

Maciej J. Nowak

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ W MAŁYCH MIASTACH OBJĘTYCH OBSZAREM NATURA 2000

Wprowadzenie

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi kluczowy instrument kształtowania przestrzeni na szczeblu lokalnym. Z aktów o charakterze generalnym jedynie on wywiera bezpośredni skutek, gwarantując określone przeznaczenie danego terenu. Może tym samym wzmocniać różne funkcje w gminie: zarówno gospodarcze i społeczne, jak również ekologiczne (środowiskowe). Ostatnie z przeznaczeń szczególnie istotne może się wydawać na terenach cennych przyrodniczo, na których zlokalizowane są różne formy ochrony przyrody. Dochodzić tam może w związku z powyższym do konfliktów przestrzennych, których koncepcja związana z rozwiązaniem bardzo często oparta będzie na zastosowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Celem artykułu jest określenie, w jaki sposób i w jakim zakresie władze wybranych małych miast Polski, objętych znacząco obszarem Natury 2000, wykorzystują miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument równoważenia rozwoju. W związku z powyższym postawiono następującą hipotezę badawczą: aktywna polityka przestrzenna w zakresie stosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego umożliwi efektywne godzenie funkcji środowiskowych i gospodarczych w małych miastach. W ramach przeprowadzonych badań dokonano analizy – na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych – miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalanych wybranych małych miastach znacząco objętych obszarami Natury 2000.

1. Polityka przestrzenna w małych miastach a zrównoważony rozwój

W literaturze przedmiotu do małych miast przyporządkowuje się określone typy funkcjonalne. W tym kontekście wyróżnić można miasta usługowe, usługowo-przemysłowe, przemysłowe, przemysłowo-usługowe oraz miasta bez funkcji dominującej¹. Przyjąć można, że we wszystkich tego rodzaju ośrodkach ważnym zadaniem władz miejskich wydaje się stwarzanie odpowiednich warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Z punktu widzenia instrumentów polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym, najlepiej cel ten będzie realizowany przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego². Brak uchwalonych planów miejscowych powoduje konieczność kształtowania przestrzeni na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, którą podmioty gospodarcze mogą uzyskiwać po określeniu swoich zamierzeń inwestycyjnych i sprecyzowaniu wniosku w tym zakresie postępowaniu administracyjnym (nie mając gwarancji, że ich wniosek zostanie uwzględniony).

W miastach atrakcyjnych środowiskowo dochodzić może do konfliktów pomiędzy celami środowiskowymi a rozwojem gospodarczym. System planowania przestrzennego nakazuje godzić te konflikty opierając się na o koncepcji zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z nią, ochrona środowiska stanowić musi integralną składową i nie może być traktowana w izolacji od rozwoju społeczno-gospodarczego³. W tym kontekście powołać należy również pojęcie rozwoju zrównoważonego miasta⁴, opierającego się na wypracowaniu równowagi pomiędzy trzema podsystemami miasta, do których zaliczają się: społeczeństwo, gospodarka i przyroda. Dominacja któregośkolwiek z podsystemów – jak stwierdza A. Bernaciak – nie pozwala na osiągnięcie optymalnego poziomu jakości życia w mieście⁵. W ramach zależności pomiędzy przyrodą a gospodarką wyróżnia się m.in. zasoby i siły przyrody, przestrzenie produkcyjne oraz środowis-

¹ R. Szmytkie: Zróżnicowanie funkcjonalne małych miast województwa dolnośląskiego. W: *Struktura funkcjonalna małych miast*. Red. T. Marszał. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2009, s. 17.

² P. Śleszyński: Stan i jakość zagospodarowania przestrzennego w Polsce w świetle badań geograficznych. W: *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*. Red. T. Markowski, P. Zuber. Studia KPZK PAN. Warszawa 2011, t. CXXXIV, s. 77.

³ W. Florczak: W kierunku endogenicznego i zrównoważonego rozwoju – perspektywa makrometryczna. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2011, s. 52.

⁴ S. Kozłowski: *Przyszłość ekorozwoju*. KUL, Lublin 2007, s. 338-339.

⁵ A. Bernaciak: Środowiskowe uwarunkowania polityki przestrzennej. W: M. Nowak, T. Skotarczak: *Zarządzanie przestrzenią miasta*. CeDeWu, Warszawa 2012, s. 47.

kowe korzyści miejsca⁶. Również w tym kontekście powoływana jest w literaturze przedmiotu rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako instrumentu balansującego zróżnicowane sfery działalności władz lokalnych⁷. Z przeprowadzonych dotąd badań wynika, że gminy, w których znajdują się obszary cenne przyrodniczo prowadzą zróżnicowaną politykę w zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zaniechania w zakresie uchwalania planów miejscowych mogą stanowić wyraz presji inwestorów, która wynika z nasilających się konfliktów pomiędzy funkcją turystyczną a gospodarczą określonych terenów⁸. W związku z powyższym, ustawodawca w większym zakresie zastosował rozwiązania mające na celu ochronę obszarów cennych przyrodniczo, w tym obszarów Natura 2000.

2. Natura 2000 a realizacja zrównoważonego rozwoju w miastach

Idea sieci Natura 2000 jest wprowadzana w Unii Europejskiej od 1992 roku. Jej główne założenie stanowi powstrzymanie wymierania gatunków zwierząt i roślin, powstrzymanie zaniku ważnych siedlisk przyrodniczych oraz ochrona różnorodności biologicznej⁹. Sieć obszarów Natury 2000 obejmuje obszary specjalnej ochrony: ptaków, siedlisk.

Od strony formalnej, sieć Natura 2000 została wyodrębniona w:

1. Dyrektywie Rady 92/43 EWG z 21 maja 1992 w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory (Dyrektywa Siedliskowa), gdzie wyodrębniono obszary specjalnej ochrony ptaków wyznaczane do ochrony populacji dziko występujących ptaków jednego lub wielu gatunków, przez każde państwo, na podstawie zidentyfikowanych kryteriów.

2. Dyrektywy Rady 79/409 EWG z 2 kwietnia 1979 w sprawie ochrony dzikich ptaków (dyrektywa Ptasia), gdzie wyodrębniono obszary mające znaczenie dla Wspólnoty (specjalne obszary ochrony siedlisk, czyli projektowane

⁶ L. Mierzejewska: *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*. UAM, Poznań 2010, s. 121.

⁷ M. Feltyński: *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako czynnik rozwoju zrównoważonego w gminach województwa łódzkiego*. W: M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca: *Zrównoważony rozwój na poziomie regionalnym i lokalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2010, s. 197.

⁸ J. Solon: *Sytuacja planistyczna na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych*. W: *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*. Red. P. Śleszyński, J. Solon. Studia KPZK PAN, Warszawa 2010, t. CXXX, s. 88.

⁹ I. Kaługa: *Korzyści dla rolnictwa wynikające z gospodarowania na obszarach Natura 2000*. Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009, s. 12.

obszary specjalnej ochrony siedlisk zatwierdzone przez Komisję Europejską w drodze decyzji, które m.in. mogą przyczynić się do zachowania różnorodności biologicznej w danym regionie).

Każde państwo UE w związku z powyższym przedstawia Komisji Europejskiej listę leżących na jego terytorium obszarów najcenniejszych pod względem przyrodniczym, odpowiadających gatunkowo i siedliskowo wymogom zawartym w Dyrektywie Siedliskowej. Natura 2000 została również przyjęta do polskiego porządku prawnego. W ustawie o ochronie przyrody obszar Natura 2000 zdefiniowano jako obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Integralnością obszaru Natura 2000 określono z kolei spójność czynników strukturalnych i funkcjonalnych warunkujących zrównoważone trwanie populacji, gatunków i siedlisk przyrodniczych, dla ochrony których wyznaczono lub zaprojektowano obszar Natury 2000. Natura 2000 stanowi najmłodszą z form ochrony przyrody w Polsce wprowadzoną dopiero w 2004 roku. Każdy kraj członkowski Unii Europejskiej ma obowiązek zapewnić siedliskom przyrodniczym i gatunkom wymienionym w załącznikach dyrektywy siedliskowej i ptasiej warunki sprzyjające ochronie lub zadbać o odtworzenie ich dobrego stanu m.in. poprzez wyznaczenie i objęcie ochroną obszarów, na których te siedliska i gatunki występują. Do 2010 roku w Polsce wyznaczono 141 obszarów (OSO) ochrony ptaków Natura 2000, które łącznie zajmują 48 628 km², co stanowi 15,6% powierzchni lądowej Polski. W 2008 roku na terenie RP znajdowały się 364 obszary siedliskowe (SOO), mające znaczenie dla Wspólnoty i zajmujące 25 284 km², co stanowi 8,1% powierzchni lądowej Polski¹⁰. Obszary Natura 2000 mogą obejmować swoim zasięgiem również inne występujące w Polsce formy ochrony przyrody.

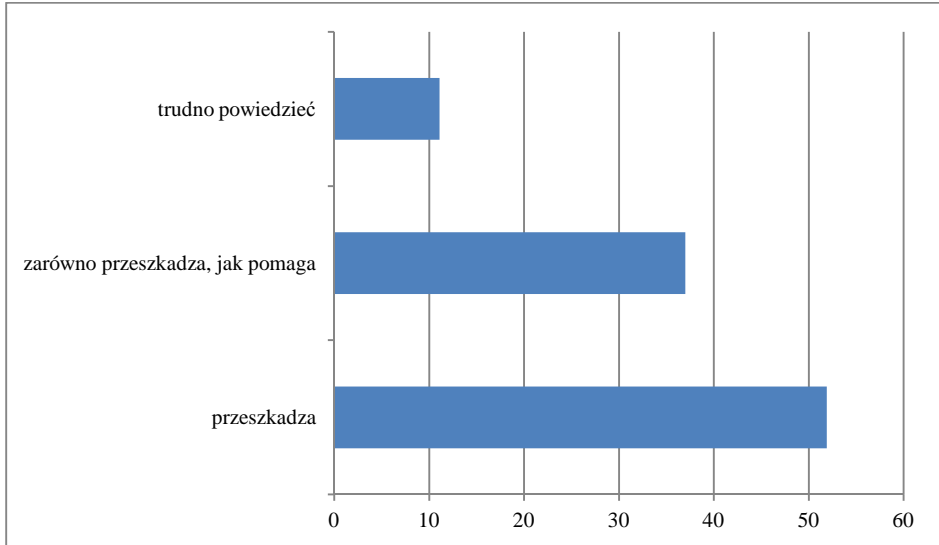
Podjęcie inwestycji na obszarach Natury 2000 wymaga zrealizowania specjalnej procedury oceny oddziaływania realizowanego przedsięwzięcia na dany obszar¹¹. Powoduje to wraz z innymi instrumentami (np. planami zadań ochronnych) ograniczenia gospodarcze dla gmin znacząco objętych obszarami Natury 2000, wpływając zwłaszcza w opinii przedstawicieli licznych gmin, negatywnie na rozwój gminy.

¹⁰ P. Mickiewicz, M. Kielsznia, M. Nowak, S. Gawłowski: Ocena oddziaływania na środowisko a zarządzanie, s. 92-94.

¹¹ P. Korzeniowski: Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Difin, Warszawa 2012, s. 168-173.

Wykres 1

Wpływ Natury 2000 na rozwój w gminach



Źródło: Badania w zakresie sposobu postrzegania i poziomu wiedzy społeczeństwa polskiego nt. Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 w ramach Aktualizacji i uzupełnienia Strategii komunikacji na obszarach Natura 2000 w Polsce.

Powyższe potwierdzają wyniki badań przeprowadzonych w ramach działania Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska wśród przedstawicieli sześćdziesięciu gmin. W przeważającym zakresie ankietowani dostrzegali przede wszystkim negatywne konsekwencje Natury 2000 dla rozwoju gospodarczego. W tym kontekście zgodzić się należy z A. Bołtromiukiem wskazującym, że podstawową strategią rozwoju gmin objętych Naturą 2000 jest racjonalne, precyzyjnie określone i długookresowe wykorzystanie cennego kapitału przyrodniczego w celu wzmocnienia lokalnej aktywności gospodarczej¹². Szczególnie wskazywanymi w tym kontekście kierunkami działań mogą być turystyka i rekreacja. Powyższe odnosi się również do małych miast.

¹²Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000. Red. A. Bołtromiuk. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011, s. 368.

3. Polityka przestrzenna w wybranych małych miastach – wyniki badań

Analizie poddano małe miasta z czterech zróżnicowanych wzajemnie gospodarczo, lokalizacyjnie i środowiskowo województw: dolnośląskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego oraz pomorskiego. Z województw tych wybrano miasta, które według zestawienia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska co najmniej w 10% objęte są siedliskową Naturą 2000. Przyjąć można, że niniejszy udział powierzchni objętej obszarem Natury 2000 stanowić będzie przesłankę do stwierdzenia, że czynniki środowiskowe mają znaczący wpływ na zagospodarowanie przestrzeni miasta.

W miastach określono:

- liczbę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych dla powierzchni tych miast,
- dominujące przeznaczenie tych planów,
- okres trwania procedury przygotowywania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wobec tego ostatniego scharakteryzowano również okres trwania procesu przygotowania planu dla miast sklasyfikowanych według lat oraz zakresu powierzchni objętej obszarem siedliskowej Natury 2000. Informacja na temat czasu trwania uchwalenia planu miejscowego ma bardzo duże znaczenie z punktu widzenia lokalnej polityki przestrzennej – świadczy o zakresie konfliktów przestrzennych wyrażanych na etapie uzgodnień i konsultacji oraz o efektywności planu miejscowego jako instrumentu zarządzania przestrzenią w danym mieście.

Tabela 1

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w małych miastach objętych Naturą 2000 w województwie dolnośląskim

Miasto	Chocianów	Milicz	Węglińiec	Radków	Siechnice	Ścinawa
1	2	3	4	5	6	7
Powierzchnia siedliskowej Natury 2000 w mieście (%)	13,1	96,4	29,6	61,8	38,4	21,2
Liczba planów 2004	0	0	0	1	2	0
Liczba planów 2005	1	0	0	0	2	1
Liczba planów 2006	0	1	1	0	2	0
Liczba planów 2007	1	0	0	0	0	2

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5	6	7
Liczba planów 2008	0	1	0	0	0	1
Liczba planów 2009	0	1	0	0	2	1
Liczba planów 2010	0	1	1	1	0	2
Liczba planów 2011	0	1	0	0	0	0
Dominujące przeznaczenie	Usługi, zabudowa mieszkaniowa, turystyka	Mieszkania, turystyka, rekreacja, drogi	Kolej, cele środowiskowe	Środowiskowe, kolej	Mieszkania, turystyczno-rekreacyjne, usługowe	Mieszkania, usługi, rekreacja, turystyka
Mediana dla okresu przygotowywania planów (miesiące)	15	27	60,5	bd	20,5	13

Z tabeli 1 wynika, że gminy w województwie dolnośląskim prowadzą zróżnicowaną politykę przestrzenną w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W trzech przypadkach w całym badanym okresie uchwalono po dwa plany. Najwięcej planów uchwalono w Siechnicach oraz Ścinawie. Można przyjąć w tym przypadku, że zakres powierzchni objętej obszarem Natury 2000 nie determinuje prowadzonej polityki przestrzennej. Można jednak przyjąć, że większa liczba planów miejscowych pozwala rozszerzać przeznaczenie terenów objętych planami – właśnie zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Organy gmin poszukiwać mogą rozwiązań, w ramach których, przy zastosowaniu planów, zagwarantowane zostałyby dopuszczalne przeznaczenie gospodarcze przeznaczenie poszczególnych terenów w miastach.

W badanych gminach zróżnicowany jest również okres przygotowywania planów miejscowych. Znow trudno jest w tym przypadku zaproponować jednolite tendencje względem poszczególnych rodzajów miast, tym niemniej widoczne jest to, że procedura przygotowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może znacząco opóźnić pewne inwestycje. Na długość jej trwania nie ma jednak w każdym przypadku wpływu zakres miasta objętego obszarem Natury 2000. Bardziej ogólne tendencje z tego punktu widzenia zostaną zaprezentowane w dalszej części pracy.

Tabela 2

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w małych miastach objętych Naturą 2000 w województwie podkarpackim

Miasto	Dukla	Narol	Ustrzyki Dolne
Powierzchnia siedliskowej Natury 2000 w mieście (%)	17,4	22,5	100
Liczba planów 2004	0	0	0
Liczba planów 2005	1	0	1
Liczba planów 2006	0	0	0
Liczba planów 2007	0	0	1
Liczba planów 2008	0	0	0
Liczba planów 2009	0	0	0
Liczba planów 2010	0	0	0
Liczba planów 2011	0	0	0
Dominujące przeznaczenie	Mieszkaniowe, turystyka, sport, gospodarcze, rekreacja	–	Drogi, hotele, mieszkaniowe

W miastach województwa podkarpackiego objętych obszarem Natury 2000 (tabela 2) występuje znacznie mniejsza liczba uchwalanych planów miejscowych. Jest to w pewnym stopniu zgodne z tendencją, w ramach której w poszczególnych województwach polityka przestrzenna prowadzona przez gminy jest mocno zróżnicowana. Wynika to w pewnym zakresie ze zwyczajów występujących w określonych grupach miast (gmin). W badanych przypadkach, w jednym mieście w badanym okresie w ogóle nie uchwalono planów, w Dukli uchwalono jeden plan dla całego miasta (bez późniejszego jego różnicowania), a w Ustrzykach Dolnych uchwalono dwa plany odnoszące się do części miasta o zróżnicowanym przeznaczeniu (z czego przeznaczenie pod hotele można dostosować do celu związanego ze zrównoważonym rozwojem).

Tabela 3

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w małych miastach objętych Naturą 2000 w województwie lubuskim, warmińsko-mazurskim i pomorskim

Miasto	Frombork	Mikołajki	Sępól	Czersk	Czerwieńsk	Sława	Trzciel
Powierzchnia siedliskowej Natury 2000 w mieście (%)	17,4	22,5	100	100	11,7	90,4	29,6
Liczba planów 2004	0	0	0	0	0	1	0
Liczba planów 2005	0	0	0	0	1	1	0
Liczba planów 2006	0	0	0	2	1	2	0
Liczba planów 2007	1	0	0	2	0	0	0
Liczba planów 2008	0	1	0	1	0	2	0
Liczba planów 2009	0	0	1	1	0	0	0
Liczba planów 2010	0	2	0	3	0	1	0
Liczba planów 2011	0	0	1	1	0	0	1
Dominujące przeznaczenie	Funkcje miejskie, turystyka, mieszkaniowe	Mieszkalniowe, usługowe, zieleni, drogi	Mieszkalniowe, lasy, zieleni, stacja paliw, sport i rekreacja	Mieszkalniowe, drogi, komunikacja, zieleni	Mieszkalnictwo, komunikacja, drogi	Produkcyjne, usługi, zieleni, drogi, grunty rolne, aktywność gospodarcza	Mieszkalniowe, drogi
Mediana dla okresu przygotowywania planów (miesiące)	30	58,5	17	Bd	Bd	Bd	29

W grupie miast objętych Naturą 2000 w województwie lubuskim, pomorskim oraz warmińsko-mazurskim występują zróżnicowane małe miasta zarówno pod względem lokalizacji, jak też powierzchni cennej przyrodniczo. Najbardziej aktywna polityka przestrzenna prowadzona była w Czersku i Sławie – co istotne, miastach w przeważającym stopniu objętych obszarem Natury 2000. Duży udział procentowy obszaru Natury 2000 nie zawsze jednak w badanej grupie koreluje z dużą liczbą uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czego przykładem jest Sępólno. Znow potwierdzony zostaje wniosek, zgodnie z którym większa liczba uchwalonych planów oznacza szerszą możliwość kształtowania przestrzeni zgodnie z wytycznymi zrównoważonego rozwoju. W ramach planów miejscowych można bowiem ustalić nie tylko przeznaczenie usługowe czy drogowe, ale wyznaczyć także strefy aktywności gospodarczej.

Okres trwania procedury przygotowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest w badanej grupie dłuższy niż w miastach województwa dolnośląskiego. Z niniejszego zestawienia wynika jednak, że objęcie dużej części obszarem Natury 2000 nie ma znaczącego wpływu na długość prac planistycznych. Można tutaj dodać, że w nie wszystkich miastach informacje na temat długości procedury przygotowania planów miejscowych będą dostępne. Takowe wynikać będą przede wszystkim z tekstów dotyczących przygotowania planów, w których mogą być powołane uchwały o przystąpieniu do sporządzania prac nad planami miejscowymi (obliczenie okresu trwania procedury przygotowania planu polegać będzie na obliczeniu liczby miesięcy pomiędzy dwiema uchwałami). Obowiązku powoływania się na tą uchwałę jednakże nie ma w ustawie i w związku z powyższym w niektórych gminach powyższa praktyka nie występuje.

Tabela 4

Mediana dla czasu trwania procedury przygotowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – według lat

Rok	Mediana (miesiące)
2004	48
2005	18
2006	20
2007	12,5
2008	16
2009	23,5
2010	39,5
2011	27

Z tabeli 4 wynika, że we wszystkich badanych gminach najdłużej trwały procedury związane z uchwaleniem planu miejscowego, zakończone w 2004 roku. Na ich długość wpływ miały niewątpliwie zmiany ustawowe. Późniejszy okres uchwalania planów był krótszy – jego wydłużenie nastąpiło po 2008 roku, czyli po wprowadzeniu w życie ustawy przewidującej procedurę oceny oddziaływania na środowisko. Można więc przyjąć, że włączenie organów ważnych z punktu widzenia ochrony środowiska w weryfikację całej procedury uchwalania planów miejscowych we wszystkich rodzajach miast przeciętnie przedłużyło okres przygotowywania planów miejscowych. Może to w wielu przypadkach wywierać pewien wpływ z punktu widzenia rozwoju gospodarczego oraz celowości i efektywności prowadzonych inwestycji.

Tabela 5

Mediana dla czasu trwania procedury przygotowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – według zakresu powierzchni gminy objętego obszarem siedliskowej Natury 2000

Rodzaj gmin	Gminy objęte Naturą 2000 w 10-20%	Gminy objęte Naturą 2000 w 20-50%	Gminy objęte Naturą 2000 w 90-100%
Mediana (miesiące)	18	18	20

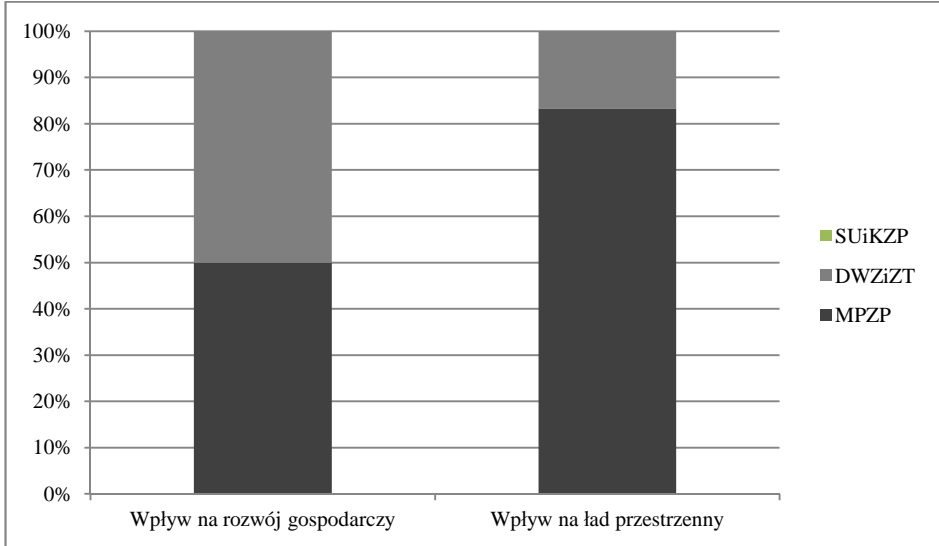
Wyniki zawarte w tabeli 5 potwierdzają tezę, że w badanych grupach gmin klasyfikowanych na podstawie zakresu gminy objętego obszarem siedliskowej Natury 2000 nie występują znaczące różnice. W badanej grupie miast nie występowało miasto objęte obszarem Natury 2000 w zakresie od 20 do 50%. W grupie miast objętych w największym stopniu obszarem Natury 2000 ogólnie okres trwania procedury jest o dwa miesiące dłuższy, tym niemniej można znaleźć przykłady miast, w których ta zasada nie została spełniona. Niezależnie od powyższego można rozważyć tezę o ograniczonym wpływie większego zakresu obszarów cennych przyrodniczo w mieście na długość procedur przygotowania planu miejscowego.

4. Polityka przestrzenna w ocenie gmin zawierających obszary cenne przyrodniczo

Uzupełnieniem przeprowadzonych badań są wyniki ankiety skierowanej do gmin poddanych wcześniejszym badaniom. Odpowiedzi udzielili przedstawiciele gmin: Narol, Sława, Siechnice, Sępól, Czersk oraz Chocianów.

Wykres 2

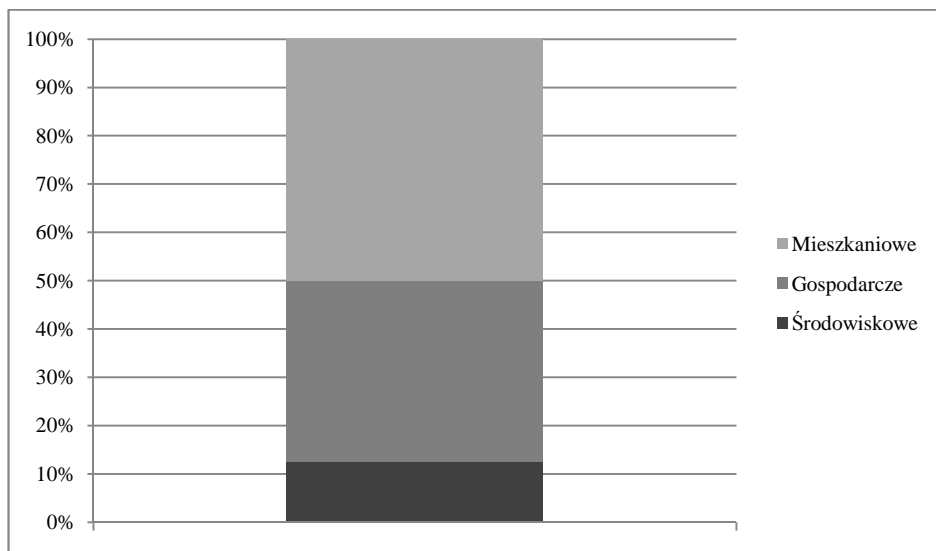
Ocena wpływu instrumentów polityki przestrzennej na rozwój gospodarczy i ład przestrzenny



Instrumenty związane z prowadzoną polityką przestrzenną pełnią ważną rolę z różnych punktów widzenia. Wśród kluczowych elementów zauważyć należy cele klasyczne przestrzenne (zachowanie ładu przestrzennego) oraz gospodarcze (wpływ na rozwój gospodarczy). Z tego punktu widzenia można również oceniać funkcjonowanie poszczególnych instrumentów polityki przestrzennej. Z wykresu 2 wynika, że przedstawiciele badanych miast najwyżej oceniają wpływ miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na ład przestrzenny. Rozwój gospodarczy determinuje w opinii badanych w takim samym stopniu plan miejscowy, jak również decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Powyższe pozwala wskazać, że w koncepcjach gminnych małych miast plany miejscowe nie zawsze stanowią główny instrument kształtowania przestrzeni w skali lokalnej.

Wykres 3

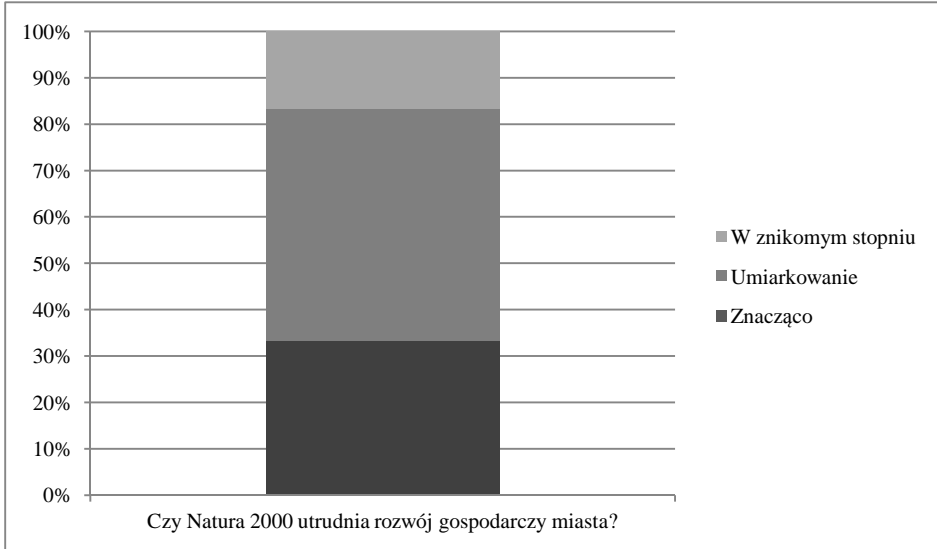
Najważniejsze przeznaczenie terenów w planach miejscowych w opinii przedstawicieli małych miast



Kolejnym elementem badań jest określenie głównego przeznaczenia, które w opinii przedstawicieli badanych urzędów miejskich powinno występować w planach miejscowych. Z wykresu 3 wynika, że dominuje tutaj przeznaczenie mieszkaniowe. Jak wskazują przedstawiciele miast, wynika to z dużego zapotrzebowania na takie przeznaczenie w miastach. Takie przeznaczenie terenu wpływa ponadto korzystnie na budżet gminy. Cele środowiskowe w tym kontekście zauważane są zdecydowanie rzadziej, jedynie w sytuacjach, gdy na terenie miasta lub obok miasta występuje duże skupisko akwenów wodnych.

Wykres 4

Natura 2000 a rozwój gospodarczy gminy



Brak wizji w zakresie wykorzystania instrumentów aktywnej polityki przestrzennej w wymiarze środowiskowym koreluje z często krytycznym spojrzeniem na możliwości miast objętych Naturą 2000 w zakresie wpływania na rozwój gospodarczy. Z wykresu 4 wynika, że trudności tego rodzaju są zauważane przez przedstawicieli ankietowanych miast. W tym kontekście zasadna będzie rekomendacja wykorzystywania w szerszym zakresie instrumentów (w tym instrumentów polityki przestrzennej), które takie bariery w różnym stopniu mogłyby znosić lub niwelować.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań wynika, że jedynie aktywna polityka przestrzenna może pozwolić wykorzystywać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako istotne instrumenty zarządzania przestrzenią, w pełni kształtujące zrównoważony rozwój. Przede wszystkim bowiem przy okazji ich stosowania w większym zakresie możliwe jest zapewnienie szerszego, zróżnicowanego i wykraczającego poza bieżące potrzeby przeznaczenia terenu. Działania w tym zakresie wśród badanych gmin są zróżnicowane i uzasadnione zarówno

względami finansowymi, jak i proceduralnymi. W opinii licznych przedstawicieli gmin miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie będzie stanowił efektywnego instrumentu rozwoju lokalnego z uwagi na długi okres przygotowania. Przeprowadzone badania potwierdzają, że przeciętnie okres przygotowania planu trwa około półtora roku. Duża powierzchnia obszarów przyrodniczo cennych położona w danym mieście ma niewątpliwie pewien wpływ na długość całej procedury, jednakże wskutek powyższego proces przygotowania planu nie odróżnia się znacząco w miastach bardziej pokrytych obszarem Natury 2000 od analogicznego procesu w miastach mniej pokrytych Naturą 2000.

Konkludując wskazać należy, że skuteczność planów miejscowych zderminowana będzie w dużym zakresie nastawieniem i podejmowanymi działaniami przez podmioty polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym. Aktywność i duża determinacja organów gmin w zakresie uchwalenia planów pozwoli w sposób bardziej całościowy i odpowiedzialny kształtować zrównoważony rozwój w małych miastach.

Literatura

- Bernaciak A.: Środowiskowe uwarunkowania polityki przestrzennej. W: M. Nowak, T. Skotarczak: Zarządzanie przestrzenią miasta. CeDeWu, Warszawa 2012.
- Florczak W.: W kierunku endogenicznego i zrównoważonego rozwoju – perspektywa makronometryczna. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2011.
- Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000. Red. A. Bołtromiuk. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011.
- Feltynowski M.: Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako czynnik rozwoju zrównoważonego w gminach województwa łódzkiego. W: M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca: Zrównoważony rozwój na poziomie regionalnym i lokalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2010.
- Kaługa I.: Korzyści dla rolnictwa wynikające z gospodarowania na obszarach Natura 2000. Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009.
- Korzeniowski P.: Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Difin, Warszawa 2012.
- Kozłowski S.: Przyszłość ekorozwoju. KUL, Lublin 2007.
- Mierzejewska L.: Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne. UAM, Poznań 2010.
- Szmytkie R.: Zróżnicowanie funkcjonalne małych miast województwa dolnośląskiego. W: Struktura funkcjonalna małych miast. Red. T. Marszał. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2009.

Śleszyński P.: Stan i jakość zagospodarowania przestrzennego w Polsce w świetle badań geograficznych. W: System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju. Red. T. Markowski, P. Żuber. Studia KPZK PAN. Warszawa 2011, t. CXXXIV.

Solon J.: Sytuacja planistyczna na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych. W: Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach. Red. P. Śleszyński, J. Solon. Studia KPZK PAN, Warszawa 2010, t. CXXX.

LOCAL SPATIAL DEVELOPMENT PLAN AS A MANAGEMENT INSTRUMENT IN THE SMALL POLISH TOWN COVERED BY NATURA 2000

Summary

In this article the spatial policy has been analyzed, in terms of the use of local spatial development plan as a management instrument in the selected small Polish town covered, in a significant part, by Natura 2000. The restrictions resulting from the location of the area covered by Natura 2000 may in several cases block the possibility of different investments. Consequently, the role of local development plans as basic instruments of spatial management on a local scale should be resolving these conflicts and the establishment of such a zoning area appropriation which would be in accordance with the environment requirements as well provide economic growth. This article will analyze local plans passed for small town in the years 2004-2011, their purpose, area, application and local along with regional importance.