

Leszek STANEK*

**PERSPEKTYWY ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO
TERENÓW WIEJSKICH
WROCŁAWSKIEGO OBSZARU METROPOLITALNEGO
W GRANICACH POWIATU WROCŁAWSKIEGO**

**THE PROSPECTS FOR REGIONAL PLANNING
OF RURAL ZONES
OF WROCŁAW METROPOLITAN AREA
WITHIN THE DISTRICT OF WROCŁAW**

ABSTRACT: The uncontrolled process of desurbanization has provoked by existing legal conditions and past practice of preparing planning studies in Wrocław Metropolitan Area. The negative consequences of these decisions concern principally in rural areas of the 9 municipalities of Wrocław. The studies of urban planning and directions of land use planning allow currently for residential development, which frequently exceeds the demand and rational needs. The article present the legal reasons of above fact and planning sprawl. The article is showing how to resist the negative consequences of the current regional planning, and describes the potential legal actions which are established. At the end of article were placed the conclusions and proposals for changes of the existing situation.

KEY WORDS: the Wrocław Metropolitan Area, the Wrocław County, urban planning, land held for development

Wprowadzenie

Program ESPON (Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej) nr 1.4.3 wymienia wśród Europejskich Metropolitalnych Obszarów Wzrostu MEGA słabo wykształconą metropolię IV rzędu – Wrocławski Obszar Metropolitalny (WOM) (*Interim Territorial Cohesion Report... 2004*).

* Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wydział Inżynierii Kształtowania Środowiska i Geodezji, Katedra Gospodarki Przestrzennej, e-mail: leszek.stanek@up.wroc.pl

Obszary metropolitalne są uważane za najważniejsze ośrodki gospodarcze, naukowe, kulturalne, administracyjne i polityczne. To właśnie w ich obrębie dokonuje się największy rozwój innowacyjności i kreatywności. Opracowanie ministra mówi: „Pozycja gospodarcza oraz polityczna państwa będzie zatem zależała od tego, na jakim etapie rozwoju będą jego obszary metropolitalne, jaka będzie ich pozycja w priorytetach rozwojowych kraju, a także czy zostaną stworzone efektywne narzędzia zarządzania publicznego” (Boni 2012).

Od 1999 r. powstało co najmniej 6 koncepcji ustanowienia Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego (WOM). Niektóre z nich przyjęły jako inicjatywy „oddolne” odmienne nazwy, np. Aglomeracji Wrocławskiej (2001), Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego (2013) oraz ostatnio Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego (WrOF).

W 2004 r. WOM opracowywanemu przez Biuro Rozwoju Wrocławia i Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne przypisano 6725 km² obszaru, w tej liczbie 293 km² przypadało na Wrocław i 286,5 km² na pozostałe miasta. Oznacza to, że 6145,5 km² obszaru WOM leżało na terenach wiejskich. W 2013 r. zamieszkiwało ten obszar 1 206 612 osób, w tym 853 487 w miastach, oraz 353 125 osób na terenach wiejskich (*Informacje o powiatach* 2013). Zawierał powiaty: milicki, oleśnicki, oławski, strzeliński, średzki, trzebnicki, wołowski, oraz miejski i ziemski wrocławski.

Był to obszar większy niż przewidywał dla WOM Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego (PZPWD) przyjęty w dniu 30 sierpnia 2002 r. (Plan Zagospodarowania Przestrzennego... 2002).

Wrocławski Obszar Metropolitalny w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego – Perspektywa 2020 (PZPWD – 2020) (Plan Zagospodarowania Przestrzennego... 2014) zredukował obszar WOM do 27 gmin, w tej liczbie trzech miejskich (Wrocław, Oława, Oleśnica) i 9 miejsko-wiejskich. Obejmuje on gminy: Borów w powiecie strzelińskim, Dobroszyce, Oleśnica i miasto Oleśnica w powiecie oleśnickim, Wisznia Mała, Oborniki Śląskie (miejsko-wiejska), Prusice (miejsko-wiejska), Trzebnica (miejsko-wiejska) i Zawonia w powiecie trzebnickim, Brzeg Dolny (miejsko-wiejska) w powiecie wołowskim, Środa Śląska (miejsko-wiejska), Kostomłoty i Miękinia w powiecie średzkim, Oława, miasto Oława, Domaniów i Jelcz-Laskowice (miejsko-wiejska) w powiecie oławskim, Długołęka, Czernica, Siechnice (miejsko-wiejska), Żórawina, Jordanów Śląski, Kobierzyce, Kąty Wrocławskie (miejsko-wiejska), Sobótka (miejsko-wiejska), Mietków w powiecie wrocławskim, oraz miasto Wrocław.

Powierzchnia łączna tych 27 gmin wynosi 3797 km². Według danych GUS na ich obszarze mieszkały w 2013 r. 1 022 732 osoby, w tym 782 733 w miastach oraz 239 999 na terenach wiejskich (*Informacje o powiatach* 2013).

Próby zastąpienia Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego

Niedostatek rozstrzygnięć prawnych i administracyjnych odnośnie do przestrzennego określenia WOM umożliwia uruchomienie oddolnych działań lokalnych. Inicjatywy takie przynoszą nowe spojrzenie na kwestię zasięgu funkcjonalnego i obszarowego oddziaływania metropolii. Mogą one jednak rozpatrywać zasięg WOM niekompleksowo i w zależności od zakresu partycypacji. Zwykle zwięzają one jego obszar, niemniej są też przypadki rozszerzenia. Przykładem są trwające prace projektowe nad WrOF, których liderem jest Starostwo Powiatowe we Wrocławiu. W wersjach analitycznych opracowanie to zawiera oprócz 27 gmin określonych przez WOM dodatkowo gminę Wołów (Studium spójności funkcjonalnej..., mapa 20).

Inicjatywy oddolne nie dają spójnego, jednolitego obrazu pożądanej formy organizacyjnej WOM. Na przykład zadeklarowany udział partycypacyjny gmin w Agencji Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej i w Stowarzyszeniu Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej jest różny. Mimo to w żadnej z dwóch wyżej wymienionych form organizacyjnych nie jest zrzeszona gmina Oleśnica, choć ujmują ją Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) WrOF.

„Projekt strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego” (Studium spójności funkcjonalnej..., mapa 16) jest równocześnie przykładem zawężenia zasięgu oddziaływania analiz przestrzennych w obszarze WOM.

Opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa wynika z przepisu powszechnie obowiązującego prawa, a mianowicie art. 38–45 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r...). Ostatnie zmiany w ustawie wprowadziły rozdział 4a, szerzej definiujący obszary funkcjonalne. Efekt będzie taki, że od 2015 r. pojęcie „obszary funkcjonalne” zaczyna niepotrzebnie konkurować z obszarami metropolitalnymi, wprowadzonymi w obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego województw. Ponownie zatem zwycięża ustawodawczy brak konsekwencji i zbędna komplikacja procesów planowania. Niezależnie od tego prawdopodobnie oba te pojęcia pozostają intencjonalne, gdyż nie mają wystarczającego wsparcia w kompetentnych strukturach administracyjnych.

Z tego punktu widzenia ustalenia PZPWD – 2020 odnośnie do zasięgu terytorialnego WOM powinny być wiążące (podobnie jak poprzednio obowiązującego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego z 2002 r.).

Wrocławski Obszar Metropolitalny i Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030

Biorąc pod uwagę zapis art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, plany obszarów funkcjonalnych nie wynikają ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Wywodzą się z podjętej przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030) (Koncepcja Przestrzen-

nego Zagospodarowania...), która pozwala na realizację planów obszarów funkcjonalnych. Mimo że jest to najważniejszy dokument dotyczący ładu przestrzennego Polski, zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji uchwały mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Ponadto w myśl ust. 3 cytowanego art. 93 uchwały podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Biorąc pod uwagę niespójność i nakładanie się opracowań strategicznych: KPZK 2030, Zaktualizowanej koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2005 (ZKPZK 2005) (*Zaktualizowana koncepcja przestrzennego...* 2006) i poszczególnych zadań rządowych, rozwiązaniem lepszym oraz bardziej konsekwentnym byłoby wsparcie działań metropolitalnych w oparciu nie o propozycje KPZK 2030, lecz o przyjęty uchwałą PZPWD – 2020 Wrocławski Obszar Metropolitalny.

Należy dodać, że KPZK 2030 nie przez wszystkich postrzegana jest jako właściwe lekarstwo na problemy gospodarki przestrzennej w Polsce. Opinia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk zarzuca temu opracowaniu m.in.: uchybienia prawne, prawdopodobieństwo nierealizowalności w założonym horyzoncie czasowym oraz niezidentyfikowanie mierników realizacji (Opinia dotycząca dokumentu... 2011).

Porządek prawny, wpływający na tworzenie ładu przestrzennego, wymaga rezygnacji z powielania nakładających się opracowań strategicznych na rzecz ich ujednoczenia lub nawet uchylenia nieaktualnych elementów opracowania. W przeciwnym razie działania oparte na różnych przesłankach i zakresach działań mogą rodzić sprzeczne interpretacje, a w efekcie doprowadzić do braku zaufania do przepisów prawnych i w dalszej perspektywie do organów władzy.

Niestety, uchwaleniu KPZK 2030 nie towarzyszyła korekta lub usunięcie z obiegu przyjętej przez rząd RP na posiedzeniu w dniu 6 września 2005 r. poprzedniej koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, a zwłaszcza ZKPZK 2005. Dokładniej ujmując, na s. 12 KPZK 2030 ograniczono się do informacji o „[...] odejściu od wskazanej w koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju idei rozwoju w pasmach [...]”.

Jest tak m.in. dlatego, że władze naszego kraju zbyt upraszczają i bagatelizują planowanie strategiczne. KPZK oraz uzupełniające je ZKPZK 2005 wykonało wprawdzie Rządowe Centrum Studiów Strategicznych przy Radzie Ministrów, jednak 31 marca 2006 r. rozwiązano je na wniosek rządu Kazimierza Marcinkiewicza. W tym samym dniu rząd zlikwidował też Radę Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, organ doradczy powołany w 1994 r. KPZK 2030 wykonał zespół autorski od kierownictwem Piotra Żubera, dyrektora Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Brak zatem stałej struktury organizacyjnej, która konsekwentnie analizuje, wykonuje i monitoruje strategie planowania przestrzennego. Jest to wielki błąd systemowy państwa. Przekłada się to na gospodarke i planowanie przestrzenne na szczeblu wojewódzkim i lokalnym.

Zmiany w podejściu do planowania przestrzennego

Opracowania z zakresu gospodarki przestrzennej w Polsce koncentrują się na uwarunkowaniach stanu istniejącego, zawierając w większości analizy danych aktualnych oraz historycznych. Bardzo rzadko określają i analizują wariantowe scenariusze możliwości rozwoju. Niewielka ich część poświęcona jest kierunkom rozwoju, które podane są w sposób ogólnikowy i uproszczony, najczęściej bez zdefiniowanych parametrycznych celów.

W strategicznym planowaniu przestrzennym, zwłaszcza w okresie przełomu cywilizacyjnego, powinny przeważać scenariusze przyszłościowe. Odzwierciedla to cytat z wypowiedzi J.-M. Rousseau: „[...] mniejsze znaczenie ma [...] omawianie przeszłości, ponieważ przeszłość nigdy nie może w pełni wyjaśnić ani chwili teraźniejszej, ani przyszłego pejzażu społeczno-ekonomicznego, którego kształty wyłaniają się w teraźniejszości. Paradoksalnie więc to raczej przyszłość może bardziej przysłużyć się teraźniejszości, gdy w jej kontekście będziemy postrzegać status quo i podejmować działania na rzecz regionów. Analizując możliwe scenariusze przyszłości możemy bowiem rozpoznawać nowe ścieżki rozwojowe regionów, wspierać władze regionalne w efektywnym modelowaniu struktur gospodarczych i wspomagać wytwarzanie mechanizmów zwiększających odporność regionów na wstrząsy społeczno-ekonomiczne [...]” (Rousseau 2008). Słowa te odnosiły się do planowania regionalnego, niemniej powinny mieć zastosowanie również do planowania przestrzennego w całości.

Przykład opracowania regionalnego, które nie spełnia tych kryteriów, to m.in. PZPWD – 2020. Jest ogólnikowy, zawiera zbyt mało konkretnych danych parametrycznych (inżynierskich) odnośnie do: limitów gęstości zabudowy i zaludnienia, precyzyjnie określonych przeznaczeń, dopuszczalnych parametrów zabudowy, szczegółowszych zasad dotyczących bezpieczeństwa publicznego (m.in. stref kontrolowanych, obszarów ograniczonego użytkowania itd.). Nie wyszczególnia precyzyjnie niezbędnych opracowań planistycznych na szczeblu lokalnym ani obszarów rewitalizacyjnych. Nie ma podbudowy ekonomicznej, dającej podstawy zastosowania zasad zrównoważonego rozwoju oraz przeciwdziałającej rabunkowej gospodarce przestrzeni.

To, że PZPWD – 2020 nie wypracował konkretnych, ujednoczonych ram planistycznych dla regionalnego formowania kompleksów architektonicznych, budynków oraz obiektów małej architektury miast i wsi (nawet jeśli miałyby to być tylko wytyczne lub sugestie odniesienia), jest wielkim błędem. Nie pozwala bowiem nawet w sposób bierny przeciwdziałać oraz koordynować niespójnych działań niezależnych gmin, degradujących regionalny krajobraz i niepotrzebnie zużywających nieodtwarzalne dobra przyrody. Jako dokument planistyczny nie daje wystarczających i konkretnych wykładni odniesienia do formowania trójwymiarowej przestrzeni dla opracowań planistycznych na poziomie niższym, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP).

Wrocławski Obszar Funkcjonalny i Wrocławski Obszar Metropolitalny

Przykładem opracowania na poziomie niższym niż regionalny, które nie spełnia kryteriów rozpatrzenia prawdopodobnych scenariuszy w przyszłości, jest opublikowana dotychczas część projektu Studium spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym (Studium spójności funkcjonalnej..., mapa 20), złożona z opracowań: „Analiza zasięgu oddziaływania WrOF – wyznaczenie granic”, „Analiza terminologiczna WrOF”, „Analiza polityk rozwoju gmin”, „Transport WrOF”, „Analiza uwarunkowań rozwoju osadnictwa”, „Środowisko przyrodnicze i rekreacja WrOF”, „Analiza SWOT WROF”, „Analiza SWOT WROF”, „Analiza rynku gruntów inwestycyjnych – WrOF”, „Raport cz. I – Opracowanie wytycznych dla lokalizacji węzłów usługowych na obszarze powiatu wrocławskiego”.

Wszystkie wyżej wymienione składowe projektu opierają się na danych zebranych do 2013 r., więc ich część analityczna nie daje podstaw do przyszłych prawdopodobnych scenariuszy rozwojowych.

WrOF obejmuje obszar większy niż określony w planie zagospodarowania przestrzennego województwa WOM (zawiera dodatkowo tereny powiatu wołowskiego).

Pozytywną stroną opracowywanego Studium WrOF jest jego element podbudowy ekonomicznej przy analizie uwarunkowań planistycznych (Studium spójności funkcjonalnej..., s. 189). Szkoda, że opracowanie to ogranicza się do części nieruchomości niezabudowanych objętych obowiązującymi planami miejscowymi. Nie uwzględnia zatem wartości terenów niezabudowanych nieobjętych MPZP, których powierzchnia stanowi niekiedy większość obszarów niektórych gmin w granicach zarówno WOM, jak i WrOF. Dotyczy to na przykład gminy Jordanów Śląski.

Administracyjne wsparcie przy funkcjonowaniu obszaru metropolitalnego

W punkcie I.1 „Analizy zakresu terminologicznego obszarów funkcjonalnych” projektu pn.: Studium spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym (s. 17) jego autorzy zawierają istotny dla opracowania cytat z KPZK 2030 „[...] Planowanie funkcjonalne jest [...] niezależne od podziału administracyjnego, a jego zadaniem jest dostosowanie celów i instrumentów polityki przestrzennej do specyfiki obszaru, w celu wykorzystania jego potencjału i przeciwdziałania sytuacjom konfliktowym, poprzez m.in. wzmocnienie pionowej współpracy instytucjonalnej na każdym etapie planowania i realizacji zamierzeń dotyczących obszarów funkcjonalnych”. Można się częściowo zgodzić z drugą, intencyjną częścią cytowanego zdania odnośnie do zadań i celów planowania obszarów funkcjonalnych.

W polskich warunkach prawnych i społeczno-gospodarczych niekonsekwentne, zadaniowe, jednorazowe działania planistyczne, dotyczące zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych, niestety są realizowane. Świadczą o tym

dotychczasowe negatywne rezultaty działań pozbawionych długofalowego, stałego wsparcia dostosowanych struktur administracyjnych. Zatem planowanie funkcjonalne teoretycznie jest możliwe niezależne od podziału administracyjnego, lecz niemal na pewno będzie nieskuteczne.

Przejawem tej nieskuteczności jest niepewność samorządów gminnych, które niewątpliwie dostrzegają potrzebę konsolidacji i wspólnej działalności w obszarze metropolitalnym. Z co najmniej 6 podjętych po 1999 r. odmiennych inicjatyw w sprawie ustalenia zasięgu terytorialnego WOM żadna nie doczekała się praktycznej realizacji. Różnice zdań odnośnie do partycypacji przy tworzeniu obszaru metropolitalnego wprowadzają chaos i zniechęcają do idei wspólnego działania. Przy niewłaściwej strukturze administracyjnej zabraknie konsekwentnej, długookresowej oraz hierarchicznej polityki przestrzennej. Nie będzie podstaw i możliwości do założenia bazy danych informacyjnych, aktualizowania opracowań, monitorowania oraz kontroli funkcjonowania projektowanych założeń. Nie będzie nawet możliwości ujednoczenia zróżnicowanych oznaczeń terenów oraz zasad ich przeznaczania w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz MPZP, obowiązujących obecnie na obszarze objętym WOM.

Chaos mogą pogłębić wprowadzane od lipca 2013 r. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, niedostosowane do dotychczasowych sposobów działania i inicjatyw lokalnych w sprawie tworzenia obszarów metropolitalnych. Przy braku sprecyzowanych granic obszarów metropolitalnych, konsekwentnie działających administratorów oraz szerokim zakresie możliwości finansowania prawdopodobne jest, że dofinansowanie zostanie rozproszony na projekty wielu rozproszonych zadań. Tym samym środki nie będą wykorzystane optymalnie z punktu widzenia ich największej efektywności celowej (ekonomicznej i zadaniowej).

Obszary wiejskie powiatu wrocławskiego we Wrocławskim Obszarze Metropolitalnym

W oparciu o dane statystyczne GUS z 2013 r., według obliczeń autora 1064 km² terenów wiejskich powiatu wrocławskiego zamieszkiwało 108 420 mieszkańców. Daje to na nich przeciętną gęstość zaludnienia osiagającą bez mała 102 osoby/km². Wielkość ta jest ponad 3,5 razy mniejsza niż przeciętna gęstość zaludnienia na terenach 3 małych miast powiatu (około 360 osób/km²) i ponad 21,2 razy mniejsza od średniej dla Wrocławia (2163 osoby/km²).

Pomijając walory ładu przestrzennego i krajobrazu, wiejskie tereny niezabudowane w ramach WOM powinny być chronione ze względu na prawidłowo pojęte zasady zrównoważonego rozwoju, z powodu wysokiej klasy bonitacyjnej gruntów oraz wysokiej wydajności gospodarki rolnej, wynikającej m.in. z dobrych warunków klimatycznych. *Analiza rynku nieruchomości w powiecie wrocławskim* (Lasota, Stanek 2013) wskazuje, że przyznanie gminom w granicach administracyjnych suwerenności

i niemal wyłączności w uprawnieniach z zakresu gospodarki przestrzennej (zadanie własne na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. ...) doprowadziło do źle kontrolowanej, rabunkowej gospodarki przestrzenią.

Analizę przeprowadzono w oparciu o obowiązujące studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, bowiem obejmują one cały obszar powiatu wrocławskiego. Ponadto w myśl art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych” (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. ...), czyli to właśnie one decydują o przeznaczeniu terenów. Nawet wówczas, gdy na niektórych obszarach brak obowiązujących MPZP, bowiem w takich sytuacjach przy określeniu wartości nieruchomości przesądza o przeznaczeniu art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Uchwalone w powiecie wrocławskim studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin przeznaczyły pod zabudowę mieszkaniową jako dominującą na dzień 15 lipca 2013 r. 17 426,4759 ha terenów, w tym 6001,2832 ha geodezyjnie oznaczonych jako zabudowane. W sumie tylko na terenach wiejskich pozostało do zabudowy 10 868,1941 ha terenów niezabudowanych (Lasota, Stanek 2013).

Przyjmując dla uproszczenia, że na tych terenach powstanie tylko zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna na działkach o przeciętnej powierzchni 1000 m², można na nich będzie wybudować 108 682 domy jednorodzinne. Zakładając, iż w każdym domu zamieszka przeciętnie 4-osobowa rodzina, daje to 434 727 mieszkańców. Czyli że tylko na terenie powiatu wrocławskiego, stanowiącego mniej niż 30% powierzchni WOM, władze konkurujących ze sobą 9 gmin przewidziały możliwość zasiedlenia bez mała 70% obecnej populacji Wrocławia lub ponad 400-procentowy wzrost ludności na terenach wiejskich powiatu.

W istocie liczby te należałoby zwiększyć, bowiem podane powierzchnie terenów pod zabudowę mieszkaniową uwzględniają tylko te z nich, które są przeznaczeniem dominującym. Możliwa jest jeszcze zabudowa na terenach o innych przeznaczeniach dominujących, dopuszczających realizację budynków mieszkalnych. Ponadto dla uproszczenia nie uwzględniono większej koncentracji zasiedlenia w przypadku zabudowy wielorodzinnej oraz tego, że tereny oznaczone geodezyjnie jako zabudowane mogą być dogęszczone nowymi budynkami.

Plany miejscowe i decyzje o warunkach zabudowy

Tereny wiejskie są częściej traktowane jako te, na których łatwiej można łamać obowiązujące przepisy i zasady prawne. Pozwalają sobie na to (zwykle bezkarnie, co świadczy o niewłaściwym systemie nadzoru i kontroli) same organy samorządowe, ustanawiające przepisy prawa miejscowego. Na przykład burmistrz gminy Kąty Wrocławskie oraz starosta powiatu wrocławskiego naruszyli zapis § 5 miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego (uchwały nr XXXII/259/96 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z 16 grudnia 1996 r.). Doprowadzili oni do wydania decyzji zezwalających na zabudowę działek nr: 96/6, 96/14 96/9, 96/3 oraz 96/4 obrębu Mokronos Dolny na terenach rolnych niedopuszczonych pod zabudowę, częściowo w granicach projektowanej drogi publicznej. W ten sposób wzniesiono 5 nowych budynków mieszkalnych jednorodzinnych z obiektami towarzyszącymi.

Inny przykład to brak przeciwdziałania gminy i wydanie przez starostę niezgodnych z prawem decyzji pozwoleń na budowę na działkach nr: 99/8-99/46 oraz 100/5-100/27 obrębu Smolec. Decyzje opiewały na zespół ponad 50 budynków mieszkalnych na działkach zagrodowych, przy czym wszystkie z nich mają powierzchnię mniejszą niż 800 m² (minimalna powierzchnia dopuszczona pod zabudowę w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie) i są usytuowane kilkaset metrów od najbliższej zabudowy wsi, na terenie bez uzbrojenia technicznego (z wyjątkiem będącej w początkowej fazie realizacji sieci elektroenergetycznej).

Problemem bardziej złożonym są sytuacje wymagające usunięcia sprzeczności przeznaczeń. Na przykład przez obszar objęty planem miejscowym, przyjętym uchwałą nr XXXII/259/96 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 16 grudnia 1996 r., przebiega obecnie część autostrady płatnej A8, zrealizowana w obrębie Mokronos Dolny w wyniku wydania 15 kwietnia 2003 r. przez wojewodę dolnośląskiego decyzji nr I-P-1/03. Podstawą prawną decyzji była ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Pomijając wątpliwe rozwiązanie prawne, dopuszczające fakt, że w demokratycznym państwie decyzją administracyjną można uchylać akty prawa miejscowego, ustanowionego w toku pełnej procedury prawnej z elementami uspołecznienia (co samo w sobie podważa zaufanie obywateli do systemu prawnego), ustawodawca, wprowadzając „specustawą drogową” zmiany funkcjonalne, nie zapewnił ładu przestrzennego na terenach bezpośrednio sąsiadujących. Formalnie więc w bezpośrednim sąsiedztwie wybudowanej drogi nadal obowiązuje uchwała nr XXXII/259/96, jednak uwarunkowania funkcjonalne są odmienne. Niektóre posesje nie mają obecnie zapewnionego właściwego dostępu do drogi publicznej, a znacznej części nieruchomości nie mogą zagospodarować zgodnie z nadal formalnie obowiązującym MPZP. Mają też utrudnioną drogę do skorzystania z przysługującego im prawa do odszkodowania za stratę wartości nieruchomości. Bowiem to na nich, a nie na inwestora spada cały ciężar udokumentowania strat, ponoszenie wydatków na reprezentację prawną, a potem długotrwałe oczekiwanie i starania w toku postępowania sądowego.

Wnioski

Wśród obszarów metropolitalnych miast europejskich Wrocław ma niekorzystną, bardzo niską gęstość zaludnienia oraz zabudowy. Analizy autora wskazały, że na

69 badanych obszarów metropolitalnych Europy gęstość zaludnienia wynosiła od 2678,0 osób/km² (Haga, Holandia) do 126,67 osób/km² (Samara, Rosja). WOM znalazł się w tej klasyfikacji na 66. miejscu, z gęstością zaludnienia 175,02 osób/km² (Stanek 2014). Pośrednio świadczy to o niewłaściwej, rabunkowej gospodarce przestrzeni.

Szczególnie niepokoi zestawienie parametrów gęstości zaludnienia WOM z porównywalnymi obszarami metropolitalnymi miast państw wysoko rozwiniętych, które podobnie jak Polska pretendują do znaczącej roli rolnictwa w gospodarce. W tym takich, których gęstość zaludnienia jest mniejsza niż w naszym kraju, np. Francji i Hiszpanii. Za przykład może posłużyć francuskie Lille o porównywalnej wielkości populacyjnej miasta i obszaru metropolitalnego z Wrocławiem. Gęstość zaludnienia w Lille jest ponad 2,6 razy większa niż we Wrocławiu oraz ponad 6,8 raza przewyższa analogiczny wskaźnik dla przyjętych do porównania obszarów metropolitalnych (1248 osób/km²) (Stanek 2013).

Powstaje pytanie, czy nas na to stać. Warto, aby świat nauki dobitniej się w tej sprawie wypowiedział.

Władze gmin powiatu wrocławskiego przeznaczyły pod zabudowę obszary znacznie przekraczające popyt na tereny inwestycyjne. Stymuluje to rozproszenie zabudowy, utrudnienie i podwyższenie kosztów uzbrojenia w infrastrukturę techniczną oraz społeczną i nieodwracalne następstwa przyrodnicze oraz krajobrazowe. Szczególnie na terenach wiejskich, które przy braku wystarczających barier prawnych i planistycznych oraz niewłaściwym zrozumieniu problemu przez władze gmin są najłatwiej dostępnymi terenami do rozprzestrzenienia się procesów dezurbanizacji.

Negatywne skutki przestrzenne spowodowane są często zbyt powierzchownym charakterem, brakiem koordynacji oraz niespójnością studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz MPZP. Mimo że opracowania te powstały w oparciu o analogiczne przepisy prawne, sposoby ich zapisu tekstowego oraz oznaczeń graficznych nie tylko w sąsiadujących obszarach samorządowych (studia), ale nawet w tych samych gminach nie zawsze można obecnie jednoznacznie i jednolicie zinterpretować. Potrzeba ujednolicenia tych opracowań wydaje się niezbędną nie tylko z punktu widzenia przywracania podstaw ładu przestrzennego. Nie będzie to proste, biorąc pod uwagę, że np. w gminie Kobierzyce w 2010 r. obowiązywały wykonane według odmiennych oznaczeń, przez różnych projektantów i firmy 202 MPZP (obecnie jest ich więcej).

Propozycje zmian

1) Uporządkować przepisy prawne, wzmacniając rolę planowania przestrzennego, z jednoczesnym wprowadzeniem m.in. odpowiedzialności karnej oraz administracyjnej dla projektantów, odpowiedzialnych za ustanawianie zasad zabudowy i zagospodarowania terenów, oraz podejmujących decyzje administracyjne (nie tylko w obszarach metropolitalnych).

2) Ograniczyć nieprzemysłane, zbyt częste ingerencje korygujące ustawodawcy odnośnie do podstawowych przepisów prawnych, zwłaszcza w zakresie gospodarki przestrzennej. Takie korekty obniżają percepcję intencji legislacyjnych, zrozumienie i kontrolowanie zachodzących zmian, a tym samym dewaluują przestrzeganie przepisów prawnych.

3) Zmienić strukturę organizacyjną administracji publicznej, umożliwiając skuteczną gospodarkę przestrzenną (konsekwentne, długotrwałe planowanie, zarządzanie, korygowanie i nadzorowanie zachodzących procesów) obszarów metropolitalnych, jako samodzielnej jednostki administracyjnej co najmniej na poziomie powiatu.

4) Zmienić i dostosować strukturę hierarchiczną systemu planowania przestrzennego w Polsce, zapewniając konsekwentne, długotrwałe i skoordynowane działania przestrzenne wszystkich szczebli administracji publicznej, z uruchomieniem struktur powiatowych.

5) Przywrócić znaczenie planisty przestrzennego – urbanisty jako zawodu zaufania publicznego, m.in. przez przywrócenie egzaminów państwowych i licencji do prowadzenia działalności zawodowej, z jednoczesnym podniesieniem wymagań jakościowych odnośnie do wiedzy i profesjonalnych umiejętności kandydujących.

6) Zmienić zasady kształcenia planistów przestrzennych w uczelniach państwowych, przechodząc z nauczania ilościowego w jakościowe, ze ściślejszym powiązaniem studiujących z praktyką projektową.

7) Podjąć działania ogólnokrajowe, regionalne i lokalne dla ujednoczenia zasad sporządzania obligatoryjnych projektów planistycznych. W przypadku obszarów metropolitalnych wypracować indywidualne (w tym modułowe), spójne sposoby zapisu przeznaczeń oraz oznaczeń graficznych, dających możliwość skoordynowania sporządzanego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz MPZP.

8) Przyjąć zasady analiz wariantowych scenariuszy możliwości rozwoju wszystkich opracowań planistycznych i ich obowiązkowej podbudowy ekonomicznej.

9) Rozważyć przez władze gmin możliwości korekt obowiązujących opracowań planistycznych, celem zmniejszenia nadmiernej podaży powierzchni terenów według przeznaczeń.

10) Podjąć działania celem usunięcia sprzeczności przeznaczeń ustanowionych przez uchwalone plany miejscowe z powodu ich dezaktualizacji w następstwie wydanych decyzji o warunkach zabudowy inwestycji celu publicznego (np. na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych).

Bibliografia

- Boni M., 2012, Zielona księga dot. obszarów metropolitalnych. Dokument do konsultacji, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Informacje o powiatach*, 2013, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, <http://wroclaw.stat.gov.pl/dane-o-wojewodztwie/powiaty-1541/informacje-o-powiatach-2013-1604/> (dostęp 2 marca 2015).

- Interim Territorial Cohesion Report*, 2004, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, uchwała Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (M.P. z 2012 r., poz. 252).
- Lasota T., Stanek L., 2013, Analiza rynku nieruchomości w Powiecie Wrocławskim, Wrocław.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, przyjęty przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego uchwałą nr XLVIII/873/2002 z dnia 30 sierpnia 2002 r.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego – Perspektywa 2020, przyjęty uchwałą nr XLVIII/1622/2014 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 marca 2014 r., rys. 10.
- Opinia dotycząca dokumentu Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, 25 stycznia 2011 r., <http://www.kpzp.pan.pl/pl/opinie-i-stanowiska/96-opinia-dotyczca-dokumentu-koncepcja-przestrzennego-zagospodarowania-kraju-2030> (dostęp 8 marca 2015).
- Rousseau J.M., 2008, *Europejskie regiony w kontekście globalnej bitwy o przyszłość*, [w:] *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, red. P. Jakubowska i in., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Stanek L., 2013, Analiza porównawcza rozwiązań systemów transportu szynowego (metra) niektórych miast, referat (opracowanie Komisji Urbanistyki i Architektury Polskiej Akademii Nauk oddział we Wrocławiu), Wrocław.
- Stanek L., 2014, Systemy transportowe miast europejskich z metrem, referat na I Międzynarodowym Naukowo-Praktycznym Kongresie Urban Environment – XXI century – Architecture. Civil Engineering. Design, Kijów.
- Studium spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym, Wrocławski Obszar Funkcjonalny, http://www.powiatwroclawski.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1931:studium-spojności-funkcjonalnej-we-wrocławskim-obszarze-funkcjonalnym&catid=133:program-operacyjny-pomoc-techniczna&Itemid=244 (dostęp 7 marca 2015).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2014, poz. 518 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2015, poz. 647 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2013, poz. 593 z późn. zm.).
- Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2005, 2006*, „Studia Regionalne i Lokalne” t. 2.

PERSPEKTYWY ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO TERENÓW WIEJSKICH WROCŁAWSKIEGO OBSZARU METROPOLITALNEGO W GRANICACH POWIATU WROCŁAWSKIEGO

ABSTRAKT: Istniejące uwarunkowania prawne oraz dotychczasowa praktyka sporządzania opracowań planistycznych na terenach Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego przyczyniły się do niedostatecznie kontrolowanego procesu dezurbanizacji. Jego negatywne skutki dotyczą w szczególności terenów wiejskich 9 gmin powiatu wrocławskiego. Uchwalone studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego umożliwiają obecnie zabudowę mieszkaniową, która wielokrotnie przewyższa popyt i racjonalne zapotrzebowanie. Artykuł identyfikuje przyczyny prawne i planistyczne rozproszenia zabudowy. Wskazuje na sposoby przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom obecnego zagospodarowania przestrzennego oraz potencjalne kierunki określonych prawnie działań. Opracowanie kończą wnioski i propozycje zmian istniejącej sytuacji.

SŁOWA KLUCZOWE: Wrocławski Obszar Metropolitalny, powiat wrocławski, planowanie przestrzenne, tereny przeznaczone pod zabudowę