

Leszek Stanek

**STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW
ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY
JAKO NARZĘDZIE RÓWNOWAŻENIA ROZWOJU
OBSZARÓW WIEJSKICH**

***STUDIES OF CONDITIONS AND DIRECTION
OF LAND MANAGEMENT AS THE METHOD
OF BALANCING THE RURAL DEVELOPMENT***

Streszczenie

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie rozwiązuje w sposób właściwy nabrzmiewających problemów oraz konfliktów o skali ogólnospołecznej, zatem nie może być dobrym narzędziem równoważenia rozwoju. Jako element niemal nieograniczonej autonomii samorządu najniższego szczebla, utrudnia realizację ponadlokalnych zadań celu publicznego. Sugerowanym rozwiązaniem, zapewniającym zrównoważenie rozwoju przestrzennego są zmiany systemu prawnego, zapewniające wprowadzenie: hierarchicznego, ściśle powiązanego systemu planowania przestrzennego, odpowiedzialności finansowej oraz karnej dla osób podejmujących błędne decyzje w zakresie zagospodarowania przestrzennego, ekonomicznego uzasadnienia istotnych zmian strategii zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, dezurbanizacja, zagospodarowanie terenów wsi, zrównoważony rozwój

Summary

Study of conditions and directions of land management does not solve adequately the significant problems and social conflicts, so that follows it can't be the proper method for balancing the development. As part of an almost unlimited

autonomy of local government first-level-local difficult the implementation of public tasks. The suggested solution that will ensure sustainable land development are changes in the legal system, providing for: a hierarchical, closely linked to land planning system, financial responsibility and criminal liability for people making wrong decisions on land use planning, economic justification for significant changes in strategy planning.

Key words: *Study of conditions and directions of land management, land development plan of Lower Silesia, dezurbanization, development of rural areas, sustainable development*

WPROWADZENIE

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Studium) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MZPP) należy do zadań własnych samorządu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 6. ust. 1. stanowi też, że ustalenia MPZP kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Po podjęciu przez radę gminy decyzji odnośnie określenia lokalnych zasad polityki przestrzennej poprzez uchwałę o przystąpieniu do sporządzania Studium, obowiązek lecz nie odpowiedzialność za jego sporządzenie ustawodawca nałożył na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Opracowanie zawierające część tekstową i graficzną powinno uwzględnić zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju oraz planie zagospodarowania przestrzennego województwa i strategii rozwoju gminy, jeśli samorząd nią dysponuje.

Dla zrównoważonego rozwoju istotnym jest, że Studium sporządza się dla jej całego obszaru gminy, a jego ustalenia są wiążące dla organów samorządowych przy sporządzaniu planów miejscowych. Ma to bardzo istotne znaczenie, mimo że Studium nie jest aktem prawa miejscowego.

ZAWARTOŚĆ STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Studium powinno uwzględniać cały szereg wymogów wynikających z istniejącego stanu zagospodarowania terenów, przesądzeń prawnych oraz administracyjnych, w tym dla zabezpieczenia możliwości wykonania zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Uwarunkowania te są określone w wyniku analizy, przeprowadzonej przez projektantów w inwentaryzacji urbanistycznej.

Nieodzowność wykonania inwentaryzacji wynika z zapisu § 2 i 3 rozporządzenia (w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, 2004). Ustawodawca zastrzega, że dane zawarte w materiałach planistycznych, sporządzonych na potrzeby Studium, powinny być aktualne na dzień przekazania jego projektu do opiniowania i uzgodnienia. Gruntowne rozpoznanie uwarunkowań przestrzennych oraz obligatoryjność stosowania procedur i wymogów przy sporządzaniu Studium teoretycznie powinno zapewniać optymalne zrównoważenie rozwoju gminy, a więc i obszarów wiejskich. Temu celowi sprzyjają sformułowania art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nakazujące w polityce przestrzennej samorządu określenie w szczególności działań kierunkowych odnośnie zmian:

- 1) struktury przestrzennej gminy oraz przeznaczenia terenów,
- 2) wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym niezabudowanych,
- 3) obszarów i zasad ochrony środowiska, jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego,
- 4) obszarów i zasad ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury,
- 5) kierunków rozwoju infrastruktury technicznej, w tym komunikacji,
- 6) obszarów na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym,
- 7) obszarów na których rozmieszczone będą ponadlokalne inwestycje celu publicznego,
- 8) obszarów dla których obowiązkowe jest sporządzenie MPZP na podstawie przepisów odrębnych, w tym wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, oraz na których rozmieszczone będą przestrzenie publiczne i duże obiekty handlowe,
- 9) arealów dla których gmina zamierza sporządzić MPZP, w tym wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne,
- 10) kierunków oraz zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej,
- 11) obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych,
- 12) obiektów lub obszarów dla których wyznacza się w złożu kopaliny filary ochronne,
- 13) terenów oraz obiektów pomników zagłady i ich stref ochronnych,
- 14) obszarów wymagających przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji,
- 15) granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych,
- 16) innych obszarów problemowych, w zależności od uwarunkowań i potrzeb.

Terenów wiejskich dotyczą szczególnie ustalenia Studium sprecyzowane w ww. punktach nr: 1, 2, 3, 5, 9, 10, 14 oraz w ust. 2a, przewidującym wyznaczenie lokalizacji urządzeń energetycznych oraz ich stref ochronnych z wymaganymi ograniczeniami w zabudowie i zagospodarowaniu terenów.

OPRACOWANIA OKREŚLAJĄCE WYTYCZNE POLITYKI PRZESTRZENNEJ

Z punktu widzenia strategii zrównoważonego rozwoju lepszym rozwiązaniem było by aranżowanie polityki przestrzennej zhierarchizowanej, ustalonej od stopnia centralnego przez wojewódzki i powiatowy do gminnego. Taki system planowania przestrzennego obowiązuje u naszych zachodnich sąsiadów. Z pragmatycznego punktu widzenia pozwala on lepiej wykorzystać walory gospodarcze oraz krajobrazowe przestrzeni. Wyraża się to sterowanym wyeliminowaniem nadmiernej konkurencyjności w sposobie zagospodarowania terenów, lepszym wykorzystaniem ich potencjałów oraz podniesieniem walorów krajobrazowych. W przypadku naszego kraju mamy do czynienia z systemem bardzo nieprecyzyjnie sterującym nawet zadaniami celu publicznego wyższej rangi, czego przykładem może być sposób realizacji autostrady A2 w centrum i wschodniej części Polski.

Naszycowany zarys ogólnych trendów rozwojowych w koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju nie musi mieć i często nie ma kontynuacji w planowaniu regionalnym. Ustawodawca nie uznał za stosowne nakazać obligatoryjnego planowania przestrzennego na szczeblu powiatowym. W założeniach polityki wskazuje na integralne wkomponowanie uwarunkowań ekologicznych na kształtowanie przestrzeni i jej integralne ujęcie przyrodnicze, jako podstawę kształtowania ekorozwoju [Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, 2001, s. 694]. Niemniej są to hasła nie zawsze w szczególnych warunkach realizowane. Poza tym opracowanie kładzie nacisk na ekspansywny i ekstensywny rozwój. Uwidacznia się to w kierunkach strukturalnego przekształcenia zagospodarowania w pkt 3.2. Określa się je jako otwarty system przestrzenny kraju XXI wieku czyli elastyczny model równoważenia rozwoju. Warto odnotować tu możliwe do wieloznaczonej interpretacji, niedokonane pojęcie – równoważenia.

W inny sposób określa aktywną politykę przestrzenną państwa, polegającą na łagodzeniu procesów polaryzacji rozprzestrzeniania się obszarów rozwoju (Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, 2005) na str. 89. Uznaje przestrzeń jako dobro rzadkie, które ze względu na wysoką wartość przyrodniczą i kulturową powinno być użytkowane bardzo oszczędnie, a uwarunkowania przyrodnicze i kulturowe terenu mają stanowić podstawę do kształtowania funkcji rozwojowych. Niemniej brak ścisłych parametrycznych danych, czyni powyższe zapisy w praktyce nieskutecznymi, wyłącznie deklaracyjnymi.

W sposób mało sprecyzowany zaktualizowana koncepcja zobowiązuje właścicieli terenów do stosowania ograniczeń na rzecz ochrony przyrody i krajobrazu. Analogiczne zasady sugeruje podczas sporządzania Studiów oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw. Renaturalizację i odbudowę stosunków ekologicznych przewiduje jedynie dla obszarów przyrodniczo niestabilnych.

Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju 2030, 2010 na str. 102 potwierdza obserwowane w Polsce obniżenie rangi planowania przestrzennego, brak hierarchiczności planów oraz obniżenie roli analiz fizjograficznych. Są one jednymi z przyczyn nadmiernej eksploatacji przestrzeni przyrodniczej, prowadząc do powstawania barier rozwoju społeczno - gospodarczego. Jako cel 4 polityki przestrzennego zagospodarowania kraju koncepcja przedstawia kształtowanie struktur wspierających osiągnięcie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych. Wskazuje też na to, że nasz kraj w 2004 ratyfikował Europejską Konwencję Krajobrazową, zobowiązując się do dbałości o jakość otaczającej przestrzeni, w tym krajobrazu stanowiącego dziedzictwo kultury i zarazem zasób gospodarczy. Dla terenów wiejskich zlokalizowanych w pobliżu miast zaleca zwiększenie efektywności wykorzystania przestrzeni zurbanizowanej, ograniczenie niekontrolowanej suburbanizacji oraz przeciwdziałanie dekoncentracji zabudowy. Postuluje działania ograniczające niekontrolowane rozpraszanie zabudowy poza miastami zmianą przepisów prawnych, wprowadzających minimalne standardy wyposażenia terenów zurbanizowanych i bodźce finansowe.

Studium powinno brać pod uwagę wytyczne czwartego z kolei opracowania strategicznego. (Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie, 2010) w punkcie 6.3 określa ogólnie, niemal bez kryteriów parametrycznych trzy wymiary budowy strategii rozwoju. Dzieli je na: regionalne, miejskie i obszarów wiejskich. Na stronach 150 - 151 określa wręcz, że te ostatnie obszary postrzegane są w sensie funkcjonalnym nie tylko jako tereny rolnicze. Ich rozwój widzi głównie jako: zwiększenie dostępności komunikacyjnej, prosperitę instytucji otoczenia biznesu, wspieranie specjalizacji, działania w zakresie kapitału ludzkiego, intelektualnego i społecznego, wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału kulturowego.

W województwie dolnośląskim obowiązuje obecnie (Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, 2002). Uwzględnia on podstawowe uwarunkowania, cele strategiczne i zawarte w opracowaniach koncepcyjnych kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

Ustala 6 stref funkcjonalnych o zróżnicowanej polityce przestrzennej, których obszary w większości zajmują tereny gmin wiejskich. W zasadach szczegółowych sfery polityki przestrzennej odnośnie terenów wiejskich wydziela systemy ochrony zasobów: glebowych (zapewnienie racjonalnego ich wykorzystania, łączące cele ekonomiczne z ekologicznymi, dostosowanie formy zago-

spodarowania gleb do ich naturalnego potencjału, eliminacja produkcji rolniczej lub zmiana struktury upraw na obszarach zanieczyszczonych); leśnych (zrównoważony rozwój gospodarki leśnej, ochrona różnorodności biologicznej); przyrodniczych i walorów krajobrazowych (przeciwdziałanie fragmentacji środowiska naturalnego, zachowanie państwowego charakteru własności lasów oraz parków narodowych celem zapewnienia równego dostępu do środowiska przyrodniczego i ochrony dziko żyjących gatunków, wykorzystanie procedur ocen oddziaływania na środowisko przy realizacji MPZP, aktywna ochrona obszarów nie zdegradowanych, zwłaszcza projektowanych do pierwotnego zachowania, renaturyzacja arealów przekształconych). W zasadach kształtowania ładu przestrzennego Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego (2002) na str. 41-43 wskazuje na:

- świadome projektowanie przestrzeni, nie zezwalające na jej żywiłowy rozwój,

- wypracowanie ośrodków krystalizacji (wzorców przestrzennych) pozytywnie kształtowanych elementów przestrzeni (zespołów osadniczych, terenów uprawowych, miejsc pracy i rekreacji),

- ochronę charakterystycznych układów przestrzennych wsi:

- kształtowanie krajobrazu wiejskiego integralnie z jego tradycją i kulturą,

- przeciwdziałanie tendencjom do rozpraszania zabudowy na wsi, w tym *miastowienia*.

Wcześniej na str. 25 plan określa system ochrony zasobów glebowych, polegający m. in. na:

- ochronie gruntów wysokiej jakości klas bonitacyjnych I - III przed nieuzasadnionym wyłączeniem z użytkowania rolniczego.

- przeznaczaniu na cele inwestycyjne gruntów niższej jakości i nie rozpraszaniu zabudowy.

Plan nie zawiera dopuszczalnych parametrów fizycznych dotyczących formowania przestrzeni, oraz wystarczająco wytycznych, pozwalających kontrolować i weryfikować procesy przekształceń. Analiza zabudowy oraz zagospodarowania terenów wiejskich gmin, zwłaszcza w otoczeniu miast takich jak Wrocław, wskazuje że powyższe zasady i systemy nie są odzwierciedlone w polityce przestrzennej.

Obecnie trwają prace nad opracowaniem nowego projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Opierają się one o uchwaloną w 2005 r. Strategię Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 r., stanowiącą załącznik do uchwały nr XLVIII/649/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2005 r., oraz o szereg wykonanych analiz tendencji rozwojowych, w odniesieniu do zgodności ze strategią regionalną. Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 w analizie SWOT wskazuje na szanse rozwoju gospodarczego terenów wiejskich w oparciu o branżę turystyczną.

**STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW
ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY
JAKO NARZĘDZIE RÓWNOWAŻENIA ROZWOJU**

Studia nie mając konkretnych, możliwych do porównania oraz weryfikacji parametrycznych wytycznych nie muszą i zwykle nie stosują się do licznych, często niespójnych założeń określonych w opracowaniach wyższej rangi. W związku z tym specyficzne, wąsko pojmowane interesy lokalnych inwestorów przeważają nad ogólnym interesem społecznym, deformując lub nawet uniemożliwiając realizację istotnych zadań celu publicznego. Przykładami są sposoby zabudowy i zagospodarowania terenów wokół lotnisk w Poznaniu, Warszawie, czy we Wrocławiu. Opracowane Studia, jako odzwierciedlenie strategii rozwoju przestrzennego, nie zapewniły z jednej strony optymalnych możliwości powiększenia międzynarodowych portów lotniczych, z drugiej – niepotrzebnie dopuściły uciążliwości dla mieszkańców, w tym nowo zrealizowanych budynków oraz osiedli mieszkaniowych.

Samo zrozumienie pojęcia zrównoważonego rozwoju nie przez wszystkich jest postrzegane w pełnym sensie jego znaczenia. Należało by je przyjąć zgodnie z pierwotną definicją w raporcie *Nasza wspólna przyszłość (Our Common Future)*, tzw. Raport Brundtland, 1987 r.), Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych pod przewodnictwem Gro Harlem Brundtland. Zrównoważony rozwój (Sustainable Development) oznacza proces mający na celu zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom.

Ze względu na różnorodność czynników wpływających na to zjawisko wyodrębniono trzy główne obszary koncentracji planowania strategicznego dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju:

- ochronę środowiska i racjonalną gospodarkę zasobami naturalnymi (przez m. in. ograniczanie zanieczyszczenia środowiska, ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków zwierząt oraz roślin, promocję odnawialnych źródeł energii),
- wzrost gospodarczy i sprawiedliwy podział korzyści z niego wynikających (w tym ułatwienie dostępu do rynków dla państw rozwijających się, finansowanie rozwoju, zmiana nieracjonalnych wzorców konsumpcji oraz produkcji),
- rozwój społeczny (przez m. in. walkę z ubóstwem, udostępnienie edukacji, ochrony zdrowia).

Autorzy wielu Studiów postrzegają to pojęcie fragmentarycznie pomijając często zawartość trzeciego, a zwłaszcza pierwszego z wymienionych wyżej tiretów. W niektórych sytuacjach można odnieść wrażenie, że proponowane kierunki rozwoju mają na celu doprowadzenie do równomiernego obciążenia okolicznych terenów niemal nie skrepowanymi działaniami inwestycyjnymi i ich skutkami.

Zrównoważony rozwój, często określany jako ekorozwój, to doktryna ekonomii politycznej. Używając języka ekonomii można powiedzieć, że zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju społeczeństwo powinno żyć, uwzględniając rachunek ciągłony kosztów swoich decyzji. Ustawodawca nie zastrzegł jednak obligatoryjnego wymogu, aby rozstrzygnięcia strategiczne Studium opierały się na podbudowie ekonomicznej.

Art. 14 ust. 8. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mówi, że MPZP jest aktem prawa miejscowego. Jednak art. 9 ust. 4 tejże ustawy czyni ustalenia Studium wiążącymi dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego. W istocie zatem przesądzenia odnośnie warunków zabudowy i zagospodarowania, a zwłaszcza przeznaczenia terenów zawiera Studium. Znamiennym jest to, że zgodnie z prawem plan zagospodarowania przestrzennego województwa oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, mimo że decydują o sposobie kształtowania struktur funkcjonalnych terenów, nie muszą mieć podbudowy ekonomicznej.

Na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obligatoryjnie podkład ekonomiczny w formie prognozy skutków finansowych musi jednak mieć MPZP. Oznacza to, poniekąd wbrew ogólnie przyjętym zasadom, że wiążące decyzje o przeznaczeniu podejmowane są bez uwzględnienia jednego z najistotniejszych czynników obiektywnej oceny – ekonomii. Ekonomia w myśl przyjętych przez ustawodawcę reguł planowania ma być użyta do rozstrzygnięcia rozwiązań o znaczeniu podrzędnym, uzasadniając woluntarystyczne decyzje przestrzenne władz samorządowych. Rozstrzygnięcia władz gmin w tym aspekcie są praktycznie bezkarne. Nawet gdy ich decyzje okażą się błędne, przynosząc zagrożenie dla mieszkańców i wielkie straty majątkowe. W ostatnich latach zasady zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza widziane z punktu widzenia nabrzmiewających procesów dezurbanizacji oraz kontrurbanizacji, obejmujących obszary wiejskie wokół miast, świadczą o niezrównoważonym rozwoju. Wpływa na to między innymi nie zbilansowana, często rabunkowa gospodarka przestrzenna gmin, odzwierciedlana za pośrednictwem Studium w MPZP, decyzjach o warunkach zabudowy i realizujących zadania celu publicznego. W ten sposób akty prawa miejscowego wprowadzają w życie i utrwalają administracyjnie często niewłaściwe rozwiązania przestrzenne.

Rabunkowa gospodarka przestrzeni, niesłusznie spełnia spekulacyjne zamierzenia niektórych inwestorów kosztem zubożenia lub eliminacji nieodtworzalnych dóbr przyrody. Zbyt elastyczne sformułowania przeznaczeń odzwierciedlają się często w konfliktowych zasadach zabudowy i zagospodarowania terenów. Brak skutecznych mechanizmów regulujących oraz kontrolnych ustaleń Studium, umożliwia ich uchwalenie często wbrew interesom społecznym, ochrony przyrody, zabytków, dóbr kultury, złóż naturalnych, krajobrazu... Nawet wtedy, gdy teoretycznie nadrzędny plan zagospodarowania przestrzennego województwa właściwie ujmuje problemy oszczędnego i zrównoważonego wy-

korzystania zasobów. W wielu wypadkach ustalenia planu wojewódzkiego są przez Studium po prostu bez następstw nie uwzględniane.

Przykładem może być wieś Lutynia pod Wrocławiem. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego przewiduje w obrębie na którym jest położona ochronę gleb o najwyższych w Polsce klasach bonitacyjnych. Teoretycznie jest to także obszar chroniony kulturowo, objęty w granicach starej zabudowy strefami A i B ochrony zabytków, z gotyckim kościołem pw. św. Józefa z XIV wieku oraz muzeum ważnej dla losów tej części Europy bitwy pod Lutynią (1757 r.). Obecnie obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miękinia przeznaczyło głównie pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, ale też pod przemysł ponad 50% obszaru obrębu, przyczyniając się do bezpowrotnej utraty charakteru miejscowości oraz cennych rolniczo gleb. Starsza zabudowa do niedawna zajmowała mniej niż 10 % terenów obrębu. Zatracona została forma tradycyjnej ulicówki i walory krajobrazowe wsi.

Nie można tego pogodzić z istotnymi dla kształtowania ładu przestrzennego zasadami, sformułowanymi w Planie zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego:

- zachowaniem właściwych proporcji pomiędzy elementami zagospodarowania przestrzennego dla harmonijnego rozwoju przestrzennego,
- poprawą walorów estetycznych struktur przestrzennych w oparciu o ich otwartość i czytelność,
- dostosowaniem sposobu gospodarowania przestrzenią Dolnego Śląska do naturalnych cech fizjograficzno-przyrodniczych regionu oraz wynikających z nich predyspozycji gospodarczych, co umożliwi rozwój harmonijny i zrównoważony,
- świadomym kształtowaniem przestrzeni, a nie zezwalaniem na jej żywiołowy rozwój.

Naruszono też kierunki polityki dotyczące walorów przestrzenno – krajobrazowych wsi i terenów otwartych, określone w planie zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego:

- ochrony walorów przyrodniczo - fizjograficznych jako podłoża procesów urbanizacyjnych,
- ochrony charakterystycznych układów przestrzennych wsi,
- kształtowania krajobrazu wiejskiego integralnie z jego tradycją i kulturą,
- przeciwdziałania tendencjom do rozpraszania zabudowy na wsi,
- wspierania intensywnego rozwoju rolnictwa w pasie centralnym województwa, cechującym się najwyższymi wartościami wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Nie sprecyzowanie w opracowaniach planistycznych parametrycznych warunków zabudowy i zagospodarowania terenów oraz dopuszczenie nadmiernej

swobody inwestowania zwłaszcza poza zwartymi kompleksami jednostek osiedleńczych, prowadzi w konsekwencji do zmniejszenia wartości ekonomicznych nieruchomości a także utraty walorów przyrodniczych otoczenia. Odzwierciedla się to stratą tożsamości historycznej układu urbanistycznego, deformacją i zaniem krajobrazu naturalnego.

Z reguły utrzymanie zrównoważonego rozwoju na obszarach mało zurbanizowanych jest łatwiejsze do osiągnięcia niż w bezpośrednim sąsiedztwie dużych miast. Niemniej zasady zrównoważonego, a nie tylko równoważonego rozwoju, wymagają na wszystkich terenach ograniczania szkodliwego wpływu produkcji i konsumpcji na stan środowiska oraz ochronę zasobów przyrodniczych. Zagospodarowanie obszarów wiejskich w pobliżu miast w większym stopniu musi neutralizować negatywne skutki wzrostu gospodarczego, prowadzącego do zwiększania dysonansów struktury społecznej. W tym m.in. rozwarstwienia społecznego, wyrównywania szans, przeciwdziałania marginalizacji i dyskryminacji.

PODSUMOWANIE

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin nie rozwiązują w sposób właściwy nabrzmiewających problemów oraz konfliktów o skali ogólnospołecznej, zatem nie mogą być dobrym narzędziem równoważenia rozwoju. Liczne niedostatki polityki przestrzennej, w tym Studiów, określa Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju 2030.

Promowanie ładu przestrzennego na poziomie lokalnym jest szczególnie trudne. Przyjęta w zasadzie niemal nieograniczona autonomia samorządów pierwszego szczebla utrudnia realizację ponadlokalnych zadań celu publicznego. Często MPZP służą głównie potrzebom indywidualnych inwestorów i krótkookresowym interesom gmin. Planom tym brakuje atrybutów rozwojowych, a forma ich sporządzania nie koresponduje z obiegiem dokumentacji społeczno-gospodarczej oraz strategicznej, zwłaszcza w zakresie finansowania. Rozdzielenie zadań z zakresu kształtowania przestrzeni od społeczno-gospodarczych praktycznie niweluje możliwości stosowania skutecznej polityki rozwojowej. W zaistniałej sytuacji planowanie przestrzenne zamiast roli prorozwojowej pełni głównie funkcje statyczno-ochronne.

Studia nie odzwierciedlają specyfiki społeczno-gospodarczej samorządów. Świadczy o tym zróżnicowana specyfikacja gmin o zbliżonych funkcjach, oraz często diametralnie odmienny sposób określenia ich polityk przestrzennych. Studium w obecnej formie, jako metoda rozplanowania przeznaczenia terenów,

spełnia ważną funkcję informacyjną. Ponieważ jednak nie jest przepisem gminnym, staje się polem nadinterpretacji i spekulacji.

W sytuacji braku MPZP, Studium nie będące przepisem prawa miejscowego, nie chroni obszarów przed innymi funkcjami niż wskazane. Stopień pokrycia planami miejscowymi w Polsce jest niski, nieadekwatny do potrzeb oraz funkcji przestrzeni. Rzadko przekracza 30% arealów gmin. Świadczy to o krótkowzrocznej polityce władz samorządowych. Jedyne znikoma gmin część posiada 100 % pokrycie terenów MPZP, które też zwykle nie są idealnymi narzędziami urbanistycznymi.

Sugerowanym rozwiązaniem, zapewniającym zrównoważenie rozwoju przestrzennego są zmiany systemu prawnego, zapewniające wprowadzenie:

- hierarchicznego, ściśle powiązanego systemu planowania przestrzennego na szczeblu: krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym,
- odpowiedzialności finansowej oraz karnej dla osób podejmujących błędne decyzje z zakresu zagospodarowania przestrzennego i realizacji inwestycji, w tym pozwoleń na budowę,
- obligatoryjności ekonomicznego uzasadnienia zmian strategii planowania przestrzennego, szczególnie w przypadku zmiany sposobu użytkowania terenów chronionych, w tym: użytków ekologicznych, gruntów rolnych i leśnych.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju określili leśnicy, a zdefiniował je Hans Carl von Carlowitz. Oznaczało ono pierwotnie sposób gospodarowania lasem polegający na tym, że wycina się tylko tyle drzew, ile może w danym miejscu urosnąć, tak aby las nigdy nie został zlikwidowany i mógł się odtworzyć. W obecnej sytuacji studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin nie gwarantują zrównoważonego rozwoju samorządów i kraju. W istocie nie mogą nawet zapewnić odtworzenia się nasadzeń leśnych, zgodnie z pierwotnym sformułowaniem von Carlowitza.

BIBLIOGRAFIA

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 ze zmianami, 33 ss.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, Dz. U. z 2004 r. nr 118 poz. 1233, 9 ss.
- Obwieszczenie z dnia 26 lipca 2001 r. Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, M.P. 2001 r., nr 26 poz. 432, s. 502 - 595.
- Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa, październik 2005, 137 ss.
- Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju 2030, projekt Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa, 18 maja 2010, 194 ss.

Leszek Stanek

Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010 – 2020: regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010, 201 ss.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu, Wrocław, marzec 2002, ss.

Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miękinia, przyjęta uchwałą nr XLVII/489/10 Rady Gminy Miękinia w dniu 30 marca 2010 r., 99 ss.

Cenin M. red., *Lutynia, współczesność i tradycja, Stowarzyszenie Przyjaciół Lutyni*, Wrocław 2004 r, Stanek L. *Lutynia - zagospodarowanie przestrzenne i możliwości jego kształtowania* s. 17- 29.

Leszek Stanek,
e-mail: leszek.stanek@up.wroc.pl
Katedra Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu,
ul. Grunwaldzka 53, 50-357 Wrocław

Recenzent: *Prof.dr hab. Krzysztof Gawroński*