

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 339

Gospodarka przestrzenna

Dylematy i wyzwania współczesności

Redaktorzy naukowci

Jacek Potocki

Jerzy Ładysz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-429-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Karina Bedrunka, Krzysztof Malik: <i>Sustainable development</i> jako współczesna koncepcja i strategia rozwoju regionalnego	11
Eleonora Gonda-Soroczyńska, Anna Malwina Soroczyńska: Możliwości i bariery w przekształceniach funkcjonalno-przestrzennych wsi Piotrówek – studium przypadku.....	23
Marian Kachniarz: Kooperatywność samorządów lokalnych	36
Leszek Kaźmierczak-Piwko: Polityka wsparcia zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw na przykładzie regionu lubuskiego w latach 2005-2011....	49
Ewa Kraska, Beata Rogowska: Rola i znaczenie koncepcji Alfreda Marshalla dla wyjaśniania współczesnych mechanizmów rozwoju regionalnego.....	61
Jerzy Ładysz: Spójność terytorialna Unii Europejskiej a transgraniczny rozwój zintegrowany.....	76
Andrzej Łuczyszyn, Agnieszka Chołodecka: Problemy społeczno-ekonomicznej przestrzeni peryferyjnej w warunkach procesów metropolizacji ...	89
Edyta Łyżwa, Anna Kanabrocka: Współczesne wyzwania branży targowo-kongresowej.....	100
Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny a wzrost i rozwój gospodarczy – wybrane aspekty teoretyczne	109
Krzysztof R. Mazurski: Wykorzystanie lokalnych zasobów przyrodniczych dla aktywizacji gospodarczej – na przykładzie angielskiego geoparku AMHG	121
Karol Mroziak, Czesław Przybyła, Piotr Szczepański, Michał Napierała, Piotr Idczak: Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego.....	130
Zbigniew Piepiora: Finansowanie przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych w województwie lubuskim.....	141
Zbigniew Andrzej Pleśniarski: Produkty turystyczne subregionów: Karkonosze i Góry Izerskie oraz Ziemia Kłodzka.....	154
Dorota Rynio: Realne aspekty spójności UE w latach 2014-2020 na przykładzie Dolnego Śląska	166
Dorota Sikora-Fernandez: <i>Smart city</i> jako nowa koncepcja funkcjonowania i rozwoju miast w Polsce	175
Teodor Skotarczak, Maciej J. Nowak, Małgorzata Blaszcze: Instrumenty realizacji polityki przestrzennej w dużym mieście – przykład Szczecina..	182
Leszek Stanek: Wrocławskie metro i kształtowanie struktury metropolitalnej	192

Katarzyna Stasica, Jan Kazak, Szymon Szewrański: Indicator-based environmental impact assessment of suburbanisation process in Siechnice commune.....	202
Wojciech Struzik: Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na spadek bezrobocia w wybranych województwach, powiatach i miastach.....	212
Piotr Szczepański, Karol Mrozik, Beata Raszka: Wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej jako narzędzie równoważenia struktury przestrzennej gminy miejskiej Luboń.....	220
Paweł Szumigala: Współczynniki urbanistyczne a gospodarka przestrzenna na obszarach podmiejskich na przykładzie miasta Luboń.....	229
Adam Zydróż, Piotr Szczepański: Ocena procesu suburbanizacji na przykładzie wybranych gmin powiatu poznańskiego w latach 1999-2009.....	237

Summaries

Karina Bedrunka, Krzysztof Malik: Sustainable development as a contemporary concept and strategy of regional development.....	22
Eleonora Gonda-Soroczyńska, Anna Malwina Soroczyńska: Possibilities and barriers in the functional-spatial transformations of Piotrówek village – case study.....	34
Marian Kachniarz: Cooperativeness of local governments.....	48
Leszek Kaźmierczak-Piwko: The policy supporting sustainable development of companies on the example of Lubuskie region 2005-2011.....	60
Ewa Kraska, Beata Rogowska: The role and significance of Alfred Marshall's theories in the explanation of the modern mechanisms of regional development.....	75
Jerzy Ładysz: Territorial cohesion of the European Union and cross-border integrated development.....	88
Andrzej Łuczyszyn, Agnieszka Chołodecka: Problems of socio-economic space under the process of metropolization.....	99
Edyta Łyżwa, Anna Kanabrocka: Contemporary challenges of trade and congress industry.....	108
Urszula Markowska-Przybyła: Social capital versus economic growth – selected theoretical aspects.....	120
Krzysztof R. Mazurski: The utilization of local natural resources for economic activation – on the example of the English geopark AMHG.....	129
Karol Mrozik, Czesław Przybyła, Piotr Szczepański, Michał Napierała, Piotr Idczak: Integrated water resources management as a factor of socio-economic development.....	140
Zbigniew Piepiora: Financing the counteraction of the natural disasters' effects in Lubuskie Voivodeship.....	153

Zbigniew Andrzej Pleśniarski: Touristic products of subregions: Karkonosze and Jizera Mountains and Kłodzko region	165
Dorota Rynio: Real aspects of the European Union cohesion in 2014-2020 – the case of Lower Silesia	174
Dorota Sikora-Fernandez: Smart city as a new concept of city development in Poland	181
Teodor Skotarczak, Maciej J. Nowak, Małgorzata Blaszkę: Spatial policy instruments in a large city on the example of Szczecin	191
Leszek Stanek: Wrocław underground and the development of metropolitan structure	201
Katarzyna Stasica, Jan Kazak, Szymon Szewrański: Wskaźnikowa ocena skutków środowiskowych procesu suburbanizacji w gminie Siechnice	211
Wojciech Struzik: Influence of special economic zones on the decrease of unemployment rate in selected voivodeships, regions and cities	219
Piotr Szczepański, Karol Mroziak, Beata Raszka: Biologically active areas ratio as an instrument used for balancing spatial structure of the municipality of Luboń	228
Paweł Szumigala: Urban indexes and spatial management in suburban areas – case study of Luboń	236
Adam Zydrón, Piotr Szczepański: Evaluation of suburbanisation process in selected communes of Poznań district in the years 1999-2009	244

Teodor Skotarczak, Maciej J. Nowak, Małgorzata Blaszkę

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

INSTRUMENTY REALIZACJI POLITYKI PRZESTRZENNEJ W DUŻYM MIEŚCIE – PRZYKŁAD SZCZECINA

Streszczenie: W artykule przedstawiono przegląd literatury przedmiotu dotyczącej instrumentów polityki przestrzennej w dużych miastach. Przeanalizowano studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Szczecina pod kątem kluczowych celów rozwoju miasta. Ponadto na potrzeby analiz zebrano wojewódzkie dzienniki urzędowe na obszarze Pomorza Zachodniego oraz pozyskano dane z Rady Miasta Szczecina. Przeprowadzone analizy pokazują, że w Szczecinie jest możliwe ograniczenie liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy na rzecz zwiększenia udziału miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w polityce przestrzennej miasta.

Słowa kluczowe: polityka przestrzenna, Szczecin, rozwój lokalny i regionalny.

DOI: 10.15611/pn.2014.339.16

1. Wstęp

Polityka przestrzenna stanowi ważny element działań prowadzonych przez samorząd miejski. Ma ona bardzo duży wpływ na rozwój mieszkalnictwa, usług, przedsiębiorczości, a także ochronę środowiska w mieście. W związku z powyższym nie budzi wątpliwości, że instrumenty polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) odgrywają ważną rolę w kształtowaniu nie tylko przestrzeni, ale również gospodarki i sfery społecznej miasta. Od tego, w jakim zakresie są one stosowane, zależeć będą priorytety rozwoju miasta. Powyższe jest szczególnie istotne w odniesieniu do miast największych, metropolii, w ramach których wyróżnić można specyficzne uwarunkowania przestrzenne, związane z realizacją funkcji metropolitalnych oraz koniecznością łagodzenia i rozwiązywania w zdecydowanie szerszym zakresie występujących konfliktów przestrzennych. Celem artykułu jest określenie, jak instrumenty polityki przestrzennej są wykorzystywane w rozwoju miasta Szczecina, oraz jakie funkcje miejskie są w największym stopniu przez te instrumenty wspierane i rozwijane.

2. Materiał i metody

W związku z przygotowaniem artykułu dokonano analizy literatury przedmiotu dotyczącej instrumentów polityki przestrzennej w dużych miastach. Ponadto określono najważniejsze cele wynikające ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Szczecina. Na cele artykułu zebrano również i opracowano materiał badawczy. W wojewódzkich dziennikach urzędowych województwa zachodniopomorskiego wydanych w latach 2004-2010 wybrano uchwały rady miejskiej Szczecina w sprawie przyjęcia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i dokonano analizy tych planów pod względem przeznaczenia, powierzchni, którą obejmują, oraz częstotliwości uchwalania w skali poszczególnych lat. W urzędzie miejskim miasta Szczecin zebrano i opracowano decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydane w latach 2007-2010. Również w tym przypadku podjęto próbę określenia, jakie było dominujące przeznaczenie wydawanych decyzji oraz w jakim zakresie organ wykonawczy miasta rozpatrywał kierowane w tej sprawie do niego wnioski pozytywnie.

3. Ekonomiczne i przestrzenne uwarunkowania rozwoju dużych miast

W literaturze przedmiotu funkcje miasta zostały podzielone na egzogeniczne i endogeniczne. Na funkcje egzogeniczne wpływ mają w szczególności: wielkość miasta, jego pozycja w hierarchii jednostek osadniczych, rodzaj i cechy działalności gospodarczej prowadzonej w mieście oraz lokalizacja miasta. Funkcje endogeniczne miast w dużym zakresie wiążą się z realizacją zadań własnych miasta. Przykładami obu grup funkcji mogą być funkcje usługowe, społeczne, kulturalne, oświatowe, komunikacyjne czy społeczne¹. L. Mierzejewska w tym kontekście akcentuje konieczność zrównoważonego rozwoju miasta. Wskazuje, że miasto zrównoważone to miasto o wysokiej gęstości i zwartości zabudowy, rewitalizacji obszarów problemowych, dużym stopniu różnorodności miasta, zrównoważonych formach transportu i rozwiniętym systemie zieleni miejskiej². Rozwinięte miasto stanowiące metropolię powinno: przyjmować pochodzące z zagranicy czynniki produkcji, inwestycje, siłę roboczą oraz towary i usługi; gościć zagraniczne firmy; eksportować czynniki produkcji; być bezpośrednio połączone siecią transportu i komunikacji z zagranicą i innymi metropoliami; posiadać rozwiniętą „infostrukturę”³. W polskich warunkach najlepiej rozwinięte ośrodki metropolitalne to Warszawa i konurbacja śląska. W dru-

¹ M. Czornik, *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2008.

² L. Mierzejewska, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe UAM w Poznaniu, Poznań 2010.

³ G. Gorzelak, M. Smętkowski, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Scholar, Warszawa 2005.

giej grupie zlokalizowano Kraków, Łódź, Poznań, Trójmiasto i Wrocław⁴. Ważna jest również rola Szczecina i ośrodka bydgosko-toruńskiego⁵.

Polityka przestrzenna prowadzona w dużych miastach i metropoliach wiązać się musi z odpowiednim wykorzystaniem instrumentów polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym. W tym kontekście wyróżnić należy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. J. Parysek wskazuje, że dobrze przygotowane studium powinno zawierać m.in.:

- rekonstrukcję terytorialnego systemu społecznego gminy oraz określenie szeroko rozumianych potrzeb społecznych;
- określenie sytuacji demograficznej, struktury zatrudnienia, poziomu bezrobocia oraz poziomu warunków życia ludności;
- określenie poziomu rozwoju gospodarczego gminy oraz czynników i ograniczeń rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego;
- określenie stanu zagospodarowania przestrzennego gminy, zagrożeń środowiska przyrodniczego, a także zewnętrznych uwarunkowań rozwoju⁶.

Dodać można, że szczególnie istotne wydaje się również doprecyzowanie kierunków rozwoju gminy. Część przedmiotowego dokumentu dotycząca „kierunków” z jednej strony powinna być konkretna, odnosić się do rzeczywistych działań i rozwiązań, ale z drugiej strony zapisy określające przeznaczenie poszczególnych terenów nie mogą być nadmiernie szczegółowe.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w większym zakresie są uchwalane przede wszystkim w dużych miastach i metropoliach (sytuacja w mniejszych ośrodkach nie jest tak jednoznaczna). Wskaźnik pokrycia planami rośnie wraz ze znaczeniem danej gminy, najwyższe wartości osiągając w miastach powiatowych⁷. Najwyższe pokrycie planami występuje w obszarach metropolitalnych⁸. Plan pełni w rozwoju gminy konkretną funkcję, bezpośrednio wpływając na przeznaczenie danego terenu. Dzięki powyższemu możliwe jest przez odpowiednią politykę przestrzenną w zakresie planów miejscowych pozyskiwanie inwestorów, modelowanie funkcji metropolitalnych, a także tworzenie przestrzennych stref przeznaczenia miast.

Najwięcej kontrowersji budzą decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawane w sytuacjach, gdy nie obowiązuje plan miejscowy, a niezbędna jest zmiana przeznaczenia terenu w ramach której prowadzone są działania

⁴ A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

⁵ G. Węclawowicz i in., *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, IGiPZ PAN, Warszawa 2006.

⁶ J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo UAM w Poznaniu, Poznań 2007.

⁷ P. Śleszyński i in., *Stan zaawansowania przestrzennego w gminach*, IGiPZ PAN, Warszawa 2007.

⁸ P. Śleszyński, J. Solon, *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, Studia KPZK PAN, t. CXXX, Warszawa 2010.

związane z robotami budowlanymi. Krytycy decyzji zarzucają im: dezintegrację ładu przestrzennego⁹, korupcjogenność, wypieranie planów miejscowych jako podstawowego instrumentu polityki przestrzennej.

Dokonując oceny przedmiotowych decyzji, należy odróżnić decyzje o warunkach zabudowy od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Te ostatnie, umożliwiające realizację celów publicznych, odgrywają w przestrzeni raczej pozytywną rolę. Problemem może być natomiast niekontrolowane, nadmierne szerokie wydawanie decyzji o warunkach zabudowy na cele mieszkaniowe, wynikające z bezkrytycznej analizy wniosków inwestorów.

4. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla miasta Szczecin

Obligatoryjnym instrumentem polityki przestrzennej w każdej gminie jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przypisać mu należy rolę dokumentu kreującego i porządkującego zasady polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym, rolę informacyjną oraz promocyjną. Z uwagi na powyższe istotną wydaje się analiza zapisów studium odnoszących się do Szczecina. Dokument stanowi załącznik do uchwały nr XXVIII/706/08 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 listopada 2008 r. Kluczowe postulatywne elementy studium zawarte są w jego części odnoszącej się do kierunków zagospodarowania przestrzennego. W niniejszej pracy wskazano najważniejsze z nich, wpływające w największym stopniu na prowadzoną politykę przestrzenną. Należą do nich:

- rozwój Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego i w związku z powyższym prowadzenie i wspieranie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, komunikacji, obiektów przemysłowych, terenów i ciągów rekreacji oraz uwzględnienie w tym kontekście celów związanych z ochroną przyrody;
- kształtowanie struktury przestrzennej miasta, w tym zapewnienie jego mieszkańcom dostępu do usług, pracy oraz nauki;
- zagospodarowanie terenu z dużą intensywnością, w tym kształtowanie Śródmieścia i przemieszczanie poza jego obszar usługi o swobodnej lokalizacji oraz funkcje wywołujące nadmierny ruch komunikacyjny;
- kształtowanie zabudowy mieszkaniowej terenów – zwłaszcza w kontekście obszaru Śródmieścia i ciągu obwodnic oraz kształtowanie przestrzeni publicznej;
- aktywna gospodarka nieruchomościami mająca na celu właściwe kształtowanie przestrzeni miasta.

Wskazane w ten sposób cele zagospodarowania powinny zostać zrealizowane przede wszystkim przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,

⁹ Z. Ziobrowski, *Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy*, [w:] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, red. J. Chmielewski, G. Węclawowicz, Biuletyn KPZK PAN, z. 245, Warszawa 2010.

a w braku takiej możliwości – przez inne instrumenty, w szczególności decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W dokumencie w szerokim zakresie, chociaż nie zawsze dostatecznie szczegółowo i wyczerpująco, zdiagnozowano najważniejsze problemy. Ważnym zagadnieniem jest tutaj zakres przedmiotowy studium w dużych miastach, zdecydowanie szerszy niż w ośrodkach mniejszych. W wielu sytuacjach przygotowanie wyczerpującego dokumentu jest na tym szczeblu problematyczne. Dlatego warte rozważenia powinno być dokonanie zmian instytucjonalnych i przekazanie obowiązku sporządzenia (w oparciu o wytyczne samorządu gminnego) studiów na szczeblach poszczególnych dzielnic (lub nawet grup dzielnic).

5. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące miasto Szczecin

Kolejnym etapem badań jest określenie, jak kształtowała się w latach 2004-2010 polityka przestrzenna miasta w zakresie uchwalanych planów miejscowych.

Tabela 1. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w Szczecinie w latach 2004-2010

Rok	Łączna powierzchnia objęta planami (ha)	Liczba planów	Mediana powierzchni dla planu (ha)
2004	98,93	3	22,54
2005	906,499	9	102,3
2006	818,882	8	51,511
2007	906,58	5	23,17
2008	724,127	10	55,5
2009	2941,224	15	91,28
2010	1725	14	50,639
Ogółem	8122,23	64	51,511

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wojewódzkich Dzienników Urzędowych Województwa Zachodniopomorskiego.

Z tabeli 1 wynika, że najwięcej planów miejscowych uchwalono w Szczecinie w latach 2009-2010. W tym również okresie największa powierzchnia została objęta planami. Najwyższa mediana dla powierzchni objętej planem występowała w latach 2005 oraz 2009, a najniższa w roku 2007. Przeznaczenie planów jest zróżnicowane. W roku 2004 dominowało związane z infrastrukturą: komunikacją drogową i kolejową. W roku 2005 poza niniejszymi celami w większym stopniu zaczęło pojawiać się przeznaczenie związane z zabudową mieszkaniową i terenami zieleni. Powstały plany kompleksowo określające przeznaczenie zarówno mieszkaniowe, związane z terenami zieleni, jak i celami dotyczącymi infrastruktury technicznej oraz usług-

mi. Podobna tendencja występowała w roku 2006, kiedy to szczególną uwagę skierowano na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (małe powierzchnie zostały przeznaczone na stację paliw i usługi). W roku 2007 w większym zakresie akcentowano w planach funkcję usługową oraz rekreacyjno-turystyczną (przeznaczając jednak duże powierzchnie na komunikację drogową). W roku 2008 główne przeznaczenie to mieszkaniowe i usługowe, przy uwzględnieniu jednak innych celów, w szczególności związanych z edukacją. W roku 2009 należy zauważyć coraz większą liczbę planów o przeznaczeniu wielofunkcyjnym (mieszkaniowym, usługowym, środowiskowym), uwzględniającym wprost konieczność rozwoju funkcji miejskich. Niniejszy proces w jeszcze większym zakresie występował w roku 2010, gdzie w kompleksowych pod względem przeznaczenia planach dominowały cele mieszkaniowe, usługowe i gospodarcze.

Analiza niniejszego stanu faktycznego skłania do wniosku, że miasto Szczecin prowadzi aktywną politykę przestrzenną, obejmując zakresem planów coraz większe powierzchnie nieruchomości. Wraz z upływem lat plany nabierają wymiaru wielofunkcyjnego, tworząc strefy, w których uwzględniane są zarówno cele mieszkaniowe i usługowe, jak i związane z rozwojem zieleni i infrastruktury technicznej. Rozwiązania takie są typowe dla miast dobrze rozwiniętych pod względem polityki przestrzennej. Niniejszy zakres planów gwarantuje również realizację na danym obszarze zróżnicowanych funkcji miejskich (plany miejscowe wielofunkcyjne). Widoczna tu jest ponadto wyraźna ewolucja od roku 2004, w którym plany były raczej skoncentrowane na celach indywidualnych.

6. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w Szczecinie

Kolejnym, ważnym elementem polityki przestrzennej prowadzonej w Szczecinie są wydawane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Tabela 2. Decyzje o warunkach zabudowy wydane w Szczecinie latach 2006-2010

Lp.	Decyzje o warunkach zabudowy	2006	2007	2008	2009	2010
1	Liczba decyzji o warunkach zabudowy	907	911	750	706	532
2	Liczba złożonych wniosków o ustalenie warunków zabudowy	1534	1432	1171	1083	907
3	Liczba odwołań od decyzji o warunkach zabudowy	162	71	80	37	29

Źródło: Urząd Miasta Szczecina, Wydział Urbanistyki i Administracji Budowlanej.

Jak wynika z danych udostępnionych przez Wydział Urbanistyki i Administracji Budowlanej Urzędu Miasta Szczecin (tab. 2), liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy w przeciągu lat 2007-2010 systematycznie spadała. Liczba składanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy również z roku na rok jest coraz mniej-

sza, to samo dotyczy odwołań od wydanych decyzji. Powyższe wynika z faktu, że coraz większa powierzchnia miasta jest obejmowana planami miejscowymi, co w konsekwencji doprowadza do ograniczenia w korzystaniu z niniejszego instrumentu. Bardzo pozytywnie należy odnotować fakt, że w badanym okresie liczba wydanych decyzji spadła prawie o połowę. W wielu innych dużych miastach liczba decyzji wydawanych w ciągu roku przekracza bowiem tysiąc lub nawet kilka tysięcy¹⁰. Natomiast w odniesieniu do miasta Szczecin stwierdzić należy, że poprzez wskazane działania podejmuje ono aktywną politykę przestrzenną. Wnioski i wydane decyzje o warunkach zabudowy dotyczyły wszelkich inwestycji polegających na budowie obiektu budowlanego (rozumianego jako budowa, rozbudowa i nadbudowa), a także zmiany sposobu użytkowania całego lub części obiektu. Z zakresu budowy najczęściej wydawane decyzje dotyczyły budynków mieszkalnych jednorodzinnych, tj. budowy nowych obiektów, a także rozbudowy, przebudowy (ze zmianą formy np. dachu, wejścia do budynku, itp.) i nadbudowy. Ponadto decyzje dotyczyły takich inwestycji, jak: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, usługowa, parkingi i drogi wewnętrzne, budowa urządzeń budowlanych dla potrzeb istniejących obiektów. Decyzje dotyczące zmiany sposobu użytkowania dotyczyły głównie zmiany sposobu lokalu mieszkalnego na lokal usługowy, a także pomieszczeń nieużytkowych (np. strychów) na lokale użytkowe (np. mieszkania). Można więc przyjąć, że decyzje wiązały się przede wszystkim z zaspokojeniem prywatnych interesów jednostek (inwestorów mieszkaniowych). W praktyce tego rodzaju decyzje wpływają negatywnie na panujący w mieście ład przestrzenny. Dlatego też ograniczanie ich liczby jest rozwiązaniem zasługującym na pełne poparcie. Na obecnym etapie problematyczne może być całościowe wyłączenie tego rodzaju decyzji z systemu prawnego. W związku z powyższym rozważyć należy konieczność związania decyzji treścią studiów (przynajmniej w miastach) oraz doprecyzowania stanowiących przesłankę ich wydania zasad kontynuacji funkcji oraz bliskiego sąsiedztwa.

Osobnym zagadnieniem będzie wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, powiązanych – jak nazwa wskazuje – z zadaniami realizowanymi w interesie danej lokalnej, regionalnej lub nawet krajowej społeczności. Tak jak każde inne zamierzenie, inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – na podstawie wydawanej na wniosek inwestora decyzji. Właściwy organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego dokonuje analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji. Właściwy organ nie może odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi, a także uzależnić wydania decyzji od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków.

¹⁰ M. Nowak, P. Kreja, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako instrument polityki przestrzennej w polskich metropoliach*, „Świat Nieruchomości” 2012, nr 80.

Tabela 3. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydane w latach 2006-2010

Lp.	Decyzje o ustaleniu lokalizacji celu publicznego	2006	2007	2008	2009	2010
1	Liczba decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	397	331	174	171	153
2	Liczba złożonych wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego	569	336	244	244	209
3	Liczba odwołań od decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego	10	2	14	10	8

Źródło: jak w tabeli 2.

Z danych udostępnionych przez Wydział Urbanistyki i Administracji Budowlanej Urzędu Miasta Szczecin (tab. 3) wynika, iż liczba decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w badanym okresie spadła. W pewnym zakresie związane jest to również związane z faktem, że coraz większa powierzchnia miasta jest obejmowana przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (uwzględniające również cele publiczne). Wydane decyzje w szczególności dotyczyły działań związanych z budową nowych, a także przebudową i modernizacją istniejących dróg publicznych, szlaków, urządzeń kolejowych oraz urządzeń i obiektów transportu publicznego. Ze względu na występowanie inwestycji celu publicznego praktycznie w całym obszarze zurbanizowanym zostało ustalone zobowiązanie planistyczne miasta w stosunku do ponadlokalnych inwestycji celu publicznego w zakresie budowy dróg, linii kolejowej, obiektów rekreacyjnych oraz obiektów infrastruktury technicznej. Konkludując, niniejszy instrument kształtowania przestrzeni nie wywiera negatywnego wpływu na politykę przestrzenną w takim stopniu, jak decyzja o warunkach zabudowy. Ponadto w zdecydowanie szerszym zakresie może służyć realizacji celów rozwoju lokalnego i regionalnego.

7. Podsumowanie

Miasto Szczecin prowadzi aktywną politykę przestrzenną ukierunkowaną na zwiększenie powierzchni miasta objętej planami miejscowymi. Poprawne jest działanie, w wyniku którego plany dotyczą zróżnicowanego przeznaczenia terenu i tym samym w sposób kompleksowy zapewniają kształtowanie poszczególnych części przestrzeni. Z tak rozumianą polityką koresponduje ograniczanie liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Również ten przejaw działań władz miasta należy ocenić jako element aktywnej polityki przestrzennej, rekomendowanej samorządom w literaturze przedmiotu. Wśród rekomendacji działań należy zwrócić uwagę na:

- szersze obejmowanie terenów miasta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego,

- większy krytycyzm organów przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- wzmocnienie roli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w kontekście zarówno samej polityki przestrzennej jak też rozwoju lokalnego i regionalnego.

Z przeprowadzonych badań wynika więc (w oparciu o analizowane studium przypadku), że możliwe jest na poziomie miasta ograniczanie liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu kosztem rozwijanych w coraz większym stopniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niniejsze działania pozwalają na bardziej racjonalne rozplanowanie poszczególnych inwestycji, zachowanie ładu przestrzennego oraz bardziej efektywne realizowanie wytyczonych celów. I właśnie taką politykę przestrzenną należy zarekomendować wszystkim dużym miastom. Niezależnie od powyższego zasadne będzie przeanalizowanie postulowanych w artykule zmian w prawie, by w większym zakresie dostosować dotychczasowy system polityki przestrzennej do powiązanych z ładem przestrzennym wymogów.

Literatura

- Czornik M., *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2008.
- Gorzela G., Smętkowski M., *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Scholar, Warszawa 2005.
- Lutrzykowski A., Gawłowski R., *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Mierzejewska L., *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe UAM w Poznaniu, Poznań 2010.
- Nowak M., Kreja P., *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako instrument polityki przestrzennej w polskich metropoliach*, „Świat Nieruchomości” 2012, nr 80.
- Parysek J., *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo UAM w Poznaniu, Poznań 2007.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M., *Stan zaawansowania przestrzennego w gminach*, IGiPZ PAN, Warszawa 2007.
- Śleszyński P., Solon J., *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, Studia KPZK PAN, t. CXXX, Warszawa 2010.
- Węclawowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, IGiPZ PAN, Warszawa 2006.
- Ziobrowski Z., *Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy*, [w:] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, red. J. Chmielewski, G. Węclawowicz, Biuletyn KPZK PAN, z. 245, Warszawa 2010.

SPATIAL POLICY INSTRUMENTS IN A LARGE CITY ON THE EXAMPLE OF SZCZECIN

Summary: The aim of this article is to define what spatial policy instruments are being used in the development of Szczecin city and what urban functions are in the greatest extent supported and expanded by these instruments. An analysis of the subject literature concerning the spatial policy instruments in large cities has been made. In addition, key objectives have been identified arising from the study of conditions and directions of Szczecin spatial planning. Furthermore, for the specific purposes of the article the research material has been collected and prepared using official voivodeship journals of West Pomerania area along with the data available in the Szczecin City Council. The conducted studies show that at the city level it is possible to reduce the number of issued decisions on building conditions and land use at the expense of increasingly developed local plans of spatial arrangement.

Keywords: spatial policy, Szczecin, local and regional development.