpadów komunalnych
	Bezpieczeństwo publiczne	<ul style="list-style-type: none"> • odsetek mieszkańców, którzy czują się bezpiecznie w swoim otoczeniu po zmroku
Zrównoważone społeczeństwo	Nieruchomości	<ul style="list-style-type: none"> • średnia cena domu w Bristolu

Źródło: www.bristol.gov.uk.

Każdy wskaźnik ma przypisaną mu wagę. Wśród wskaźników odnoszących się do użytkowania terenu najwyższą wartość do oceny postępów we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju, zdaniem autorów zestawu mierników, mają te odnoszące się do:

- struktury użytkowania terenu;
- terenów niewykorzystywanych rolniczo;
- terenów otwartych wskazanych do zagospodarowania;
- tempa przekształcania terenów pierwotnych;
- ilości zabudowywanych terenów uprawnych;
- terenów nieprzydatnych do zabudowy;
- obszarów zajętych pod drogi i ulice;
- terenów mieszkaniowych w oddaleniu od usług (ponad 1/4 mili);
- parków i ostoi zwierząt dziko żyjących (np. ptaków);
- obszarów podlegających ochronie;
- powierzchni lasów;
- wylesień i zalesień;
- powierzchni publicznych terenów otwartych;
- obszarów intensywnej chemizacji rolnictwa;
- drzew wyciętych na potrzeby rozwoju budownictwa wielorodzinnego.

Na uwagę zasługuje miernik „tereny otwarte wskazane do zagospodarowania”, który jako jedyny nie odnosi się do stanu zagospodarowania, lecz do przyszłych inwestycji, jakkolwiek dotyczy tych inwestycji, które są już przesądzone. Wymienione wskaźniki świadczą o tym, że system ich tworzenia opiera się na podstawowych danych statystycznych i pomiarach przestrzeni. Przygotowanie takiego pakietu informacji nie jest więc zadaniem trudnym (oczywiście pod warunkiem dostępu do danych). Istotne jest, że są one tak uniwersalne, że mogą być generowane na każdym poziomie zarządzania przestrzenią, w tym na najniższym poziomie lokalnym.

2.6.7. Ocena jakości środowiska miejskiego i planowania przestrzennego – wybrane polskie doświadczenia

Monitorowanie zrównoważonego rozwoju w Polsce, szczególnie w odniesieniu do miast i ich otoczenia rozwija się od dwóch dekad. Badania koncentrują się m.in. na określeniu metod monitorowania jakości życia mieszkańców za pomocą różnych grup wskaźników np. Mierzejewska [2010], Borys [2005].

Koncepcję oceny jakości środowiska miejskiego z wykorzystaniem dokumentów planistycznych, zaproponował Ziobrowski [1992]. Istotą metody obliczania mierników jakości przestrzeni miejskiej i panujących w niej warunków życia, było opracowanie metody oceny jakości środowiska miejskiego na podstawie przedstawionych wskaźników.

Obliczeń dokonano na podstawie trzech przykładów dużych polskich miast – Krakowa, Wrocławia i Poznania. W swoich założeniach metoda ta mogła być stosowana wyłącznie w bardzo dużych miastach i odnosiła się tylko do polskich miast w ich granicach administracyjnych. Pominięto w niej całkowicie zagadnienie suburbanizacji⁴⁷ oraz problematykę szerszego oddziaływania miasta.

Jakość przestrzeni miejskiej została określona na 4 poziomach agregacji:

- Poziom najwyższy 3 – to syntetyczny wskaźnik oceny jakości przestrzeni miejskiej.
- Poziom 2 – komponentowy – akcentujący system przyjętych wartości zgrupowanych w 6 klasach.
- Poziom 1 – subkomponentowy – agregujący cechy szczegółowe w 18 istotnych blokach tematycznych.
- Poziom 0 – cechy szczegółowe – informacje, będące podstawą wyliczania wskaźników syntetycznych. W pracy wskazano ich 120.

Analiza mierników jakościowych wskazuje na wielopłaszczyznowe badanie tematyki miejskiej, niemniej Ziobrowski wskazuje na problem aktualności danych, zwracając przy tym uwagę, że duża część z nich to dane szacunkowe. Wskazał także na niewystarczający stan informacji o miastach, zwracając uwagę, że głównym źródłem danych są dokumentacje planów miejscowych. W celu uzyskania niektórych informacji zastosowano ekstrapolację danych posiadanych dla innych obszarów.

Wśród zaproponowanych 120 mierników jakościowych na szczególną uwagę, ze względu na zakres prezentowanej pracy oraz aktualną dostępność danych, zasługują:

- udział powierzchni wód otwartych w ogólnej powierzchni terenów zainwestowania miejskiego (%);
- udział powierzchni miejskiej nieużytkowanej lub opuszczonej (%);

⁴⁷ W tym okresie znajdowała się ona w początkowej fazie rozwoju i nie była jeszcze powszechnie postrzegana jako zjawisko niekorzystne.

- udział terenów zainwestowanych objętych ochroną konserwatorską w ogólnej powierzchni terenów zainwestowanych (%);
- udział powierzchni terenów o utrwalonej strukturze przestrzennej wartościowej pod względem architektonicznym i technicznym w ogólnej powierzchni terenów zainwestowanych (%);
- udział powierzchni placów w powierzchni ulic (%);
- udział terenów mieszkaniowych w całości terenów zainwestowania miejskiego (%);
- odsetek terenów usług i biznesu w całości terenów zainwestowania miejskiego;
- odsetek terenów przemysłu, składu i budownictwa w całości terenów zainwestowania miejskiego;
- odsetek terenów transportu w całości terenów zainwestowania miejskiego;
- odsetek terenów zieleni i urządzeń rekreacyjnych w całości terenów zainwestowania miejskiego;
- odsetek terenów infrastruktury technicznej w całości terenów zainwestowania miejskiego;
- odsetek ludności mającej dostęp do sklepu spożywczego w promieniu 400-2400 m (w podziale na 4 klasy);
- odsetek uczniów mających dostęp do szkoły podstawowej mniej niż 15 minut pieszo lub autobusem;
- odsetek ludności mającej dostęp do otwartej przestrzeni publicznej rekreacyjnej w promieniu 400 m;
- odsetek ludności mającej dostęp do przystanku komunikacji zbiorowej w promieniu do 400 m.

Niestety ta interesująca propozycja monitorowania jakości przestrzeni miejskiej nie doczekała się kontynuacji. Istotne jest to, że jej autor dostrzegł duży potencjał informacyjny tkwiący w dokumentach planistycznych, które mogły stanowić źródło ważnych danych dla obliczeń.

Rozwój metod badania stanu szeroko rozumianego środowiska miast i osiedli ludzkich w Polsce nastąpił w rezultacie konieczności monitorowania stopnia wdrożenia lokalnej Agendy 21. Dochodzenie do zrównoważonego rozwoju miast było opisywane przez wskaźniki, będące pochodną ogólnodostępnych danych statystycznych. Odnosiły się one m.in. do wyposażenia w sieć wodociągową i kanalizacyjną, emisję gazów CO₂, nagromadzenie odpadów stałych [Mierzejewska 2004]. Jednocześnie należy wskazać, że w dotychczas proponowanych systemach mierników marginalne miejsce zajmują te, odnoszące się do gospodarowania przestrzenią.

Sposób kształtowania przestrzeni nie jest przez wiele środowisk postrzegany jako składnik oceny jakości życia mieszkańców, co można stwierdzić na przykładzie Poznania. Przestrzeń obok gospodarki, społeczeństwa i środowiska, została wskazana jako jeden z podstawowych obszarów podlegających ocenie. Jednak rozpatrywana była jako tło dla takich dziedzin życia, jak: mieszkanie, dom, sąsiedztwo, przestrzeń miejska oraz infrastruktura. Zaproponowany zestaw wskaźników, zarówno „twardych” – bazujących na obiektywnych danych statystycznych, jak i „miękkich” – subiektywnych, opartych na badaniach ankietowych, nie nawiązuje do sposobu gospodarowania przestrzenią, a tylko do oceny jej zagospodarowania w kontekście jakości życia [Cichocki 2005].

Tymczasem prace o typowo aplikacyjnym charakterze, przygotowywane przez samorządy, zagadnieniom przestrzennym poświęcają więcej uwagi. Na przykład w badaniach jakości życia mieszkańców Kielc [Dzwonkowska *et al.* 2009] wykonanych na podstawie Metodyki Europejskiego Audytu Miejskiego (Urban Audit), zaproponowano obliczenie 181 wskaźników w podziale na 8 grup (demografia, społeczeństwo, gospodarka, aktywność obywatelska, edukacja, środowisko i zagospodarowanie przestrzenne, transport oraz bezpieczeństwo publiczne). W grupie środowisko i zagospodarowanie przestrzenne zaproponowano 15 mierników bezpośrednio związanych z gospodarowaniem przestrzenią:

- użytkowanie terenu;
- udział powierzchni użytków rolnych w ogólnej powierzchni;
- udział zasobów wód powierzchniowych w ogólnej powierzchni;
- udział osób mieszkających w odległości mniejszej niż 300 m od parku miejskiego w ogólnej liczbie ludności;
- powierzchnia parków miejskich na mieszkańca;
- stosunek powierzchni parków do powierzchni terenów zabudowanych;
- powierzchnia lasów na mieszkańca;
- stosunek powierzchni lasów do powierzchni terenów zabudowanych;
- zieleń osiedlowa w przeliczeniu na mieszkańca osiedli;
- udział zieleni osiedlowej w ogólnej powierzchni osiedla;
- udział powierzchni biologicznie czynnej;
- stopień pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego;
- liczba decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego na 1000 nieruchomości;
- liczba pozwoleń na budowę na 1000 nieruchomości;
- wskaźnik proporcjonalności działek.

O wiele skromniejszy ilościowo, w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią, pakiet wskaźników zaproponowała Mierzejewska [2010] oceniając stopień zrównoważenia rozwoju Poznania. Zaklasyfikowane do podsystemu przyrodniczego miasta mierniki badają dynamikę zmian:

- lasów i zadrzewień w % powierzchni miasta;
- zieleni miejskiej na 1 mieszkańca;
- powierzchni gruntów zabudowanych i zurbanizowanych;
- udziału terenów komunikacyjnych w powierzchni miasta;
- powierzchni gruntów zdewastowanych i zdegradowanych.

2.6.8. Podsumowanie

Zaprezentowane na wybranych przykładach wskaźniki, mające na celu monitorowanie zrównoważonego rozwoju w miastach, w kontekście oceny jakości życia można uznać za istotne. W każdym z opisanych przypadków jednym z najważniejszych działań jest pełne lub częściowe zbilansowanie powierzchni terenów funkcjonalnych, które stanowi bazę do obliczenia innych wskaźników. Z wyjątkiem wskaźników pojemności przestrzennej, wszystkie zestawy odnoszą się do stanu istniejącego.

Jednocześnie w przedstawionych zestawieniach sposobów monitorowania przestrzeni lub zrównoważonego rozwoju w kontekście gospodarowania przestrzenią, nie napotkano na rozwiązania, które powinny być wykorzystywane do analiz jakości planowania miejscowego. Proponowane przez autora niniejszej pracy problemowe ujęcie podejmowania decyzji o zmianie funkcji terenu wymaga zaproponowania grupy wskaźników, które będą dostosowane do polskiej specyfiki planowania miejscowego i dostarczą rzetelnego materiału do dyskusji na temat potencjalnych skutków proponowanych zmian dla środowiska, gospodarki i społeczności lokalnej.

2.7. Informacja w planowaniu miejscowym

2.7.1. Zagadnienia wprowadzające

Informacja przestrzenna stanowi w planowaniu miejscowym oraz w kształtowaniu lokalnej polityki przestrzennej podstawę podejmowania wszelkich decyzji. Tak więc w dużym stopniu od jej jakości zależą rozstrzygnięcia planistyczne. W związku z rozwojem technik GIS, przybywa opracowań teoretycznych porządkujących wiedzę o informacji, jakkolwiek pojawia-

ją się prace waloryzujące dostępne informacje pod kątem ich ewentualnego wykorzystania. Literatura specjalistyczna związana z informacją w szeroko pojętym planowaniu przestrzennym jest bardzo bogata. Jej przegląd zostanie ograniczony tylko do problematyki związanej z zakresem prezentowanej pracy.

Pojęcie *informacja przestrzenna* jest współcześnie jednoznacznie kojarzone z systemami informacji przestrzennej. Tymczasem w ujęciu geograficznym Domański [1982] *informacją przestrzenną* nazywa obserwacje stanu elementów świata realnego i procesów zachodzących w świecie realnym, w którym występują lokalne cechy charakterystyczne.

W ujęciu geodezyjnym *informacjami przestrzennymi* są informacje o położeniu, geometrycznych własnościach i przestrzennych relacjach obiektów, które mogą być identyfikowane w odniesieniu do Ziemi. Pojęcie *obiektu* jest szerokie, obejmuje nie tylko trwałe obiekty naturalne i sztuczne, ale i zjawiska przyrodnicze, społeczne oraz ekonomiczne [Gaździcki 1990]. Tymczasem Przewłódzki [2008] określa *informację przestrzenną* jako informację o położeniu, geometrycznych właściwościach i przestrzennych relacjach obiektów, które mogą być identyfikowane w odniesieniu do powierzchni ziemi.

Aby informacja przestrzenna była czymś więcej niż zapisem sytuacji w zakresie lokalizacji elementów i procesów, tj. mapą analogową lub numeryczną, elementom tym musi być przypisany co najmniej jeden dodatkowy atrybut. W celu gromadzenia i zapisu informacji przestrzeni dzieli się zazwyczaj na jednostki przestrzenne, tj. zwarte obszary sąsiadujące ze sobą, często znajdujące się na różnych szczeblach hierarchii. Informację przestrzenną można podzielić na dwie główne grupy:

- dotyczącą zasobów, która odnosi się do topologicznych i zmiennych właściwości elementów oraz procesów zachodzących w ramach jednostek przestrzennych;
- dotyczącą przepływów, która odnosi się do różnego rodzaju przepływów między jednostkami przestrzennymi, tj. między elementami zlokalizowanymi w różnych jednostkach tego samego szczebla [Rózga 1992].

Myśląc współcześnie o wykorzystaniu informacji przestrzennej na potrzeby planowania miejscowego trudno nie odnosić jej do systemów informacji geograficznej (GIS) – dziedziny wiedzy i techniki, która w ostatnim dwudziestoleciu w Polsce i trzydziestoleciu na świecie przeżywa dynamiczny rozwój. Dlatego też poniżej zostaną zaprezentowane zagadnienia odnoszące się do stosowanych obecnie powszechnie technik GIS.

2.7.2. Znaczenie informacji dla planowania miejscowego

Zasób informacji przydatnych w procesie planowania miejscowego od lat wzrasta. Dotyczy on zarówno informacji o środowisku przyrodniczym, jak i działalności człowieka w środowisku. Wskutek wykorzystania technologii GIS, możliwości przetwarzania tych informacji, a co za tym idzie generowania nowych, znacznie wzrosły. W literaturze prezentującej zasoby numerycznej informacji przestrzennej powszechnie spotyka się stwierdzenia, że dane lub informacje przechowywane w konkretnych bazach danych mogą być lub wręcz powinny być wykorzystane w planowaniu przestrzennym [Bac-Bronowicz, Dzikowska 2008]. Nie towarzyszy temu najczęściej głębsza refleksja na temat ich użyteczności w planowaniu. Jednocześnie należy pamiętać, że w przypadku planowania miejscowego sprawdza się zasada GIGO *garbage in, garbage out* (ang. wprowadź śmieci, otrzymasz śmieci). Badania dotyczące znaczenia informacji w zarządzaniu pokazują, że:

- większy zasób informacji często oznacza jej nadmiar i konieczność analizowania i eliminowania zbędnej informacji;
- za duży zasób informacji może utrudniać jej obieg;
- przetworzenie informacji nawet za pomocą najbardziej wyszukanych technologii informatycznych nie zwalnia od oceny wyników [Longley *et al.* 2006].

Powyższe wskazuje, że kluczowa dla jakości planowania miejscowego jest nie ilość, a jakość informacji.

W ostatnich latach szeroko omawiany jest postęp w przetwarzaniu informacji przestrzennej do postaci cyfrowej. Wiąże się to z postępem technologicznym oraz z działaniami Polski związanymi z wdrażaniem i wypełnianiem zaleceń dyrektywy INSPIRE⁴⁸. Wraz z pojawiającymi się nowymi bazami danych w postaci wektorowej podejmowane są próby oceny ich przydatności ze wskazaniem możliwych zastosowań, do których najczęściej zaliczane jest szeroko rozumiane planowanie przestrzenne [Bac-Bronowicz, Dzikowska 2008; Bielecka, Ciołkosz 2007; Bródka 2010; Gotlib *et al.* 2007; Piórkowski *et al.* 2007].

Niestety, jak pokazuje praktyka, z całego ogromnego zasobu dostępnych danych przestrzennych, możliwa do wykorzystania w planowaniu miejscowym jest zaledwie niewielka ich część [Fogel 2007a]. Podstawowym kryterium przydatności informacji przestrzennej jest ich dokładność odpo-

⁴⁸ Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego Rady z 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), Dziennik Urzędowy UE L108/1 z 25.4.2007.

wiadająca skali tradycyjnej mapy⁴⁹. W planowaniu miejscowym wyróżniamy dwa poziomy dokładności informacji przestrzennej, przydatne w planowaniu przyszłego zagospodarowania:

- poziom *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* odpowiadający skali nie mniejszej niż 1:50 000;
- poziom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odpowiadający skali nie mniejszej niż 1:5000 lub zawierającej treść ewidencyjną.

Próbując ustalić, jakie informacje, istotne z punktu widzenia formułowania polityki przestrzennej, powinny być poddane analizie, należy odnieść się do zawartości merytorycznej *studium* wymaganej przez przepisy prawa⁵⁰. Dotyczy to głównie informacji odnoszącej się do części obejmującej „uwarunkowania”. Wszechstronność oraz wysoka jakość zgromadzonej informacji przestrzennej jest kluczem do poprawnie formułowanej polityki przestrzennej i daje podstawy do rzetelnej oceny wpływu potencjalnego zagospodarowania na środowisko przyrodnicze i antropogeniczne.

Metodyka sporządzania *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, szczególnie jego części dotyczącej uwarunkowań [Fogel, Fogel 2008; Szostek 2007] oraz towarzyszących im opracowań ekofizjograficznych [Bródka, Macias 2007; Fagiewicz, Poniży 2007; Kistowski 2001, 2002a], była przedmiotem licznych prac. Przegląd *studiów uwarunkowań*⁵¹ uchwalonych w ostatnich latach (2007-2011), jak i tych starszych wskazuje, że nie istnieje jeden kanon postępowania dotyczący wykorzystania określonego pakietu informacji przestrzennej, którego treść merytoryczna wyczerpywałaby zakres wymaganych przepisami analiz. Jednocześnie mapy w części dotyczącej uwarunkowań często zawierają treści, które nie znajdują odniesienia w tekście, choć ich wartość merytoryczna jest znaczna.

Zasób informacji przestrzennej generowanej lub przetwarzanej w *studium uwarunkowań* na etapie analizy i oceny uwarunkowań jest bardzo duży. Jego źródłem są:

- informacje przestrzenne w postaci wektorowej lub rastrowej stanowiące cenne zbiory danych pochodzące od instytucji zewnętrznych (np. Ośrodki

⁴⁹ W geoinformatyce przyjmuje się, że informacje przestrzenne zapisane w postaci wektorowej nie mają skali, gdyż można je prezentować z różną dokładnością. Stwierdzenie to jest prawdziwe, jeśli dane wejściowe pochodzą z bezpośrednich pomiarów nie są zaś wynikiem przetwarzania map do postaci wektorowej, nazywanej też digitalizacją.

⁵⁰ Art.10 *ustawy pzp*.

⁵¹ Liczne przykłady opracowań dostępne są w Internecie na oficjalnych stronach miast i gmin.

Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, Państwowy Instytut Geologiczny, Instytut Upraw Nawożenia i Gleboznawstwa);

- informacje przestrzenne w postaci analogowej, rastrowej lub wektorowej, które są własnością urzędu gminy/miasta (np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, opracowanie ekofizjograficzne itp.);
- informacje o przestrzeni, łatwe do zidentyfikowania, znajdujące się w formie rejestrów, wykazów, decyzji, arkuszy, rozporządzeń, wymagające przetworzenia do postaci wektorowej (np. rejestr zabytków, wykaz dróg gminnych, rejestr obszarów górniczych itp.);
- informacje o przestrzeni pochodzące z inwentaryzacji terenowej, wymagające przetworzenia do postaci cyfrowej (np. miejsca obserwacji występowania zwierząt chronionych, budynki o złym stanie technicznym, miejsca nielegalnego składowania odpadów, lokalizacja zakładów usługowych, itp).

Wynikiem przeprowadzonej klasyfikacji merytorycznej zasobu informacji przestrzennej jest jej podział na grupy tematyczne. Wydziela się informacje:

- geodezyjną i kartograficzną;
- przyrodniczą;
- społeczno-gospodarczą (w tym urbanistyczną).

Dane geodezyjne i kartograficzne są zawsze wykorzystywane w procesie planowania miejscowego. Ich rola może ograniczać się wyłącznie do tła lub same mogą być źródłem bardzo wielu informacji przydatnych do podejmowania decyzji dotyczących przestrzeni. Danymi geodezyjnymi najczęściej wykorzystywanymi w procesie planowania miejscowego są:

- ewidencja gruntów i budynków;
- gleboznawcza klasyfikacja gruntów;
- podziemne i naziemne sieci infrastruktury technicznej;
- rejestr granic.

Dane te są stale aktualizowane, a skala ich dokładności przewyższa założenia przyjęte dla *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* w przepisach prawa. Jednak nie powinny być one wykorzystywane jako samodzielny podkład dla rysunku *studium*, gdyż musi on być sporządzony na mapie topograficznej⁵², a mapy ewidencyjne z założenia

⁵² §5.1. *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* mówi o wykorzystaniu na potrzeby *studium* map topograficznych w skali 1:5 000-1:25 000, w praktyce stosuje się jedynie dwie dostępne skale 1:10 000 i 1:25 000.

nie zawierają informacji o rzeźbie terenu, której uwzględnienie jest niezwykle istotne dla ustalania polityki przestrzennej.

Najczęściej wykorzystywane w planowaniu miejscowym dane kartograficzne to:

- mapy topograficzne w skalach 1:10 000 i 1:25 000,
- fotomapy i ortofotomapy,
- państwowy rejestr granic wraz z ich opisem oraz rejestr powierzchni jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa,
- topograficzne bazy danych (TBD), w tym numeryczny model terenu.

Dane te (poza TBD) ogólnie, poza dużymi miastami i terenami bezpośrednio do nich przylegającymi, cechuje niski lub bardzo niski stopień aktualności. Treść niektórych map topograficznych w skali 1:10 000 nie była aktualizowana od 30 lat.

Poważnym ograniczeniem w wykorzystaniu aktualnych map topograficznych jest pokrywanie przez nie tylko fragmentów jednostek administracyjnych przylegających do dużych miast, co sprawia, że mimo dostępności części aktualnych map, jedyny pełny podkład topograficzny w skali 1:10 000 pochodzi sprzed kilkudziesięciu lat.

Informacje przyrodnicze stanowią bazę do prawidłowego funkcjonowania systemu planowania przestrzennego. Dotyczą one struktury (stanu), dynamiki (funkcjonowania) oraz antropogenicznych zmian środowiska przyrodniczego [Kistowski 2003b].

W Polsce nie istnieje urząd, organizacja lub instytucja, która zajmowałaby się gromadzeniem pełnej informacji o środowisku. Dlatego dane niezbędne do podejmowania decyzji w procesie planowania miejscowego są rozproszone. Obecnie organami gromadzącymi dane o środowisku lub przechowującymi dokumenty zawierające dane przestrzenne są:

- starosta – gleboznawcza klasyfikacja gruntów, uproszczone plany urządzenia lasów, informacje o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenami, na których występują te ruchy;
- marszałek województwa – ewidencja wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów;
- lasy państwowe – inwentaryzacja stanu lasów i zasobów leśnych;
- minister środowiska – plany urządzenia lasów; decyzje o uznaniu lasów za lasy ochronne, centralny rejestr form ochrony przyrody, rejestr obszarów górniczych;

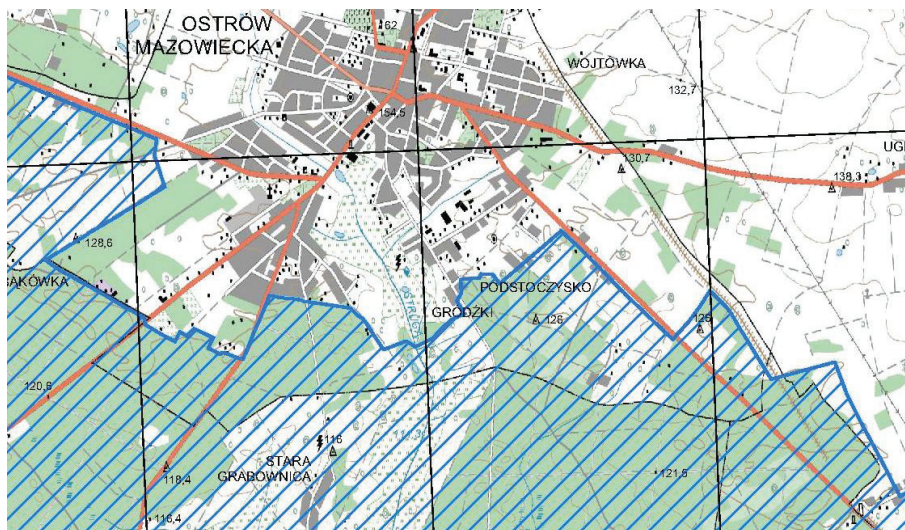
- dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej (dalej RZGW) – strefa ochronna ujęcia wody, obszar ochrony zbiornika wód śródlądowych, sieć hydrograficzna, lokalizacja GZWP⁵³, obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi (ryc. 13);
- Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – informacje hydrologiczne i meteorologiczne;
- regionalny dyrektor ochrony środowiska – dokumentacja zasobów przyrody oraz rejestr form ochrony przyrody położonych na obszarze województwa (ryc. 14);
- geolog powiatowy – dokumentacja geologiczno-inżynierska;
- Państwowy Instytut Geologiczny – informacje geologiczne i hydrogeologiczne;
- wojewódzki inspektor ochrony środowiska – monitoring środowiska w zakresie zmian zachodzących w środowisku; ocena jakości powietrza;



Ryc. 13. Wizualizacja danych przestrzennych granic obszarów zagrożenia powodziowego

Źródło: *Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – rzeka Długa*, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie.

⁵³ Główny zbiornik wód podziemnych.



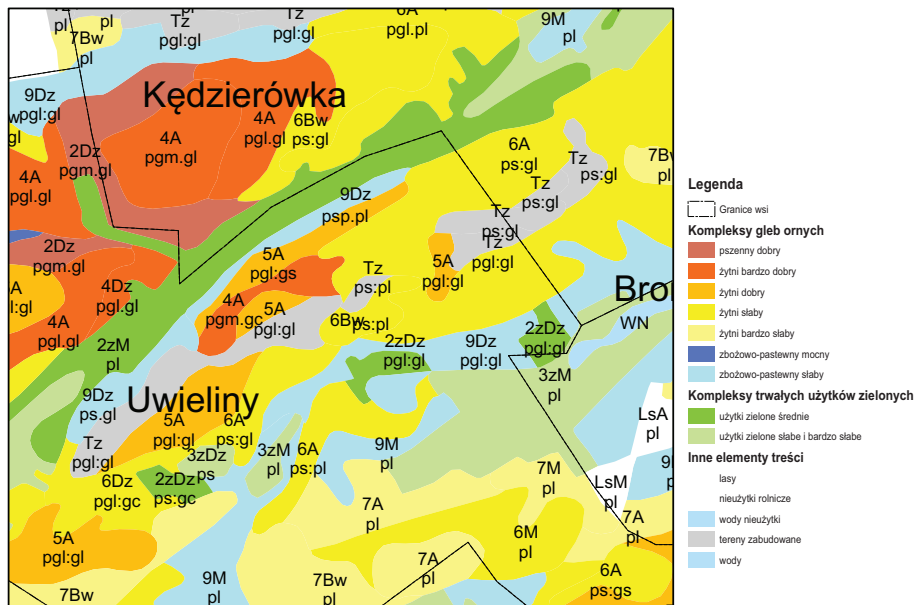
Ryc. 14. Wizualizacja danych przestrzennych dotyczących granic obszarów Natura 2000

Źródło: www.gdos.gov.pl.

badanie i ocena stanu wód powierzchniowych; ocena jakości gleb; stan akustyczny środowiska; informacje o terenach, na których przekroczono dopuszczalny poziom pól elektromagnetycznych.

Poza zasobami danych o środowisku, których prowadzenie wynika z przepisów prawa, mapami dostarczającymi wiele ważnych dla planowania miejscowego informacji, są:

- mapa glebowo-rolnicza (1:5 000, 1:25 000) zawiera dane o: kompleksach rolniczej przydatności gleb, typach i podtypach gleb, gatunkach gleb, układzie i składzie granulometrycznym poszczególnych warstw profilu glebowego [Stuczyński *et al.* 2003] (ryc. 15).
- Mapa Geośrodowiskowa Polski (1:50 000) zawiera m.in. informacje dotyczące: złóż kopalin (kopaliny – złoża udokumentowane, perspektywy i prognozy, górnictwo i przetwórstwo kopalin), wód (wody powierzchniowe, wody podziemne, strefa wybrzeża morskiego), warunków podłoża (warunki budowlane, gleby chronione, obszary leśne), ochrony środowiska (ochrona przyrody i krajobrazu, ochrona dziedzictwa kulturowego, georóżnorodność), zagrożeniach powierzchni ziemi (geochemia środowiska, składowanie odpadów, antropopresja).



Ryc. 15. Fragment mapy glebowo-rolniczej dla obszaru gminy Prażmów

Źródło: IUNG-PIB w Puławach

- Szczegółowa Mapa Geologiczna Polski (1:50 000) zawiera m.in. dane o: zasięgu przestrzennym i charakterystyce utworów geologicznych, elementach tektonicznych (np. uskoki, nasunięcia, antykliny, synkliny), innych elementach geologicznych (np. głązy narzutowe, jaskinie, leje krasowe), stanowiskach paleontologicznych (znaleziska flory i fauny kopalnej), elementach surowcowych (np. kamieniołomy, kopalnie odkrywkowe, węgiel, gaz), elementach hydrogeologicznych, elementach inżyniersko-geologicznych (np. osuwiska, zapadliska krasowe), dane z zakresu eksploatacji górniczej (np. szyby, sztolnie), inne (znaleziska prehistoryczne, grodziska).
- Mapa Hydrogeologiczna Polski (1:50 000) zawiera m.in. informacje z zakresu hydrodynamiki, jakości wód podziemnych, ujęć wód podziemnych, wodonośności – zasobności wód podziemnych, wód powierzchniowych, ognisk zanieczyszczeń zagrażających jakości wód podziemnych.
- Mapa geologiczno-gospodarcza (1:50 000) zawiera m.in. informacje dotyczące złóż kopalin, górnictwa i przetwórstwa kopalin, wód powierzchniowych i podziemnych, warunkach podłoża budowlanego, ochrony przyrody i zabytków kultury.

Mapy te zostały przetworzone do postaci wektorowej i oprócz tradycyjnego podziału na arkusze przybierają coraz częściej postać cyfrowych warstw ciągłych, dlatego w literaturze czasem słowo mapa zastępowane jest określeniem produkt [Ney 2003].

Pozostałe informacje dotyczące zagadnień środowiska przyrodniczego realizowane są w ramach badań ekofizjograficznych, w których należy zgromadzić informacje geomorfologiczną, hydrograficzną, florystyczną czy faunistyczną. Rozproszenie i podział informacji, często o zbliżonej tematyce, między różne instytucje, sprzyja pomijaniu lub marginalizowaniu niektórych, szczególnie trudno dostępnych informacji w planowaniu miejscowym. Wspomniane cztery zagadnienia, jak pokazują badania dokumentacji ekofizjograficznej [Kistowski 2003b] są najsłabszymi ogniwami badań fizjograficznych. Z opracowań tych wynika, że tworzone są one w warunkach kameralnych, na podstawie ogólnych materiałów prezentujących zagadnienia przyrodnicze dla znacznie większego obszaru, co szczególnie w przypadku badań przyrody ożywionej jest błędem metodycznym.

Kistowski [2003b] zauważa, że w planowaniu miejscowym udział informacji pochodzących z samodzielnych badań terenowych powinien być większy w stosunku do informacji zawartej w źródłach istniejących. Wykorzystanie informacji przyrodniczej o wysokim stopniu ogólności dopuszczalne jest na szczeblu regionalnym.

Przestrzenna informacja społeczno-gospodarcza, z punktu widzenia kreowania polityki przestrzennej jest niezwykle ważna. Jednocześnie zasób tej informacji, gotowej do wykorzystania, jest niezwykle ubogi. Większość danych pochodzi z inwentaryzacji urbanistycznej. Materiałem wspomagającym są aktualne dane ewidencji gruntów i budynków oraz zdjęcia lotnicze i ortofotomapy.

Dotychczas przestrzeń społeczno-gospodarcza opisywana jest za pomocą danych statystycznych. Spektrum zbieranych danych jest bardzo szerokie, dotyczy wszystkich dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Bank Danych Lokalnych GUS⁵⁴ jest obecnie najpełniejszym kompendium wiedzy o mieście/gminie. Informacje w nim zawarte zagregowane są na czterech poziomach:

- krajowym;
- wojewódzkim;
- powiatowym;
- gminnym.

⁵⁴ www.stat.gov.pl.

Wiele z tych danych stanowi doskonały porównawczy materiał wejściowy do prac badawczych. Są one także powszechnie wykorzystywane jako materiał wspomagający do formułowania polityki przestrzennej.

Przydatne dane statystyczne GUS przypisane są m.in. do następujących kategorii:

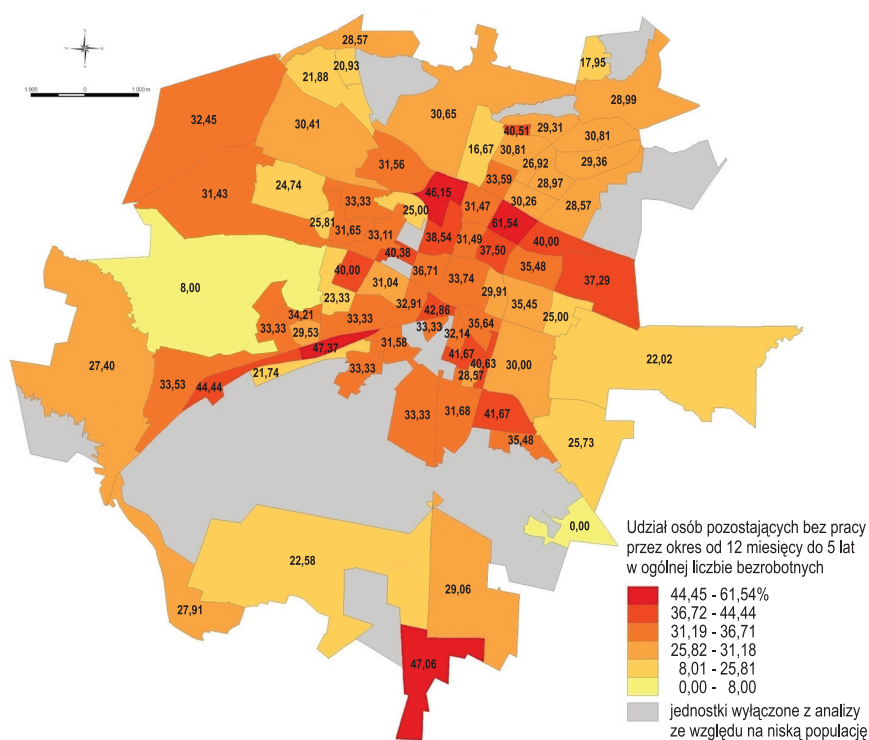
- gospodarka komunalna;
- gospodarka mieszkaniowa;
- kultura fizyczna sport i rekreacja;
- kultura i sztuka;
- leśnictwo;
- ludność;
- *Narodowy Spis Powszechny 1988*;
- *Narodowy Spis Powszechny 2002* gospodarstwa domowe;
- *Narodowy Spis Powszechny 2002* ludność;
- *Narodowy Spis Powszechny 2002* mieszkania;
- podział terytorialny;
- *Powszechny Spis Rolny 1996*;
- *Powszechny Spis Rolny 2002*;
- przemysł i budownictwo;
- rolnictwo;
- rynek pracy;
- rolnictwo;
- stan i ochrona środowiska;
- szkolnictwo podstawowe, gimnazjalne, ponadpodstawowe i ponadgimnazjalne;
- transport i łączność;
- turystyka;
- wychowanie przedszkolne.

Wszechstronność danych GUS maleje, gdy próbujemy zastosować je do układów przestrzennych w obrębie jednej gminy lub miasta. Prześledźmy to na przykładzie jednej z najczęściej wykorzystywanych danych do analiz w planowaniu przestrzennym – danych demograficznych. Ich agregacja na poziomie jednostki administracyjnej pozwala jedynie na uśrednione obliczenia. O ile gminy gromadzą dane o liczbie ludności w sołectwach⁵⁵, o tyle w miastach na ogół nie prowadzi się statystyk dla mniejszych wydziałów. Pozyskiwanie zatem najprostszych danych demograficznych może się odbywać na kilka sposobów:

⁵⁵ Dane dotyczą wyłącznie całkowitej liczby ludności, bez np. struktury płci i wieku.

- wykorzystanie do analiz informacji zapisanych w systemie PESEL;
- wykorzystanie do analiz informacji ze spisów powszechnych;
- szacowanie liczby ludności poszczególnych fragmentów miasta na podstawie np. okręgów wyborczych, parafii.

Wykorzystanie informacji zawartych w systemie PESEL do obrazowania zjawisk istotnych dla planowania miejscowego pozwala na precyzyjne wskazanie jednostek urbanistycznych, w których zachodzą pożądane lub niepożądane z punktu widzenia planowania przestrzennego zjawiska społeczne. Warto wspomnieć w tym miejscu np. o wykorzystaniu informacji zapisanych w systemie PESEL do wizualizacji przestrzennej problemu ubóstwa w Łodzi [Jazdzewska 2003]. Jednocześnie badania rozmieszczenia zjawisk społecznych w miastach rzadko realizowane są na potrzeby kreowania polityki przestrzennej, najczęściej prace takie powstają jako osobne zwarte raporty tematyczne [Dzwonkowska *et al.* 2009] (ryc. 16).



Ryc. 16. Rozkład bezrobocia długotrwałego w Kielcach

Źródło: Dzwonkowska *et al.* [2009].

Niestety, jak pokazuje praktyka, stosowanie analiz przestrzennych do generowania informacji społeczno-gospodarczych z wykorzystaniem danych PESEL, przydatnych w tworzeniu polityki przestrzennej, jest rzadkością. Dlatego jedyną, skuteczną i powszechnie stosowaną metodą gromadzenia większości danych z tego zakresu jest inwentaryzacja urbanistyczna. Jednocześnie, ze względu na autorski charakter prac oraz duży stopień uogólnienia wyników, dane pozyskane tą metodą są trudno porównywalne zarówno w czasie, jak i przestrzeni (choćby między sąsiadującymi gminami).

Sposobem na rozwiązanie tego problemu i ujednoczenie metod gromadzenia informacji przestrzennej, jest wdrożenie stałego monitoringu zagospodarowania przestrzennego, który zawierałby informacje o dynamicznie zmieniającej się przestrzeni.

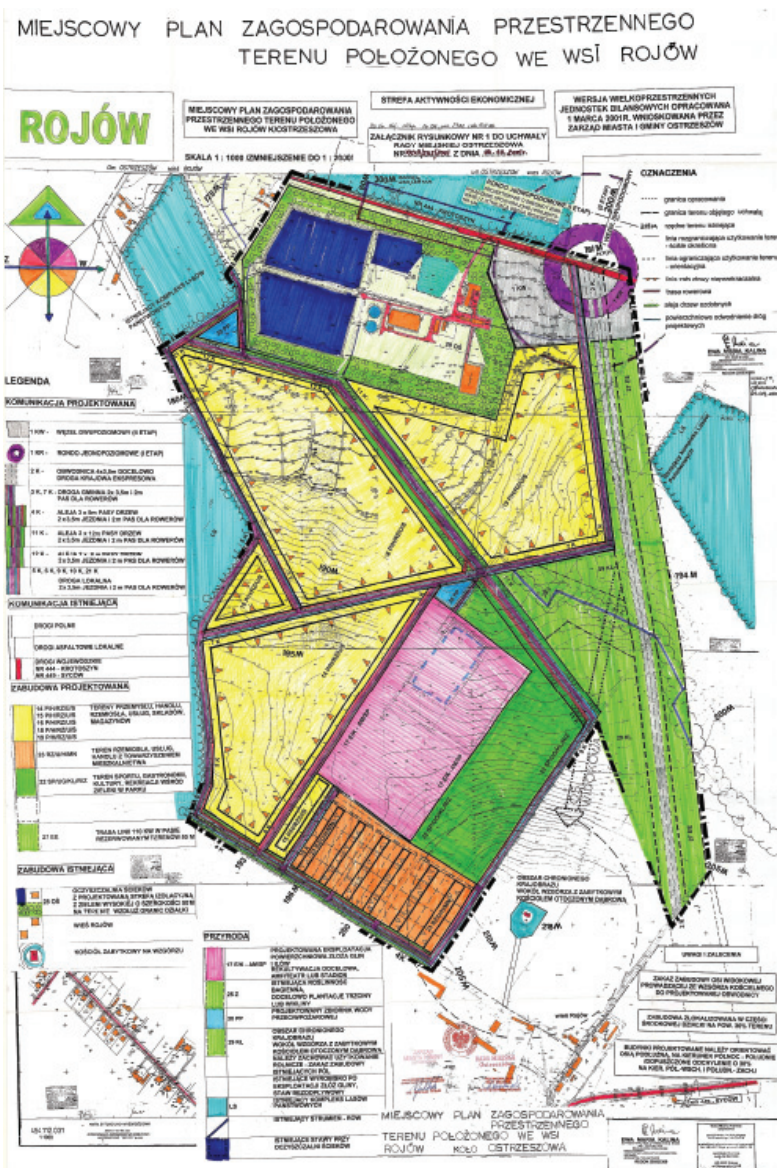
Jak wykazano w powyższym rozdziale, przygotowanie materiału wejściowego do analiz przestrzennych na potrzeby kreowania polityki przestrzennej wymaga zidentyfikowania i integracji dużej ilości danych. Jeśli mają one obrazować różne zjawiska powinny charakteryzować się przede wszystkim:

- czytelną i uporządkowaną strukturą, przez utworzenie słownika pojęć spójnego dla całej zarządzanej jednostki;
- wysoką spójnością warstw;
- posiadaniem układu odniesienia – osadzeniem w układzie współrzędnych kartograficznych lub geodezyjnych;
- właściwym modelem wizualizacji – kompatybilnością współrzędnych ze zbiorem informacji.

Zbudowana, z zachowaniem powyższych zasad, baza informacji przestrzennych zapewnia ich powiązanie z rastrowymi i wektorowymi mapami podkładowymi oraz współpracę z systemem ewidencji gruntów i budynków [Fiszczuk-Wiktorowicz, Fogel 2004].

Nie mniej długa, jak lista informacji przestrzennych dostępnych w postaci wektorowych baz danych wykorzystywanych w planowaniu miejscowym, jest lista tych danych lub map, które do postaci wektorowej należy przetworzyć. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- *studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*;
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (ryc. 17);
- opracowania ekofizjograficzne;
- lokalizację wydanych decyzji *wzist*;
- lokalizację miejsc, dla których wydano pozwolenia na budowę;
- lokalizację obiektów i obszarów wpisanych do rejestru i ewidencji zabytków;



Ryc. 17. Przykładowy rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Rojów, gm. Ostrzeszów, wykonany techniką tradycyjną
 Źródło: www.ostreszow.pl

- lokalizację stanowisk archeologicznych;
- zasięg stref ochronnych ujęć wody;
- zasięg obszarów wyposażonych w podziemną sieć melioracyjną;
- zasięg obszaru aglomeracji ściekowej;
- przebieg sieci energetycznej średniego napięcia.

Analiza obszarów funkcjonalnych oraz wskazanie najistotniejszych uwarunkowań wynikających z cech środowiska przyrodniczego, kulturowego, infrastruktury technicznej, komunikacji oraz terenów zabudowanych są obligatoryjne przy formułowaniu polityki przestrzennej. Dlatego w prezentowanej pracy niezbędne jest określenie, w jakim stopniu samorządy wywiązują się z tego obowiązku.