

Artur Holuj
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

WYBRANE ASPEKTY ZARZĄDZANIA ROZWOJEM NA OBSZARACH DOTKNIĘTYCH PROCESEM *URBAN SPRAWL* W POLSCE

Abstract

Selected aspects of development management in the areas affected by urban sprawl process in Poland

The article deals with the problem of *urban sprawl*, the economic impact of spatial planning and adequate management requirements in managing the development policy. The suggestion of new instrument is introduced – the threshold fee as the alternative term to existing ones.

Key words: spatial planning, spatial development, spatial management, spatial policy, threshold fee

Streszczenie

W artykule podjęto problematykę *urban sprawl*, ekonomicznych skutków planowania przestrzennego oraz odpowiednich wymagań w zakresie zarządzania polityką rozwoju. Zaproponowane rozwiązanie wprowadza instytucję opłaty progowej alternatywnej względem renty planistycznej i opłaty adiacenckiej.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, zagospodarowanie przestrzenne, gospodarka przestrzenna, polityka przestrzenna, opłata progowa

Wstęp

Uwarunkowania legislacyjne w Polsce sprawiają, że zarządzanie przestrzenią jest procesem trudnym, bo długoterminowym, kosztownym i w obecnych czasach niezwykle złożonym. Wskazane obszary problemowe nie wymagałyby analizy i stosownej oceny, gdyby w ostatniej dekadzie nie nastąpiła specyficzna ich ewolucja. Rozumiana jest ona niekiedy jako ciąg zdarzeń dostosowawczych – z jednej strony ich inspiratorami są między innymi poszukujący oszczędności w procesie inwestycyjnym, z drugiej zaś natrafiamy na ograniczoną intensyfikację działań publicznych w zakresie szeroko pojmowanego podziału kosztów urbanizacji po-

między bezpośrednich zainteresowanych tym procesem. Wyartykułowane problemy występują także w innych państwach europejskich, z tą jednak różnicą, że w Polsce rozwiązania prawne pozostawiają znaczącą swobodę w zakresie możliwości interpretacji litery prawa. Bez wątplenia należy w tym miejscu wskazać ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, której zapisy, na przykład dotyczące opłaty z tytułu renty planistycznej czy decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy, pozostawiają znaczące spektrum do nadinterpretacji. Z tego też względu skłaniają one do analiz, zachęcając do stworzenia i przedstawienia poprawnego, lepszego i bardziej efektywnego rozwiązania. Powstają różnorodne autorskie koncepcje, rozwija się debata naukowa. Do zmian dąży też Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, które przedstawiło założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Celem projektu jest dostosowanie rozwiązań formalnoprawnych do potrzeb zauważonych w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* [2012]. Zwrócono szczególną uwagę na problem chaotycznego „rozlewania się” miast, jakość planowania przestrzennego w Polsce, poprawę roli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wprowadzenia zmian w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, a także większej partycypacji społeczności lokalnej w tworzeniu dokumentacji planistycznej.

Wskazana wyżej czasochłonność wiąże się z faktem, że proces planowania przestrzennego, a następnie realizacja inwestycji mających na celu uporządkowanie przestrzeni i nadanie jej określonych funkcji zajmują wiele lat. Jednocześnie opracowanie, uchwalenie oraz wprowadzanie w życie dokumentów, w tym planistycznych służących zarządzaniu rozwojem przestrzennym generuje pokaźne koszty (w krótkim, ale przede wszystkim długim horyzoncie czasowym), które są pokrywane głównie ze środków publicznych. Autor, mówiąc o kosztach, skupia przede wszystkim swoją uwagę na tych wynikających z wdrażania ustanowionych rozwiązań w dokumentacji planistycznej, a nie na kosztach ich stanowienia.

Celem nadrzędnym opracowania jest zaprojektowanie oraz przedstawienie alternatywnego rozwiązania dla istniejących mechanizmów naliczania/egzekwowania opłaty z tytułu renty planistycznej oraz wskazanie uproszczonego sposobu zarządzania polityką przestrzenną, której celem jest ograniczanie coraz mocniej kształtującego się procesu rozlewania się miast. Podjęta będzie próba synergicznego traktowania obu problemów, co niewątpliwie przy wprowadzaniu w życie może się okazać trudne, ale i ekonomicznie efektywne, patrząc przez pryzmat dalszego rozwoju kraju.

Eksploracja oraz teoretyczne wnioskowanie poprzedzono obszernymi badaniami ankietowymi oraz analizą struktur przestrzennych Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego¹, wszystkich dzielnic

¹ Badania prowadzone były w czerwcu 2012 roku. Obejmowały one wywiady kwestionariuszowe przeprowadzone w urzędach gmin oraz wśród mieszkańców. Badaniami objęte zostały wszystkie gminy Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego (KOM), z wyłączeniem miasta Krakowa (liczba gmin n = 50). Pytania skierowane zarówno do urzędów gmin, jak i do mieszkańców podzielone były na dwie grupy tematyczne: planowanie strategiczne i przestrzenne w rozwoju gminy oraz wpływ ob-

Krakowa² oraz wybranej przestrzeni powiatu myślenickiego³. Przeprowadzono ponadto analizę istniejącego dorobku w zakresie podjętego tematu, oceniając obszary dobrze zbadane oraz zwracając szczególną uwagę na istniejące braki w naukowych opracowaniach dotyczących problematyki *urban sprawl* oraz skutków ekonomicznych planowania przestrzennego.

Syntetyczne ujęcie problematyki *urban sprawl*

Urban sprawl definiowane jest powszechnie jako proces decentralizacji populacji i zatrudnienia w mieście na rzecz większej liczby gmin podmiejskich. Koniecznie należy dodać, że cechuje się także niską kontrolą przez regionalną politykę przestrzenną, przez co zajmuje w pewnym sensie pozycję „zwrornikową” pomiędzy planowaniem lokalnym a regionalnym [Perrsky, Wiewel, 2012]. Powszechnie wskazuje się, że obszary dotknięte tym procesem utożsamiane są z niskim wskaźnikiem gęstości zamieszkania, znaczącym rozproszeniem zabudowy, a także rozwojem opartym na transporcie, przede wszystkim samochodowym. W literaturze zagranicznej wyróżnia się dwie zasadnicze cechy „rozlewania się” obszarów zurbanizowanych [Ewing, 1997]. Pierwsza to słaba dostępność komunikacyjna obszarów mieszkaniowych, druga to nieefektywność funkcjo-

szarów chronionych na lokalną gospodarkę. Kwestionariusz ankiety skierowanej do urzędów gmin składał się z 62 pytań (otwartych i zamkniętych), z których dalszemu wnioskowaniu poddana była znacząca część (~70%). W części dotyczącej planowania strategicznego i przestrzennego, po weryfikacji udzielonych odpowiedzi, odrzuceniu ankiet wypełnionych w sposób niepełny, analizę oparto na wywiadach udzielonych w 44 gminach (88% ogółu). Respondentami byli pracownicy urzędów gmin KOM, wśród których dominowały osoby odpowiedzialne za gospodarkę przestrzenną i planowanie przestrzenne, gospodarkę nieruchomości, gospodarkę komunalną oraz ochronę przyrody. Ponadto w kilku przypadkach odpowiedzi udzieliły również osoby zajmujące stanowiska wójta lub burmistrza oraz ich zastępców, a także sekretarz gminy. Badaniami ankietowymi wśród mieszkańców objęto 15–20 respondentów w każdej gminie. Po odrzuceniu ankiet wypełnionych w sposób niepełny, błędny lub nieczytelny, w części dotyczącej planowania strategicznego i przestrzennego do analizy posłużyły wypowiedzi 656 respondentów. Kwestionariusz ankiety skierowanej do mieszkańców składał się z 17 pytań.

² Badania ankietowe w granicach administracyjnych Krakowa w okresie od 4 do 25 stycznia 2012 roku. Badaniami ankietowymi objęto mieszkańców Miasta Krakowa (900 ankiet po 21 pytań) oraz pracowników różnych urzędów, instytucji w mieście oraz pracowników wszystkich Rad Dzielnicy Miasta Krakowa (około 200 ankiet po 39 pytań). Obszarem badania ankietowego były wszystkie dzielnice Krakowa. Podjęta w pytaniach tematyka dotyczyła planowania strategicznego i przestrzennego oraz możliwości zabudowy i rozwoju gospodarczego poszczególnych części Miasta Krakowa. Wskazane badania ankietowe posłużyły do szerszej analizy w projekcie pt.: *Zagospodarowanie przestrzenne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego na przykładzie miasta Krakowa* Grant uczelniany na Badania dla Młodych Naukowców (BMN), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Gospodarki Regionalnej 192/KGR/2/2011/MN/021).

³ Analizę ruchu samochodowego, jaką przeprowadzono w trzech turach. Pierwsza w roku 2012 w okresie czerwiec–lipiec oraz listopad, druga w 2013 roku w czerwcu oraz trzecia w styczniu i maju 2014 roku. Były to badania całodobowe (24 h), w których uwzględniano samochody osobowe, ciężarowe oraz autobusy przejeżdżające drogą powiatową K1935.

nalna przestrzeni otwartych. Prowadząc analizy i obserwacje terenowe, można uznać, że znacząca liczba miast częściowo zalicza się do obu przypadków. Wielu specjalistów w zakresie planowania przestrzennego wskazuje ponadto roboczą definicję będącą podsumowaniem wielu podejść do definiowania „rozlewania się miast” jako: przypadkowy, pozbawiony koordynacji niekontrolowany proces rozwoju przestrzennego, którego głównym mankamentem jest ograniczona możliwość zdywersyfikowanego użycia gruntów i/lub nie jest funkcjonalnie związany z otaczającym użyciem gruntów. Oprócz tego w różnych kombinacjach pojawia się jako zabudowa o niskiej (lub bardzo niskiej) gęstości, „wstążkowa”, rozproszona, bez ciągłości przestrzennej lub w pełni odizolowana barierą przestrzenną [Nelson, Duncan, 1995].

O ogromnej złożoności zjawiska *urban sprawl* decyduje kilka czynników. Po pierwsze, planowanie przestrzenne (właściwie jego jakość), mające znamienne znaczenie w analizowanym procesie, odbywa się na różnych szczeblach administracji terytorialnej. Rozwiązania legislacyjne jasno określają kompetencje poszczególnych władz, realizacja skutecznej polityki przestrzennej nie zawsze jednak musi skutkować ładem przestrzennym [*Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2012]. Wymagane jest bez wątpienia prowadzenie przez władze publiczne zintegrowanych i w pełni kontrolowanych działań służących poprawie jakości przestrzeni. Po drugie, skuteczne planowanie przestrzenne jest procesem niezwykle konfliktogennym na poziomie użytkowników przestrzeni, zwłaszcza jeśli ma ograniczać niekontrolowane rozprzestrzenianie struktur zurbanizowanych. Jest to problem znany na wszystkich obszarach, na których prowadzona jest zrównoważona polityka przestrzenna, który w znacznej mierze spowalnia i utrudnia realizację tej polityki. Po trzecie, gospodarowanie przestrzenią, aby było efektywne, wymaga integracji działań z zakresu wielu innych polityk, na przykład ochrony środowiska, polityki regionalnej, polityki społecznej, rozwoju kultury, rozwoju przedsiębiorczości [Kresl, 2007]. Biorąc pod uwagę powyższe, jak również fakt, że jakość zagospodarowania przestrzennego, na którą składają się zarówno funkcjonalność przestrzeni, jak i jej estetyka, determinuje rozwój społeczno-gospodarczy jednostek terytorialnych, planowanie przestrzenne zajmuje ważne miejsce wśród polityk prowadzonych przez najbardziej rozwinięte kraje na świecie [Szymańska, 2007]. *Urban sprawl* to zagadnienie nie tylko w wymiarze krajowym, ale także międzynarodowym, czego przykładem mogą być liczne działania o charakterze monitorującym i doradczym podejmowane przez instytucje Unii Europejskiej [Newman, Thornley, 1996].

Dodatkowo pojawiający się problem (czynnik nowości dotyczy głównie ekspansyjności oraz znacząco nasilonych konsekwencji zagadnienia w obecnych czasach) jest związany z gospodarką przestrzenną. Jednym z nich, jak wcześniej już zauważono, jest niekontrolowane rozprzestrzenianie się zabudowy [Leoński, Szewczyk, Kruś, 2012]. Jest to zjawisko, które w perspektywie czasu będzie generować dodatkowe, coraz większe koszty dla samorządów terytorialnych (społeczności lokalnych) związane z zapewnieniem funkcjonalności (także jej tworzeniem, na przykład rozwiązań komunikacyjnych na terenie miasta, wsi) infrastruktury technicznej niezbędnej do zamieszkania w danej przestrzeni

[Couch, Petschel-Held, Leontidou, 2007]. Zjawisko to jednak wymaga reakcji władz, jaka może na przykład prowadzić do stworzenia rozwiązań alternatywnych w zakresie skomunikowania obszaru. Istotna tutaj będzie także szeroko pojmowana partycypacja społeczna, dzięki której uda się wyprowadzić stosowny konsensus w zakresie prowadzonych działań o charakterze inwestycyjnym.

W literaturze przedmiotu wielu autorów zwraca uwagę na potrzebę poszukiwania punktu krytycznego w obrębie korzyści dogęszczania przestrzeni i procesu wzrastania kosztów oraz negatywnych efektów tego procesu [Kochanowski, Ossowicz, 2009]. Można uznać, że analizy oddziaływania konsekwencji ekonomicznych na przestrzeń są fragmentaryczne i dotyczą wybranych przypadków. Wydaje się konieczne dookreślenie kierunków i prawidłowości rządzących rynkiem budownictwa jedno- i wielorodzinnego. Z punktu widzenia podjętego tematu należy się zastanowić, czy warto prowadzić działania stymulujące do dogęszczania, jak i rozprzestrzeniania się zabudowy – obie sytuacje prowadzą do zwiększenia liczby samochodów w przestrzeni, a tym samym zapotrzebowania na nowe rozwiązania w zakresie infrastruktury drogowej. Nie zawsze konieczna jest nowa lokalizacja, niekiedy wystarczy poprawić drożność istniejących szlaków drogowych, wprowadzić ograniczenia „tonażowe”, rozwiązania alternatywne dla samochodów ciężarowych itp.

Poszukując zrównoważonej formy zurbanizowanej, koniecznie należy podjąć dyskusję w zakresie teoretycznych założeń różnorodnych koncepcji urbanistycznych. *Urban sprawl* wywołało potrzebę docenienia statecznej struktury przestrzennej, która pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku sprowokowała zaostrożoną polemikę na jej temat [Breheny, 1992]. Z perspektywy czasu można ocenić, że ważnym dokumentem było opracowanie *Green Paper on the Urban Environment* opublikowane przez Komisję Europejską w 1990 roku [CEC, 1990]. Wprowadzono pojęcie miasta kompaktowego jako swoistego rodzaju równoważącej formy europejskich miast. W kompaktowości miast bardzo ważny jest wydajny publiczny system transportowy oraz specyficzny wymiar przestrzeni zachęcający do pokonania pożądanego dystansu pieszo lub rowerem. Niestety kompaktowość powszechnie była źle interpretowana – często jako zbyt wysokie wskaźniki zamieszkania. Uznaje się, że ich skutkiem było przeludnienie, ograniczona powierzchnia przestrzeni otwartych i zielonych, a także znaczący wzrost cen lokali mieszkaniowych.

Ważnym nurtem badań w Polsce dotyczących przestrzeni, jej zagospodarowania i rozkładu jest już wcześniej omawiany proces „rozlewania się miast” oraz współwystępujący z nim proces „kurczenia się miast” [Kozłowski, 2006; Ossowicz, Zipser, 2006]. W polskich miastach w dalszym ciągu występują znaczne rezerwy terenów pod budownictwo mieszkaniowe, a obecna sytuacja pozwala na racjonalne przyjęcie nowej zabudowy i jej przyszłych mieszkańców [Markowski, 2004; Böhm, 1996].

Niemniej jednak nie zawsze w pełni uzasadnione czynniki ekonomiczno-społeczne sprawiają, że proces *urban sprawl* się nasila. Pewnego rodzaju antidotum może wydawać się nowy urbanizm – myśl wyznaczająca nowe rozwiązania dla typowego historycznie modyfikowanego modelu miasta z przedmieściami.

W przypadku miast amerykańskich jest to z reguły model cechujący się niewielkim wskaźnikiem urbanizacji. Z nowym urbanizmem powszechnie powiązane są następujące specyficzne uwarunkowania [Lund, 2003]: osiągalne pieszo kwartały miast z wyraźnie określonymi ich granicami; sprecyzowane centrum z publicznymi przestrzeniami i budynkami, działalnością handlową i usługową, przystankami komunikacji miejskiej; powiązana sieć ulic oraz wyznaczone przestrzenie publiczne w widocznych, istotnych miejscach miasta oraz istnienie otwartych przestrzeni w dogodnej lokalizacji, z których mogą korzystać mieszkańcy wszystkich dzielnic miasta.

Prowadząc analizy w zakresie powiązań oraz zależności między poszerzowanymi sposobami organizowania przestrzeni, należy przytoczyć koncepcję rozwoju opartego na transporcie, jaka zawiera się w głównych tezach nowego urbanizmu. Swoim zasięgiem obejmuje dzielnice z obszarami o zróżnicowanym użyciu (miejsca pracy, zamieszkania, obiekty handlu detalicznego, szkoły, placówki zdrowotne, przestrzenie otwarte i publiczne itp.). W ramach tej koncepcji zróżnicowanie obszarów mieszkalnych, handlu detalicznego, usług, przestrzeni otwartych i publicznych, które łącznie są dostępne pieszo, powinno tworzyć przestrzeń wygodną do zamieszkania, dojazdu do pracy wszelkimi środkami komunikacji lub też dojścia pieszo. Dla obszarów zurbanizowanych bardzo ważna jest wykonalność ekonomiczna, odpowiedzialność środowiskowa i społeczne uzgodnienie. Aby je osiągnąć, konieczna jest ingerencja w celu rozwoju na terenach z istniejącą lub planowaną infrastrukturą. Niezbędne jest także dywersyfikowanie w obrębie form użytkowania przestrzeni.

Uwarunkowania polskie powodują znaczne utrudnienia w procedowaniu na terenach, których zagospodarowaniem zainteresowane są także podmioty komercyjne. Występują różnorodne problemy (na przykład społeczne, ekonomiczne, instytucjonalne) wynikające ze słabości postaw reprezentowanych przez władze lokalne. Problem, którego korzenie są osadzone w niedoskonałościach ustawodawstwa, rzutuje na pogłębiający się stan kryzysu przestrzennego. Kwestia ta objęta jest naukową, publiczną dyskusją w różnych środowiskach, a także na wszystkich szczeblach administracji przez analizy, studia i diagnozy o zasięgu lokalnym, regionalnym i ogólnokrajowym [Kuciński i in., 2002].

Projektując rozwiązania infrastrukturalne, koniecznie należy mieć na uwadze, że rozwój infrastruktury staje się średnio mniej kosztowny wraz ze wzrostem gęstości zamieszkania. Jednocześnie może występować nieefektywność ekonomiczna w użyciu i utrzymaniu tej infrastruktury oraz w zakresie świadczenia usług publicznych – dostrzegalny jest w tym miejscu efekt domina, którego kosztami obarczeni są użytkownicy przestrzeni pośrednio lub bezpośrednio. W związku ze znacznym rozproszeniem zabudowy w suburbiach koszty infrastruktury społecznej i usług publicznych rosną. Zwraca także uwagę, że rosnące koszty związane z obsługą infrastruktury przedmiejskiej nie są uważane za kontrowersyjne w obrębie osiedla przedmiejskiego. Raczej są pochodną stopnia zagęszczenia zabudowy w tych osiedlach. Podobne przemyślenia istnieją w zakresie kosztów świadczenia usług publicznych.

Oczywiste jest także, iż *urban sprawl* może się okazać korzystne, biorąc pod uwagę możliwość wyprowadzenia miejsc pracy z przeludnionego i kosztownego centrum – co niejednokrotnie ma swoje zastosowanie w praktyce. Za przykład niech posłużą miejsca pracy mające tendencję do rozpraszania na obszary peryferyjne ze względu na niższe koszty najmu czy zwiększenie przestrzeni przypadającej na jednego pracownika. Jest to jednak zagadnienie, które wymaga odrębnych, obszernych analiz, więc z uwagi na podjęty w tym artykule temat nie będzie tutaj rozwinięte.

Zarządzanie oraz tworzenie polityki przestrzennej w gminie leży w kompetencji samorządu gminnego [Noworól, 2011]. Zasadniczymi instrumentami wykorzystywanymi w prowadzeniu polityki przestrzennej są: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Uchwalenie studium dla całego obszaru gminy jest obligatoryjne, a zgodne z nim plany miejscowe stanowią uszczegółowiającą regulację prawną i standardy, które zapewniają jakość przestrzeni miasta, ochronę interesów publicznych oraz warunki prawnoprzestrzenne rozwoju, w tym realizacji inwestycji. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) jest aktem kształtującym wraz z innymi przepisami prawa sposób korzystania z prawa własności nieruchomości [Hołuj, Musiał-Malagó, 2014].

Obligatoryjnie sporządzana prognoza skutków finansowych ustaleń planu miejscowego w ujęciu ogólnym, sprowadzająca się w swojej treści do wyznaczenia potencjalnych wydatków oraz dochodów wynikających z planu miejscowego, powinna zawierać w szczególności: prognozę wpływu ustaleń mpzp na dochody własne i wydatki gminy; prognozę wpływu ustaleń mpzp na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy; wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych [Rozporządzenie..., 2003].

Jeżeli natomiast w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrasta, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta, zwana planistyczną, jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty planistycznej nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

Do pozostałych dochodów z następstw uchwalenia planu miejscowego zalicza się opłaty adiacenckie (z tytułu podziału nieruchomości, podziału i scalenia nieruchomości oraz z tytułu uzbrojenia w infrastrukturę techniczną, urządzenia bądź modernizacji drogi), dochody z podatku od nieruchomości (zmiana podatku z rolnego lub leśnego na podatki od nieruchomości; podatki od budynków i budowli wybudowanych na terenach objętych planem, a także dochody z podatków od działalności gospodarczej) oraz dochody związane z obrotem nieruchomościami (podatki od czynności cywilnoprawnych) [Cymerman, Bajerowski, Kryszk, 2008].

Zarys modelu opłaty progowej – propozycja redukcji obciążeń finansowych ciążących na samorządach gminnych, a powodowanych „rozlewaniem się” miast

Z analizy postulowanych zróżnicowanych zmian w systemie planowania przestrzennego można wyłonić kilka torów rozumowania co do kierunku tych zmian. Pierwszy można uznać potencjalnie za nieefektywny, ponieważ przewiduje poprawę funkcjonowania dotychczasowego systemu. Jediną zaletą byłby niski koszt wdrożenia, gdyż skutki spowodują jedynie niewielkie zmiany w ocenie jego funkcjonowania (np. uszczelnienie systemu przez rozwinięcie systemu kontroli prowadzonych prac i nakładania ewentualnych kar na jednostki samorządu terytorialnego, co jednak nie rozwiązuje problemu zwiększenia w ostatecznym rozliczeniu jego efektywności). Drugi tok rozumowania zakłada nową konstrukcję systemu, która pociągnie za sobą nakłady organizacyjne (wdrożeńowe), w dłuższym jednak okresie może skutkować także znaczącym zwiększeniem jego efektywności.

Dlatego uważam, że należy podjąć się realizacji gruntownej przebudowy systemu z zachowaniem okresu przejściowego oraz ewentualnym wprowadzeniem etapowości dokonywanych zmian. W niniejszym punkcie przedstawiono opracowaną w rezultacie sformułowania autorskich wniosków (wynikających z przeprowadzonych badań oraz studiów literaturowych) ideę sposobu zreformowania ekonomicznych aspektów planowania przestrzennego.

Zaproponowany model opiera się na założeniach teorii progów, stworzonej przez Bolesława Malisza [1963, 1967, 1974], która stanowi, że układy osadnicze w swoim rozwoju natrafiają na ograniczenia – progi (fizyczne, środowiskowe, funkcjonalne, infrastrukturalne). Pokonanie wskazanych progów jest możliwe, będzie się to jednakże wiązać z dodatkowymi wydatkami inwestycyjnymi oraz zwiększonymi wydatkami na utrzymanie struktury przestrzeni miasta (gminy), w jakiej powinni uczestniczyć głównie generujący powstające nowe i bezzasadne koszty. Należy mieć na względzie wyłącznie proces *urban sprawl* oraz nieuzasadnione ekonomicznie dogęszczanie przestrzeni wewnątrz miast, w jakich występują jeszcze alternatywne tereny niezabudowane, ale przygotowane do zabudowy, na przykład w zakresie infrastruktury technicznej.

Teoretycznie przekroczenie kolejnego progu tworzy uwarunkowania do wzrostu populacji/poprawy jakości życia, rozwoju – ale tylko do momentu, gdy nie zostanie napotkane nowe ograniczenie (próg). Równorzędnie z wyznaczonymi progami w przestrzeni (liniami progowymi) należy wskazać ograniczenia ilościowe związane z ograniczonością na przykład zasobów naturalnych (dogęszczanie zabudową, zwiększająca się liczba pojazdów w przestrzeni wpływają negatywnie na jakość powietrza atmosferycznego) (więcej: [Folmer, Gabel, Opschoor, 1996]).

Uproszczony mechanizm funkcjonowania **opłaty progowej** w pierwszej kolejności wymagałby oceny możliwości i potrzeb rozwojowych miasta/gminy w celu wyznaczenia ograniczeń progowych rozwoju przestrzennego. Następnie byłby

przygotowany najkorzystniejszy sposób rozwoju przestrzennego jednostki terytorialnej (uwzględniający między innymi fizjografię, teraźniejsze, jak i przyszłe użytkowanie terenów, zagospodarowanie i jego potencjalną ewaluację). Oba wskazane etapy będą ponadto wymagały znaczącej rzetelności w zakresie diagnozy oraz prognozowania, a ich realizacja wymusi wdrożenie efektywniejszego sposobu zarządzania polityką przestrzenną. Założono, że zaproponowane rozwiązanie w pewnym stopniu wyeliminuje postępujący proces *urban sprawl*, nie można jednak mówić o pełnej skuteczności, gdyż zawsze znajdzie się ktoś skłonny do poniesienia dodatkowego kosztu. Kolejny etap to ustalenie granic progów (ograniczeń rozwojowych), jakie byłyby podstawą do naliczania opłaty progowej inwestorowi. Wysokość opłaty zależna by była natomiast od miejsca (zasięgu progów) realizacji inwestycji i obliczana zgodnie z przyjętym wzorem (obliczanym według wytycznych respektowanych w całym kraju; uwzględniającym między innymi koszty środowiskowe, społeczne, infrastrukturalne i inne), a nie, jak do tej pory, od wzrostu wartości. Sposób ten eliminuje trudności związane z wyceną nieruchomości, przez co jest ogólnodostępny. Opłata progowa musi uwzględnić koniecznie koszty obsługi nowo zagospodarowywanych mało preferowanych przez władze obszarów oraz utracone korzyści płynące z dogęszczania wyznaczonych terenów.

Proponowane rozwiązanie musi uwzględniać dokumentację planistyczną (plan miejscowy, studium), musi też być powszechne i obligatoryjne, powinno także przyjąć charakter opłaty celowej odprowadzanej do „progowego funduszu celowego”.

Wnioski

Proces *urban sprawl* przez niekontrolowaną (słabo kontrolowaną) zabudowę terenów podmiejskich generuje koszty finansowe, jakie powinny być rekompensowane, przynajmniej częściowo, między innymi przez opłaty z tytułu renty planistycznej oraz opłaty adiacenckie. Niestety rzeczywistość pokazuje, że koszty urbanizacji, jakie ponoszą samorządy terytorialne, są w znikomym stopniu pokrywane ze wskazanych opłat.

Wdrożenie zaproponowanego rozwiązania może ograniczyć rozproszenie zabudowy przez bodziec ekonomiczny (proponowana opłata progowa), zwłaszcza na obszarach nisko preferowanych przez władze, gdzie wyznaczono odleglejsze progi rozwojowe. Jednocześnie obligatoryjność opłaty progowej, alternatywnej względem renty planistycznej, i opłaty adiacenckiej spowoduje, że należne środki będą odprowadzane na rzecz stosownego urzędu. Opłata progowa zasiliłaby fundusz celowy, jaki mógłby być przeznaczony wyłącznie na finansowanie na przykład modernizacji i budowy infrastruktury technicznej.

Proponowane rozwiązania wymagają wielu zmian w obszarze formalno-prawnym, a te bez wątpienia będą na etapie wdrażania generować znaczne koszty. Nowy sposób zarządzania polityką przestrzenną wymusi reorganizację pracy w urzędach, a także – co wydaje się najtrudniejsze – zmianę interpretacji prawa

własności przez wszystkich zainteresowanych problematyką zagospodarowania przestrzeni.

Niemniej jednak nie podlega żadnej dyskusji, że sytuacja w zakresie zachodzących zjawisk w przestrzeni Polski *urban sprawl* – generująca chaos, trudności finansowe jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją prawa miejscowego, zwłaszcza w obszarze infrastruktury technicznej – i wiele innych aspektów wymagają gruntownych i szybkich zmian.

Literatura

- Böhm A. (red.) (1996), *Krajobraz miejski w warunkach demokracji i wolnego rynku*, „Studia i materiały” 13 (25), Ośrodek Ochrony Zabytkowego Krajobrazu, Warszawa.
- Breheny M. (1992), *Sustainable Development and Urban Form*, Pion, Londyn.
- CEC (1990), Commission of the European Communities, *Green Paper on the Urban Environment*, EUR 12902 EN, CEC, Brussels.
- Couch C., Petschel-Held G., Leontidou L. (2007), *Urban Sprawl in Europe: Landscape, Land-Use Change and Policy*, Blackwell Publishing Ltd., Oxford, UK.
- Cymerman R., Bajerowski T., Kryszk H. (2008), *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, wyd. 2 popr. i uzupeł., Educaterra, Olsztyn.
- Ewing R. (1997), *Is Los Angeles-Style Sprawl Desirable?*, „Journal of the American Planning Association” 63 (1).
- Folmer H., Gabel L., Opschoor H. (1996), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa.
- Hołuj A., Musiał-Malagó M. (2014), *Znaczenie dokumentów planistycznych w zagospodarowaniu przestrzeni miasta Krakowa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego, Seria Ekonomia, Kraków.
- Kochanowski M., Ossowicz T. (2009), *Miasto – przestrzeń kontaktów i porozumienia. Ku nowej doktrynie urbanistycznej* [w:] E. Cichy-Pazder, T. Markowski (red.), *Nowa urbanistyka – nowa jakość życia*, materiały III Kongresu Urbanistyki Polskiej, Biblioteka Urbanisty 14, Warszawa.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2012), 13 grudnia 2011 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Kozłowski S. (red.) (2006), *Żywiolowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, Seria Studia nad zrównoważonym rozwojem. Tom II, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Komitet „Człowiek i Środowisko” przy Prezydium PAN, Białystok–Lublin–Warszawa.
- Kresl P.K. (2007), *Planning Cities for the Future: The Successes and Failures of Urban Economic Strategies in Europe*, EE, Cheltenham, UK.
- Kuciński K., Kudłacz T., Markowski T., Ziobrowski Z. (2002), *Zintegrowany rozwój aglomeracji a konkurencyjność polskiej przestrzeni*, Studia KPZK, Tom CXI, Warszawa.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M. (2012), *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, LEX, Warszawa.
- Lund H. (2003), *Testing the Claims of New Urbanism: Local Access, Pedestrian Travel and Neighboring Behaviors*, „Journal of the American Planning Association” 69 (4).
- Malisz B. (1963), *Teoria progów – jej rozwój, zastosowanie i perspektywy*, Biuletyn IUA.

- Malisz B. (1967), *Teoria progów w programowaniu miast w regionie*, „Gospodarka i Administracja” 1.
- Malisz B., Żurkowski J. (1971), *Metoda analizy progowej*, PWN, Warszawa.
- Malisz B. (1974) *Metody przestrzenne w planowaniu regionalnym*, „Studia nad Ekonomiką Regionu”, 5, Śląski Instytut Naukowy, Katowice.
- Markowski T. (red.) (2004), *Wielkoskalowe projekty inwestycyjne jako czynnik podnoszenia konkurencyjności polskiej przestrzeni*, Biuletyn KPZK, Zeszyt 210, Warszawa.
- Nelson A.C., Duncan J.B. (1995), *Growth Management Principles and Practices*, American Planning Association, Chicago.
- Newman P., Thornley A. (1996), *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Project*, Routledge, London.
- Noworól A. (2011), *Kierunki zmian niezbędnych do stworzenia docelowego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie lokalnym. Ekspertyza*, Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.
- Ossowicz T., Zipser T. (red.) (2006), *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka*, materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej, Biblioteka Urbanisty 9, Warszawa.
- Perrsky J., Wiewel J. (2012), *Urban Decentralization, Suburbanization, and Sprawl: An Equity Perspective* [w:] N. Brooks, K. Donaghy, G.J. Knaap (red.), *Urban Economics and Planning*, Oxford University Press, New York.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Dz.U. 2003 Nr 164, poz. 1587, art. 11.
- Szymańska D. (2007), *Urbanizacja na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa.