

*Maciej J. Nowak\**

## DECYZJE O WARUNKACH ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENU – INSTRUMENT CZY WYŁĄCZNIE BARIERA ROZWOJU?

Celem artykułu jest zbadanie procesu wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminach wiejsko-miejskich położonych w strefie zewnętrznej Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego oraz określenie, czy poszczególne gminy prowadzą zblizoną, czy odmienną politykę w tym zakresie i od czego zależą ewentualne różnice. Badania odnoszą się do czterech gmin wiejsko-miejskich położonych w strefie zewnętrznej Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego. W badaniach dotyczących lat 2007–2010 określono, jak co roku w każdej gminie kształtowała się liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy, ilu ustaleń o warunkach zabudowy odmówiono oraz ile – i na jakie cele – wydano decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ponadto określono udział procentowy w decyzjach wydanych ogółem decyzji: przeznaczonych na cele gospodarcze, wydanych na rzecz osób prawnych oraz wydanych na terenie miasta.

**Słowa kluczowe:** decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, rozwój regionalny, rozwój lokalny

Na rozwój regionalny i lokalny składa się szereg czynników i uwarunkowań. Szczególnie istotną rolę odgrywa wśród nich polityka przestrzenna. Poprawnie prowadzona powinna być zarówno na szczeblu krajowym, wojewódzkim (regionalnym), jak i gminnym (lokalnym)<sup>1</sup>. W przypadku każdego szczebla występują odmienne instrumenty, dzięki którym możliwe jest efektywne wykorzystywanie przestrzeni i zarządzanie nią. Szczególny nacisk – co jest w pełni zasadne – kładzie się w tym kontekście na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plan zagospodarowania przestrzennego województwa oraz koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Nieco na uboczu pozostają natomiast decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Traktowane są one bardzo często jako zło konieczne, którego z uwagi na obowiązujące obecnie regulacje szybko wyeliminować się nie da, ale które zdecydowanie negatywnie oddziałuje na przestrzeń.

Niezależnie od ocen merytorycznych tych decyzji należy jednak wskazać, że są one stosowane jako instrument zarządzania przestrzenią praktycznie w każdej gminie. W przeważającej części gmin jest to instrument stosowany najczęściej (Śleszyński 2010, s. 33–35). W związku z powyższym w pełni zasadne wydaje

---

\* Katedra Prawa i Gospodarki Nieruchomościami, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, ul. Żołnierska 47, 70-210 Szczecin; e-mail: macnowak@zut.edu.pl.

<sup>1</sup> Osobnym zagadnieniem jest polityka przestrzenna prowadzona na szczeblu europejskim.

się dokonanie analizy tego, w jakim zakresie decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może wpływać i wpływa na rozwój lokalny i regionalny. Celem artykułu jest zbadanie tego procesu w gminach wiejsko-miejskich położonych w strefie zewnętrznej Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego oraz określenie, czy poszczególne gminy prowadzą zblizoną, czy odmienną politykę w tym zakresie i od czego zależą ewentualne różnice. Podmiot i przedmiot badań uzasadnione są tym, że strefy zewnętrzne obszarów metropolitalnych w dużym stopniu poddane są procesom suburbanizacji. W tych ośrodkach powinna również znacząco rozwijać się przedsiębiorczość. W takich warunkach w pełni możliwe będzie więc dokonanie oceny wpływu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na rozwój regionalny i lokalny.

Badania odnoszą się do czterech gmin wiejsko-miejskich położonych w strefie zewnętrznej Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego. Gminy Goleniów i Police są do siebie zblizone pod względem powierzchniowym oraz funkcjonalnym. Łączy je również to, że bezpośrednio przylegają do miasta Szczecin, w związku z czym na ich terenie zachodzą procesy niekontrolowanej zabudowy związanej z „rozlewaniem się miasta”. W obu gminach znajdują się stolice powiatów. Z powyższych względów gminy te mogą być wzajemnie porównywane. Drugą grupę stanowią gminy położone w strefie zewnętrznej Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (strefie oddziaływania metropolii), ale już niegraniczące bezpośrednio z metropolią. Proces oddziaływania na nie metropolii jest więc mniejszy, ale nie znikomy. Dobór gmin uzasadnia możliwość dokonania analizy polityki przestrzennej w ich dwóch grupach. W każdej grupie zweryfikowano po dwa przykłady gmin wiejsko-miejskich, w których prowadzona jest nieco odmienna polityka przestrzenna.

W badaniach dotyczących lat 2007–2010 określono, jak co roku w każdej gminie kształtowała się liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy, ilu ustaleń o warunkach zabudowy odmówiono oraz ile – i na jakie cele – wydano decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ponadto określono udział procentowy w decyzjach wydanych ogółem decyzji: przeznaczonych na cele gospodarcze, wydanych na rzecz osób prawnych oraz wydanych na terenie miasta. Powyższe informacje pozwolą sprecyzować:

- jak często w poszczególnych gminach wydawane są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- jakie są główne cele wskazanych decyzji, w tym jaką rolę odgrywają cele związane z rozwojem gospodarczym;
- jak prezentuje się porównanie zakresu zagospodarowania miast i pozostałych części gmin.

Na podstawie wspomnianych informacji wyciągnięto kolejne wnioski, ważne z punktu widzenia tematu artykułu.

### **Rozwój regionalny a polityka przestrzenna**

W literaturze przedmiotu szeroko akcentuje się rolę polityki przestrzennej w rozwoju regionalnym. Można ją łączyć w tym kontekście z koncepcją uzy-

skania spójności terytorialnej, której osiągnięcie polega właśnie na kształtowaniu przestrzeni Unii Europejskiej w celu zapewnienia najlepszego rozwoju poszczególnych terytoriów dla urzeczywistniania celów rozwojowych UE (Stanowisko Rządu RP... 2008). Ponadto koncepcje rozwoju regionalnego, uwzględniające również zagadnienia z zakresu polityki przestrzennej, są w coraz większym stopniu używane w dokumentach programowych związanych z funduszami europejskimi (Olejniczak 2005, s. 46). W koncepcjach tych (w szczególności nowej teorii wzrostu, nowej geografii ekonomicznej bądź też w teorii regionu uczącego się) wskazuje się, że podstawowym czynnikiem rozwoju danej jednostki przestrzennej stają się jej zasoby endogeniczne oraz postępująca ekonomizacja przestrzeni i zachodzących w niej procesów. Procesy te występują w poszczególnych regionach w stopniu zróżnicowanym, co może prowadzić do dysproporcji w rozwoju regionów (Korenik 2011, s. 79–80). W świetle powyższego tym bardziej zasadna wydaje się teza o istotnej roli oraz dużym wpływie polityki przestrzennej na rozwój regionalny. Region rozumiany jest jako terytorium o ukształtowanym układzie instytucjonalnym, stanowiącym źródło innowacyjności (Nowakowska, Przygodzki, Sokołowicz 2011, s. 88–89). Terytorium to musi być w różny sposób kształtowane właśnie przez politykę przestrzenną, której brak może doprowadzić do osłabienia instytucji oraz powstrzymania rozwoju innowacyjności. Zasadę tę odnieść należy w szczególności do regionów, które w ramach Unii Europejskiej położone są peryferyjnie.

Jednocześnie należy podkreślić, że do tego, aby polityka przestrzenna miała pozytywny wpływ na rozwój regionalny, nie wystarczy samo „mechaniczne” jej prowadzenie. Tadeusz Markowski (2011, s. 26) wskazuje, że nie wszystkie instrumenty planowania przestrzennego stanowią jednocześnie instrumenty polityki rozwoju. Zależność tę obrazuje rycina 1.



Ryc. 1. Współzależność systemu planowania rozwoju i systemu gospodarki przestrzennej

Źródło: Markowski 2011, s. 26.

Instrumenty gospodarki przestrzennej oraz plany zagospodarowania przestrzennego (w szerokim znaczeniu tego pojęcia), aby stanowić instrumenty polityki rozwoju, muszą spełniać szereg kryteriów związanych z poprawnością procesu planowania, zachowaniem kolejności poszczególnych działań oraz racjonalnością przyjętej w danej skali koncepcji. W literaturze przedmiotu nie budzi wątpliwości to, że obok polityki przestrzennej i planowania przestrzennego nieodłącznie koniecznym elementem systemu regulującego rozwój przestrzeny są decyzje przestrzenne, wydawane na bazie wypracowanego mechanizmu uwzględniającego instrumenty ich realizacji (Borsa 2008, s. 177). Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowią jeden z rodzajów wzmiankowanych decyzji przestrzennych. W związku z tym zasadny jest wniosek, że również one mogą być wykorzystywane w rozwoju regionalnym jako czynnik go pobudzający. Jak wywiedziono powyżej, sama możliwość nie daje gwarancji, że wskazany instrument zostanie prawidłowo wykorzystany, zwłaszcza że ma on szereg wad i słabości, utrudniających jego racjonalne wyzyskanie.

### **Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu w rozwoju regionalnym**

Mimo że w praktyce decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu występują w znaczącym zakresie polityki przestrzennej, są one w literaturze przedmiotu konsekwentnie krytykowane. Krytyka ta jest istotna, gdyż zgodnie z nią decyzje zagrażają zachowaniu zasady ładu przestrzennego.

Tab. 1. Główne zarzuty względem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Z. Ziobrowski	– decyzje są instytucją dezintegrującą zagospodarowanie przestrzeni, niemającą odpowiednika w innych krajach europejskich – decyzje „rządzą” zagospodarowaniem przestrzeni miast, wypierając inne instrumenty polityki przestrzennej
A. Kopeć	– sprzeczność z intencjami ustawodawcy
T. Markowski, A. Kowalewski	– decyzje o warunkach zabudowy są korupcyjgenne – naruszanie zasad ładu przestrzennego przez decyzje

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ziobrowski 2010, s. 37–42; Kopeć 2009, s. 41; Kowalewski 2009, s. 7–20; Markowski 2011, s. 38.

W tabeli 1 przedstawiono najczęściej pojawiające się w literaturze przedmiotu zarzuty względem instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z perspektywy polityki rozwoju bardzo istotne jest to, że wypierają one inne instrumenty polityki przestrzennej. Z zarzutem tym należy się zgodzić z punktu widzenia systemowego: gminy, mając do dyspozycji plany miejscowe oraz decyzje, często wybierają rozwiązania dla nich prostsze i szybsze w wykonaniu. Jest to argument na rzecz tezy, że decyzje stanowią raczej barierę rozwoju. Jednakże przy analizie należy mieć na uwadze wytworzony stan faktyczny i prawny w polskim systemie planistycznym. W świetle obowiązujących prze-

pisów prawnych trudno oczekiwać, aby obecny stan rzeczy w sposób radykalny i szybki uległ zmianie. Możliwe jest jedynie apelowanie do przedstawicieli gmin o większe – w miarę ich możliwości finansowych – uwzględnianie w polityce przestrzennej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako głównych instrumentów polityki w tym zakresie. Trudno również kategorycznie stwierdzić, czy i kiedy nastąpiłaby gruntowna reforma przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W chwili obecnej oraz na pewno w najbliższej przyszłości decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu pozostaną więc bardzo istotnym instrumentem prowadzenia polityki przestrzennej. Mimo negatywnej oceny opisanego stanu faktycznego nie sposób go zupełnie zakwestionować. W konsekwencji należy przyjąć, że szereg inwestycji (również ważnych z punktu widzenia gospodarczego gminy) będzie realizowanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. A skoro tak, to należy, mimo ich dużych (i niebudzących większych wątpliwości) wad zastanowić się nad tym, jak mogą one w kontekście rozwoju regionalnego zostać optymalnie wykorzystane.

Charakteryzując wpływ decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na rozwój lokalny, trzeba wspomnieć o ich dwóch rodzajach. **Decyzje o warunkach zabudowy** wydawane są w sytuacji, gdy konieczna jest zmiana przeznaczenia danej nieruchomości (przy braku planu miejscowego) polegająca na wzniesieniu obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego bądź jego części. Decyzje te są więc wydawane w różnych sytuacjach. Dominująca ich część dotyczy spraw mieszkaniowych. Wnioskodawcami są wówczas przeważnie właściciele działek, którzy chcą swoje nieruchomości zabudować lub rozbudować. Zakres wydawanych decyzji o warunkach zabudowy może dzięki temu kształtować tereny mieszkaniowe w danej gminie. W strefach zewnętrznych obszarów metropolitalnych można w ten sposób podejmować próby kontroli nad procesem suburbanizacji (i kształtowania profilu gminy). W przypadku gdy wnioskodawcami w sprawie wydania decyzji są osoby prawne, należy przyjąć, że w zdecydowanej większości sprawy dotyczą podejmowania działalności gospodarczej bądź polepszania jej warunków. Składane wnioski mogą się również wiązać z poprawą jakości obiektów infrastruktury technicznej. Decyzje o warunkach zabudowy nie mogą być jednocześnie wydawane w zbyt dużym zakresie. Oznaczałoby to bowiem zupełną utratę przez organy gminy kontroli nad utrzymaniem ładu przestrzennego.

**Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego** wiążą się z kolei ze zmianą przeznaczenia terenu, która podejmowana jest ze względu na realizację celu publicznego przez określony podmiot publiczny. Celem publicznym mogą więc być np. inwestycje drogowe, kolejowe, środowiskowe czy też dotyczące świadczenia usług publicznych. Decyzje te nie występują w praktyce w tak dużym zakresie, jak same decyzje o warunkach zabudowy. W związku z tym oraz z uwagi na duży związek z podmiotami publicznymi (jako inicjatorami tych decyzji) w mniejszym stopniu są one krytykowane w ujęciach teoretycznych.

Nie budzi więc wątpliwości to, że oba rodzaje decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, mimo swoich wad, są istotnie powiązane z rozwojem regionalnym, a nawet mogą stanowić w jakimś zakresie jego mierniki. Muszą być jednak wykorzystywane w odpowiedni sposób.

### **Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – rekomendacje**

Z badań Tomasza Komornickiego, Marka Więckowskiego oraz Przemysława Śleszyńskiego wynika, że w latach 2006–2007 w skali całego kraju pomiędzy pokryciem obowiązującymi planami miejscowymi a liczbą wniosków o ustalenie warunków zabudowy występowała korelacja ujemna (Komornicki, Więckowski, Śleszyński 2010, s. 54). Tendencja ta najprawdopodobniej została zachowana w kolejnych latach. Potwierdza to tezę krytyków decyzji, zgodnie z którą ograniczają one znacząco rozwój planów miejscowych. Jednakże również przy tym założeniu udaje się w literaturze przedmiotu odnaleźć wskazówki, na podstawie których można włączyć decyzje w system aktywnej polityki przestrzennej w gminie. Wśród cech aktywnej polityki przestrzennej Wanda Gaczek (2003, s. 15) wymienia m.in.:

- nacisk na wdrażanie ustalonych celów polityki przestrzennej;
- analizę kosztów realizacji celów;
- wykorzystanie podejścia strategicznego w realizacji przyjętych celów;
- wykorzystanie zestawu instrumentów urbanistyczno-architektonicznych, prawnych, ekonomiczno-finansowych, organizacyjnych i marketingowych;
- zastosowanie rynkowych instrumentów gospodarki gruntami.

Waldemar Budner (2004, s. 42) w kontekście aktywnej polityki przestrzennej akcentuje szczególnie konieczność udziału gminy w lokalnym rynku nieruchomości. Rozwijając powyższe, można stwierdzić, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu będzie mogła w pewnym zakresie pozytywnie wpływać na rozwój gminy, gdy będzie powiązana z innymi działaniami na szczeblu lokalnym. Oczywiście zakres jej pozytywnego oddziaływania nie będzie oceniany tak jednoznacznie, jak dodatni wpływ obowiązywania planu miejscowego. Niemniej decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu skorelowane z innymi instrumentami rozwoju powinny w większym stopniu przyczynić się do rozwoju gminy niż decyzje nieskorelowane. W tym kontekście zarekomendować należy zwłaszcza:

- merytoryczne oparcie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; z prawnego punktu widzenia obowiązek taki nie istnieje, ale w kontekście prowadzenia polityki rozwoju i ochrony ładu przestrzennego – jak najbardziej powinien być realizowany;
- zgodność między treścią wydawanych decyzji o warunkach zabudowy a zaplanowanymi przez gminę decyzjami o podziałach nieruchomości, do której przyczynić się może usytuowanie obu kategorii spraw w jednym wydziale urzędu gminy lub ścisła współpraca między wydziałami;



- zgodność między treścią wydawanych decyzji o warunkach zabudowy a planami gminy w zakresie sprzedaży i dzierżawy nieruchomości gminnych, czego wyrazem może być liczba gruntów sprzedawanych przez gminę oraz dochody uzyskiwane z tego tytułu.

Bardzo ważnym elementem jest również to, jaki udział procentowy w wydawanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowią decyzje dotyczące celów gospodarczych bądź polepszające warunki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Dodatkowo podnieść należy to, że w gminach sąsiadujących z dużym miastem występuje bardzo nasilona presja ze strony inwestorów planujących wznieść lub rozbudować budynki przeznaczone na cele mieszkaniowe. Niekontrolowana zabudowa może zdecydowanie zagrozić innym celom rozwojowym bądź środowiskowym gminy. Dlatego też w takich ośrodkach bardzo ważne jest to, w ilu przypadkach odmówiono ustalenia warunków zabudowy i jak te odmowy uzasadniono. Jeżeli liczba odmów jest mała w stosunku do wydanych decyzji, a jako przyczyny odmowy podaje się jedynie braki proceduralne (np. niedokonanie uzgodnień z określonymi organami), bardziej prawdopodobna jest teza, że w danym przypadku decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie wywierają żadnego pozytywnego wpływu na rozwój lokalny.

### **Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminach wiejsko-miejskich bezpośrednio sąsiadujących z dużym miastem (Goleniów i Police)**

Goleniów oraz Police to gminy wiejsko-miejskie bezpośrednio sąsiadujące z miastem Szczecin. Gminy mają zblizoną powierzchnię. Gospodarka gminy Police jest zdominowana przez jeden duży podmiot gospodarczy – Zakłady Chemiczne Police SA. Tereny gminy w zdecydowanej większości (ok. 75% powierzchni) objęte są miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Inaczej jest w gminie Goleniów, gdzie powierzchnia objęta planem nie przekracza 10% jej obszaru. W obu gminach funkcjonują parki przemysłowe, a w gminnych strategiach rozwoju występują zapisy odnośnie do rozwoju gospodarczego gminy. W obu przypadkach duża część terenów gminy podlega procesowi suburbanizacji.

Z tabeli 2 wynika, że liczba decyzji o warunkach zabudowy wydawanych w gminie Goleniów jest bardzo duża, a ogólna liczba rozstrzygnięć związanych z warunkami zabudowy (w tym zmiany i przeniesienia decyzji) – jeszcze większa. W roku 2007 wydano 1089 rozstrzygnięć, w 2008 – 917, w 2009 – 849, a w 2010 – 789. Jednocześnie organ gminy w stosunkowo dużej liczbie przypadków (zwłaszcza w latach 2007–2008) odmawiał ustalenia warunków zabudowy. Z analizy zebranych danych wynika, że na cele gospodarcze (szeroko rozumiane – jako cel gospodarczy oceniono m.in. budowę obiektów biurowych czy pawilonu handlowego) wydaje się niewiele decyzji – dominują decyzje dotyczące celów mieszkaniowych. W modelowym ujęciu wydawanie decyzji o warunkach zabudowy w gminie Goleniów przedstawia się tak, że wnioski dotyczące budowy lub

rozbudowy budynków mieszkalnych trafiają do pracowników samorządowych, weryfikujących, czy w ramach decyzji uzyskano wszelkie niezbędne konsultacje oraz czy zachowane zostały zasady „kontynuacji funkcji” i „bliskiego sąsiedztwa”. W tym kontekście należy wskazać, że realizacja tak dużej liczby wniosków nie gwarantuje zachowania ładu przestrzennego. Z zaprezentowanego zestawienia wynika również, że decyzje nie stanowią istotnego instrumentu skierowanego do przedsiębiorców.

Tab. 2. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminie Goleniów

Rok	2007	2008	2009	2010
Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy	467	518	576	516
Liczba odmów ustalenia warunków zabudowy	37	31	15	18
Udział procentowy decyzji o warunkach zabudowy wydanych na cele gospodarcze w ogólnej liczbie wydanych decyzji	4,9	2,89	2,08	2,71
Liczba wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	155	162	183	161

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Urzędzie Miejskim w Goleniowie.

Nieco odmiennie ocenić należy wydawane w gminie Goleniów decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzje te wiążą się w większym zakresie z inwestycjami prowadzonymi przez gminę lub inne podmioty. Inwestycje dotyczą sieci elektroenergetycznej, wodociągów, oświetlenia na terenie gminy, dróg gminnych, kanalizacji oraz infrastruktury elektroenergetycznej. Nie budzi więc wątpliwości fakt, że stosunkowo duża liczba tego rodzaju decyzji w mniejszym stopniu zagraża zasadzie ładu przestrzennego, a w większym może się przyczynić do rozwoju lokalnego i regionalnego (konsekwentnie zapewniając coraz lepszy poziom infrastruktury technicznej).

Tabela 3 przedstawia decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminie Police. Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy jest zdecydowanie mniejsza niż w zbliżonej pod względem powierzchni i lokalizacji gminie Goleniów. Wynika to niewątpliwie z obowiązywania na większości terenu gminy planu miejscowego. W przedmiotowym przypadku decyzje o warunkach zabudowy odgrywają w większym zakresie rolę uzupełniającą. Bardzo duża ich część dotyczy celów związanych z działalnością gospodarczą, co skłania do wniosku, że decyzja o warunkach zabudowy w formule obowiązującej w gminie Police znacząco oddziałuje na rozwój gospodarczy gminy. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na bardzo małą liczbę odmów ustalenia warunków zabudowy, co mimo wszystko może stanowić pewien problem.



Tab. 3. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminie Police

Rok	2007	2008	2009	2010
Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy	46	15	7	45
Liczba odmów ustalenia warunków zabudowy	2	0	0	0
Udział procentowy decyzji o warunkach zabudowy wydanych na rzecz osób prawnych w ogólnej liczbie wydanych decyzji	30,43	66,6	42,8	28,8
Udział procentowy decyzji o warunkach zabudowy wydanych na cele gospodarcze w ogólnej liczbie wydanych decyzji	32,6	80	57,1	15,5
Liczba wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	17	6	3	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Urzędzie Miejskim w Policach.

Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego mają zbliżone przeznaczenie jak w gminie Goleniów – są to stacje bazowe telefonii komórkowych, sieci: elektroenergetyczna, ciepła i wodociągowa, komunikacja drogowa oraz infrastruktura portowa. Również w tym przypadku jest to więc instrument pożyteczny w rozwoju lokalnym i regionalnym, jednak nie odgrywa on aż tak dużej roli jak w gminie Goleniów.

### **Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminach wiejsko-miejskich pośrednio sąsiadujących z dużym miastem (Pyrzyce i Nowe Warpno)**

Gminy wiejsko-miejskie Pyrzyce i Nowe Warpno nie sąsiadują bezpośrednio ze Szczecinem, ale znajdują się w jego strefie oddziaływania. Są włączone do Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, lecz z uwagi na jego słaby rozwój proces suburbanizacji występuje w zdecydowanie mniejszym stopniu niż w gminach bezpośrednio przyległych do Szczecina. W gminie Pyrzyce w znikomym stopniu obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w gminie Nowe Warpno nie obowiązuje on w ogóle. Oba przypadki gmin należy więc osobno przeanalizować z punktu widzenia działań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Tab. 4. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminie Pyrzyce

Rok	2007	2008	2009	2010
Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy	104	150	164	166
Liczba odmów ustalenia warunków zabudowy	8	10	3	2
Liczba wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	14	35	43	58

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Urzędzie Miejskim w Pyrzycach.

Z tabeli 4 wynika, że w gminie Pyrzyce liczba decyzji o warunkach zabudowy jest duża i z roku na rok rośnie. Można dodać, że poza samymi decyzjami wydawano również inne rozstrzygnięcia związane z ustalaniem warunków zabudowy (w danym roku wydawano średnio 4–21 przeniesień decyzji). Duża liczba decyzji pozytywnych koreluje z coraz mniejszą odmownych. W Urzędzie Miasta nie udało się uzyskać dokładnej informacji na temat decyzji o warunkach zabudowy wydanych na cele gospodarcze, niemniej z przeprowadzonego wywiadu bezpośredniego wynika, że są to przypadki jednostkowe. Można więc stwierdzić, że w odniesieniu do gminy Pyrzyce decyzje o warunkach zabudowy zastępują w większości plan miejscowy, zagrażając zachowaniu ładu przestrzennego i zarazem w znikomym stopniu wpływając na rozwój lokalny i regionalny. Dodatkowo należy wskazać, że z przeprowadzonych badań statystycznych wynika, iż istnieje korelacja między liczbą wydawanych decyzji o warunkach zabudowy w gminach Goleniów i Pyrzyce (wynosi 0,81417). W pozostałych przypadkach korelacja nie występuje. Jest to tym bardziej warte podkreślenia, że obie gminy prowadzą wzajemnie szczególnie zbliżoną politykę przestrzenną, ukierunkowaną na niewielkie wykorzystanie planu miejscowego i wydawanie dużej liczby decyzji o warunkach zabudowy.

Sukcesywnie wzrasta natomiast liczba decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przeznaczenie tych decyzji to przede wszystkim: sieć gazowa, sieć elektroenergetyczna, drogi publiczne, sieć wodociągowa, infrastruktura techniczna, boisko zabaw oraz stacja telefonii komórkowej. Podobnie więc jak w przypadku gminy Goleniów, można odnotować prawidłowość, że do rozwoju lokalnego i regionalnego (oraz poprawy konkurencyjności gminy) w większym stopniu przyczynia się drugi z rodzajów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu.

Liczba decyzji o warunkach zabudowy wydanych w gminie Nowe Warpno jest zdecydowanie mniejsza niż w gminie Pyrzyce (tab. 5). Zwraca uwagę zupełny brak odmów ustalenia warunków zabudowy przez organy gminy. Znikomy jest również udział procentowy decyzji wydanych na cele gospodarcze w ogólnej liczbie rozstrzygnięć. Powyższe, łącznie z informacją o braku planów miejscowych, świadczy o polityce przestrzennej nastawionej przede wszystkim na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych starych i nowych mieszkańców gminy.

Tab. 5. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminie Nowe Warpno

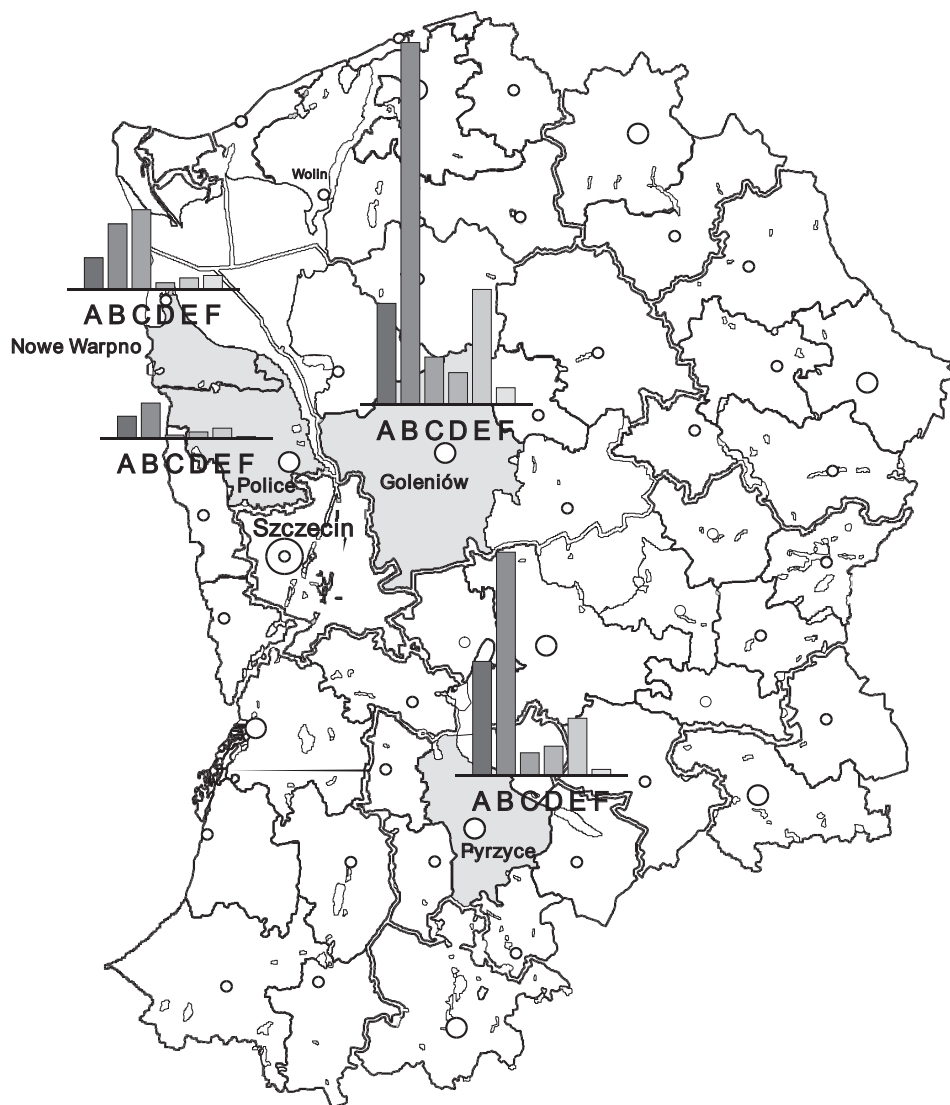
Rok	2007	2008	2009	2010
Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy	33	72	26	33
Liczba odmów ustalenia warunków zabudowy	0	0	0	0
Udział procentowy decyzji o warunkach zabudowy wydanych na rzecz osób prawnych w ogólnej liczbie wydanych decyzji	15,15	2,77	7,69	9,09
Udział procentowy decyzji o warunkach zabudowy wydanych na cele gospodarcze w ogólnej liczbie wydanych decyzji	3,03	0	11,53	0
Liczba wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	3	10	9	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Urzędzie Miejskim w Nowym Warpnie.

W niewielkim zakresie wydawane są też decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Główne przedmioty tych decyzji to: wał przeciwpowodziowy, kable oraz urządzenia telefoniczne czy kontener technologiczny. W porównaniu do innych gmin stwierdzić należy, że w gminie również ten rodzaj decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie stanowi znaczącego instrumentu rozwoju lokalnego i regionalnego.

Rozwinięciem przeprowadzonych badań jest określenie zakresu wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie ilościowym, przestrzennym i związanym z liczbą mieszkańców gminy (ryc. 2). Pod względem ilościowym i powierzchniowym najczęściej decyzji wydano w gminach Goleniów i Pyrzyce, a najmniej – w gminie Police. W tym ostatnim przypadku należy więc ponowić tezę o pozytywnych skutkach wynikających z prowadzonej przez gminę aktywnej polityki przestrzennej odnośnie do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Trzeba jednocześnie zauważyć, że analiza liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przypadających na mieszkańców gminy wskazuje, iż największe wartości w tym zakresie występują w gminie Nowe Warpno. Także znikomy zakres wydawanych decyzji w tej gminie nie jest wyrazem świadomej polityki przestrzennej, ale stanowi następstwo braku potencjalnych inwestorów zainteresowanych działaniami związanymi ze zmianą przeznaczenia terenu. Można więc w tym kontekście zaakcentować wniosek, zgodnie z którym sama informacja o liczbie wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie daje wystarczającej podstawy do pełnej oceny polityki przestrzennej gminy w tym obszarze. Potrzebne jest również określenie, na ile liczba wydanych decyzji od-

powiada liczbie mieszkańców gminy. Dopiero w takim wypadku możliwa jest ocena zamierzeń i działań organów gminy.



A – średnia roczna dla liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy w danej gminie w latach 2007–2010

B – liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy na 100 km<sup>2</sup>

C – liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy na 1000 mieszkańców

D – średnia roczna dla liczby wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w danej gminie w latach 2007–2010

E – liczba wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na 100 km<sup>2</sup>

F – liczba wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na 1000 mieszkańców

Ryc. 2. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w badanych gminach w latach 2007–2010

Źródło: opracowanie własne.

## Decyzje o warunkach zabudowy dotyczące terenów miejskich

Ostatnim etapem badań jest określenie, w jakim zakresie decyzje (stanowiące również pewną informację na temat prowadzonych na terenie gmin inwestycji) są wydawane względem terenów miejskich w stosunku do ogólnej liczby wydawanych decyzji. Będzie to również informacją na temat tego, czy miasto stanowi rzeczywiście centrum gospodarcze i mieszkaniowe dla całej gminy. Miasta bowiem powinny pełnić funkcje nie tylko wewnętrzne, lecz także zewnętrzne, jako ośrodki obsługi ludności zamieszkującej otaczające je tereny. Wyrazem tego mogą być inwestycje – zwłaszcza gospodarcze, przyporządkowane przedsiębiorcom proponującym usługi nie tylko dla mieszkańców miasta, lecz także dla innych osób.

Tab. 6. Udział procentowy decyzji o warunkach zabudowy wydanych względem terenów miejskich w ogólnej liczbie wydanych decyzji

Rok	2007	2008	2009	2010
Goleniów	48,3	42,08	32,2	34,8
Police	34,78	73,3	100	8,88
Pyrzyce	55,76	66	60,36	7,83
Nowe Warpno	27,2	19,4	69,23	3,03

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin.

Na podstawie tabeli 6 można stwierdzić, że najbardziej stabilnie przedstawia się udział procentowy wydawanych decyzji w Goleniowie w gminie Goleniów. W Policach udział jest zróżnicowany – w tym przypadku istnieją jednak specyficzne warunki związane z obowiązywaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niemniej warto wskazać, że z analizy dokumentów wynika, iż bardzo duża część decyzji wydanych dla terenu miejskiego wiąże się z przeznaczeniem gospodarczym. W pozostałych gminach udział procentowy jest w poszczególnych latach zróżnicowany i zależy przede wszystkim od liczby złożonych wniosków. W najmniejszym procentowym zakresie decyzje wydawane są dla miasta w gminie Nowe Warpno.

## Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań wynika, że decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu mogą stanowić instrument rozwoju lokalnego i regionalnego pod pewnymi szczególnymi warunkami. Powinny one być jedynie uzupełnieniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie go zastępować. Ponadto powinny być wydawane w ograniczonym zakresie, aby nie zagrażały zachowaniu ładui przestrzennego na terenie gminy. O rozważeniu organów gminy w tym zakresie świadczyć będzie m.in. liczba odmów ustalenia warunków zabudowy. Ponadto decyzje o warunkach zabudowy powinny przynajmniej w pewnym zakresie wiązać się z realizacją celów dotyczących działalności gospodarczej na terenie gminy.

Według nieco odmiennych kategorii należy oceniać wydawane decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Również w sytuacji, gdy na danym terenie nie obowiązuje plan miejscowy, należy ocenić rolę tych decyzji pozytywnie. Nie zagrażając w tak dużym zakresie ładowi przestrzennemu, decyzje te wiążą się z polepszaniem warunków prowadzenia działalności gospodarczej (zwiększaniem poziomu infrastruktury technicznej) i nawet duża ich liczba pozytywnie wpływa na rozwój lokalny i regionalny w gminie.

Próbując udzielić odpowiedzi na pytanie postawione w tytule niniejszego artykułu, trzeba więc wskazać, że rola decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w rozwoju lokalnym i regionalnym może być różna. Wiele zależy przede wszystkim od tego, w jakim kontekście i zakresie decyzje są wydawane. Niewątpliwie decyzje o warunkach zabudowy uzupełniające jedynie obowiązujący plan miejscowy i wydawane w sposób rozważny nie będą stanowić bariery rozwoju, tylko mogą wpływać pozytywnie na podwyższanie konkurencyjności gmin. Podobną ocenę należy przyporządkować decyzjom o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zagroženiem dla ładu przestrzennego, a w konsekwencji – poziomu zagospodarowania gmin, będą natomiast decyzje o warunkach zabudowy wydawane w dużej liczbie przy znikomej roli planu miejscowego w danej gminie. W tym przypadku – przy uwzględnieniu wszystkich uwarunkowań związanych z możliwościami finansowymi gminy i długim czasem uchwalania planu miejscowego – mimo wszystko w pełni zasadne wydaje się określenie tak wydawanych decyzji jako bariery rozwoju gminy.

## Literatura

- Borsa M., 2008, „Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej”, w: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Budner W., 2004, „Znaczenie polityki przestrzennej w rozwoju gospodarczym gminy”, w: A. Sobczak (red.), *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Gaczek M., 2003, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Bydgoszcz–Poznań: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Komornicki T., Więckowski M., Śleszyński P., 2010, „Pokrycie planistyczne a ruch inwestycyjny”, w: P. Śleszyński, J. Solon (red.), *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, Studia KPZK PAN, t. CXXX Warszawa: Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Kopeć A., 2009, „Udział społeczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowania prawne a praktyka planistyczna”, w: E. Klima (red.), *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Korenik S., 2011, *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, Warszawa: CeDeWu.
- Kowalewski A., 2009, „Gospodarka przestrzenna w Polsce”, *Problemy Rozwoju Miast*, nr 4, Kraków: Instytut Rozwoju Miast, s. 8–9.



- Markowski T., 2011, „Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem”, w: T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa: Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Nowakowska A., Przygodzki Z., Sokołowicz M., 2011, *Region w gospodarce opartej na wiedzy*, Warszawa: Difin.
- Olejniczak K., 2005, „Nowe teorie rozwoju regionalnego w praktyce Unii Europejskiej”, w: A. Adamczyk, J. Borkowski (red.), *Regionalizm, polityka regionalna i Fundusze Strukturalne w Unii Europejskiej*, Warszawa: Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
- Śleszyński P., 2010, „Analiza pokrycia planistycznego w kraju”, w: P. Śleszyński, J. Solon (red.), *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, Studia KPZK PAN, t. CXXX Warszawa: Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Ziobrowski Z., 2010, „Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy”, w: J. Chmielewski, G. Węclawowicz (red.), *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, Biuletyn KPZK PAN, z. 245, Warszawa: KPZK PAN.

„Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej – przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę” COM (2008) 616, w: *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, 2009, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

## DECISIONS ON BUILDING CONDITIONS AND LAND MANAGEMENT — A USEFUL INSTRUMENT OR A DEVELOPMENT BARRIER?

The aim of this paper is to examine the process of issuing decisions on building conditions and land management in rural-urban areas located in the outer zone of the Szczecin Metropolitan Area, and to determine whether the individual municipalities adopt a similar policy in this case. We also study the possible reasons for the differences. In the research, covering the years 2007–2010, we examined four rural-urban municipalities located in the outer zone of the Szczecin Metropolitan Area. We specified the number of decisions regarding the building conditions in each year and in each municipality, we counted the motions which were denied and the decisions to establish the locations of a public purpose investment. In the latter case, we also studied the purpose of such investments. Moreover, in the total number of the decisions issued for economic purposes, we defined the percentage of those made in favour of legal persons and those made in the city's area.

**Key words:** decision on building conditions and land management, regional development, local development.