



Współczesne wyzwania i problemy w planowaniu i zarządzaniu przestrzenią zurbanizowaną

Jerzy Rodzeń

Dyrektor Podkarpackiego Biura Planowania Przestrzennego w Rzeszowie



RZESZÓW 2016



Definicja i formy gospodarki przestrzennej

- **Gospodarka przestrzenna** - całokształt **działań biernych i czynnych** dotyczących podmiotów i przedmiotów związanych z **organizacją użytkowania przestrzeni**.
- **Celem** gospodarki przestrzennej jest **ochrona określonych wartości przestrzeni** i jej **racjonalne kształtowanie** przez stymulowanie procesów gospodarczych.
- **Formy gospodarki przestrzennej:**
 - **polityka przestrzenna;**
 - **planowanie przestrzenne;**
 - **ochrona przestrzeni;**
 - **zarządzanie przestrzenią;**
 - **dysonowanie przestrzenią.**



Planowanie przestrzenne

- Jest **głównym instrumentem polityki przestrzennej**.
- Planowanie przestrzenne - **usystematyzowane działania**, których celem jest **efektywne wykorzystanie przestrzeni, godzące interesy różnych jej użytkowników oraz realizujące cele społeczne, gospodarcze i środowiskowe**.
- Celem jest m.in. utrzymanie/porządkowanie **ładu przestrzennego, rozwiązywanie problemów oraz łagodzenie konfliktów** przestrzennych.
- System aktów planowania przestrzennego w Polsce:
 - planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym:
 - **koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (2011);**
 - planowanie przestrzenne na szczeblu województwa:
 - **plan zagospodarowania przestrzennego województwa**, w tym plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego i obszarów funkcjonalnych;
 - planowanie przestrzenne na szczeblu gminy:
 - **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;**
 - **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego** będący aktem prawa miejscowego, odgrywający podstawową rolę w polskim systemie planowania.



Podstawy prawne gospodarowania przestrzenią

Współczesny system gospodarowania przestrzenią w Polsce, oparty głównie o **ustawę** z dnia 27 marca 2003r. **o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), która określa:

- planowanie przestrzenne w gminie;
- na obszarze metropolitalnym;
- planowanie przestrzenne w województwie;
- planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym (KPZK);
- obszary funkcjonalne;
- lokalizację inwestycji celu publicznego;
- ustalenia warunków zabudowy.



Inne dokumenty wpływające na przestrzeń, w tym zurbanizowaną

- **Krajowa Polityka Miejska 2023** przyjęta uchwałą Rady Ministrów 20 października 2015 roku;
- **Ustawa o rewitalizacji** (*Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji – Dz.U. 2015 poz. 1777*);
- **Ustawa o związkach metropolitalnych** (*Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych – Dz.U. 2015 poz. 1890*).





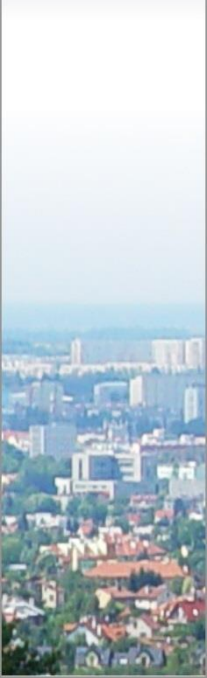
Krajowa Polityka Miejska 2023

- Definiuje politykę miejską jako element dwóch krajowych polityk: **regionalnej i przestrzennej**.
- Strategicznym celem polityki miejskiej jest **wzmocnienie zdolności** miast i obszarów zurbanizowanych do **zrównoważonego rozwoju** i tworzenia **miejsc pracy** oraz poprawa **jakości życia** mieszkańców.
- Podstawowym dążeniem wszystkich aktorów polityki miejskiej powinno być dążenie do:
 - tworzenia **warunków** dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego **zarządzania rozwojem** na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych;
 - **wspierania zrównoważonego rozwoju** ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji;
 - odbudowy zdolności do **rozwoju poprzez rewitalizację** zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich;
 - **poprawy konkurencyjności** i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia;
 - wspomaganie **rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków** miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej (w tym na niektórych obszarach wiejskich) poprzez wzmacnianie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu;



Definicja przestrzeni zurbanizowanej

- **Przestrzeń zurbanizowana – to obszar o miejskim charakterze zabudowy i infrastruktury, gdzie wyraźne przekształcenia zabudowy i zagospodarowania związane są z **pozarolniczą działalnością gospodarczą** lub wynikają z przyjęcia **miejskiego stylu życia i pracy**.**

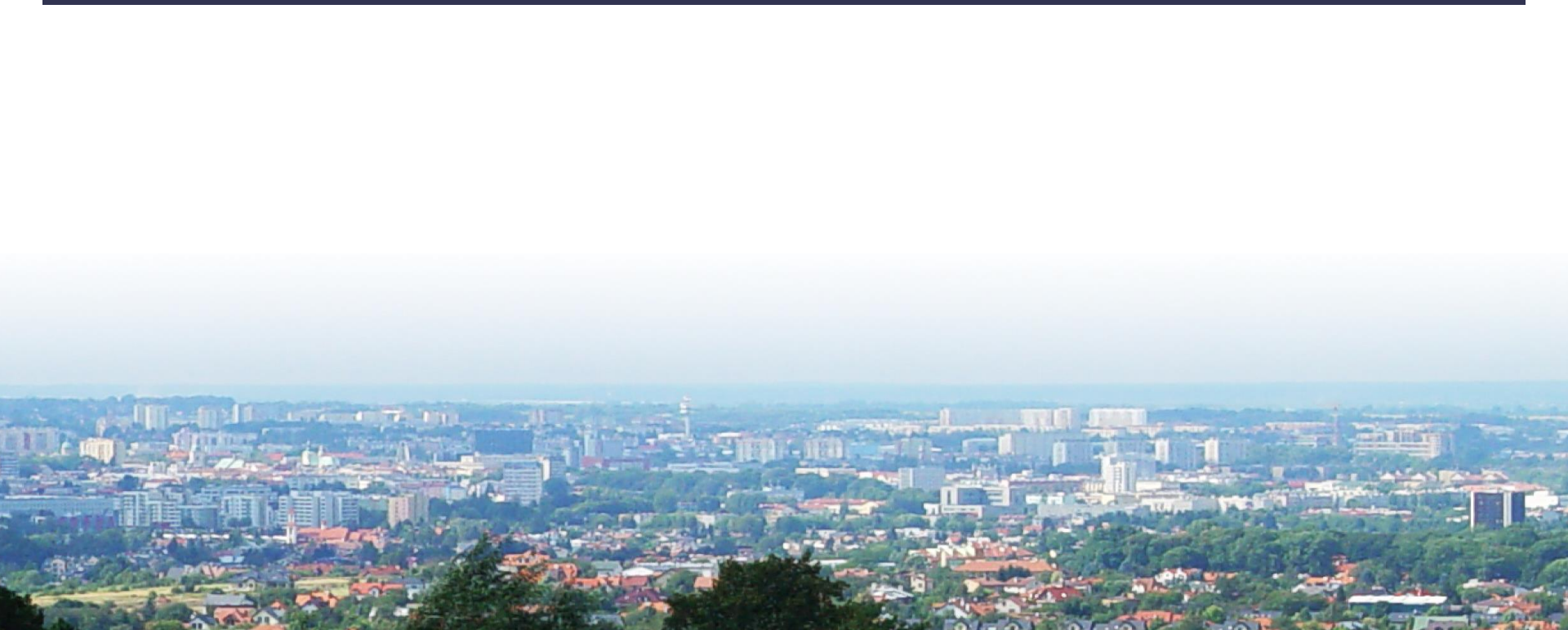




Potencjał i funkcje miast jako przestrzeni zurbanizowanej

- **Miasto** – jako miejsce zaawansowanego postępu społecznego, platforma dla demokracji i dialogu międzykulturowego, a także motor wzrostu gospodarczego.
- Miasta:
 - **stabilizują** system osadniczy;
 - odgrywają znaczącą rolę **w generowaniu wzrostu gospodarczego**;
 - **zapobiegają narastaniu dysproporcji** przestrzennych w rozwoju obszaru;
 - zapewniają mieszkańcom stały **dostęp do usług i dóbr publicznych** o wysokim standardzie pełniąc przy tym różnorodne funkcje.
- Najważniejsze funkcje miast to m.in.:
 - administracyjna;
 - kulturotwórcza;
 - usługowa;
 - przemysłowa;
 - turystyczna.

Wyzwania



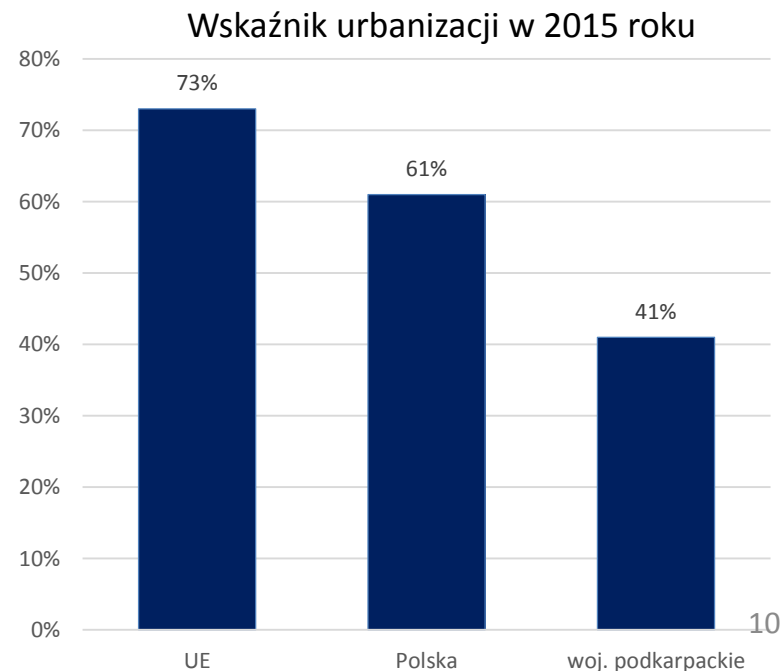


Procesy urbanizacyjne miast

Procesy urbanizacji zmieniają swój charakter oraz dynamikę w zależności od stopnia zaawansowania – fazy urbanizacji. Najczęściej wyróżnia się cztery fazy urbanizacji: **urbanizację, suburbanizację, dezurbanizację i reurbanizację.**

- **Urbanizacja** - jest to **zespół przemian** ekonomicznych, społecznych, kulturowych i przestrzennych, **prowadzących do rozwoju miast**, aglomeracji miejskich i układów metropolitalnych oraz do wzrostu wskaźnika urbanizacji;

- **wskaźnik urbanizacji** - współczynniki rozwoju społecznego, udział ludności miejskiej (lub liczby ludności żyjącej według wzorców miejskich) w ogólnej liczbie ludności kraju (regionu).

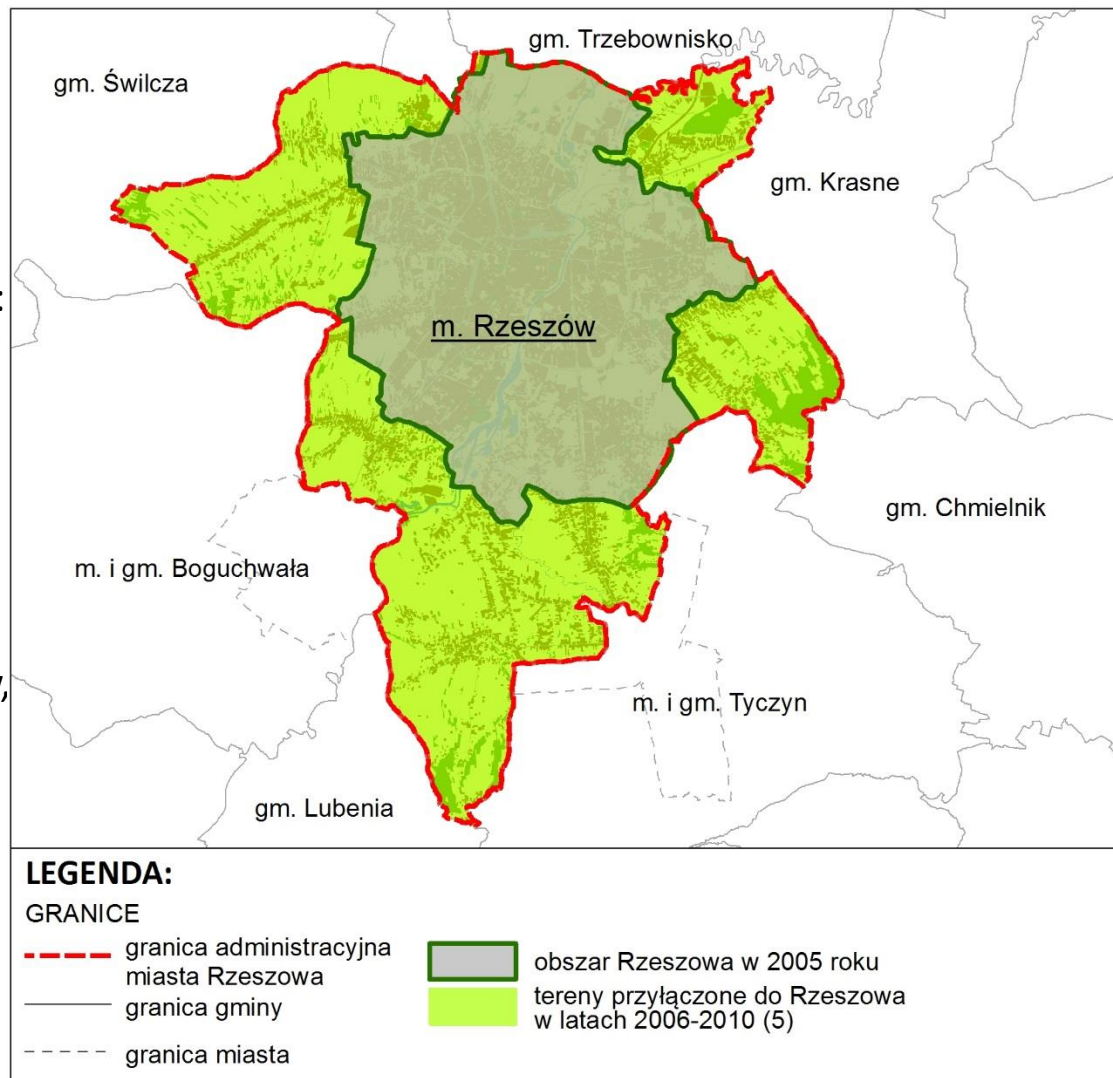


Procesy urbanizacyjne miast cd.

W ramach procesów urbanizacji przestrzennej w województwie obserwujemy:

- powstawanie nowych miast – **urbanizacja formalna** (miasta: Kołaczyce, Przecław, Zaklików – odzyskanie praw miejskich);
- rozwój przestrzenny już istniejących miast – **urbanizacja formalno-przestrzenna** (miasto Rzeszów, od 2005 r. powierzchnia miasta zwiększyła się **ponad dwukrotnie** kosztem terenów z gmin podmiejskich).

Tereny przyłączone do Rzeszowa w latach 2006-2010





Procesy urbanizacyjne miast cd.

Powierzchnia miast wojewódzkich w latach 2005-2015

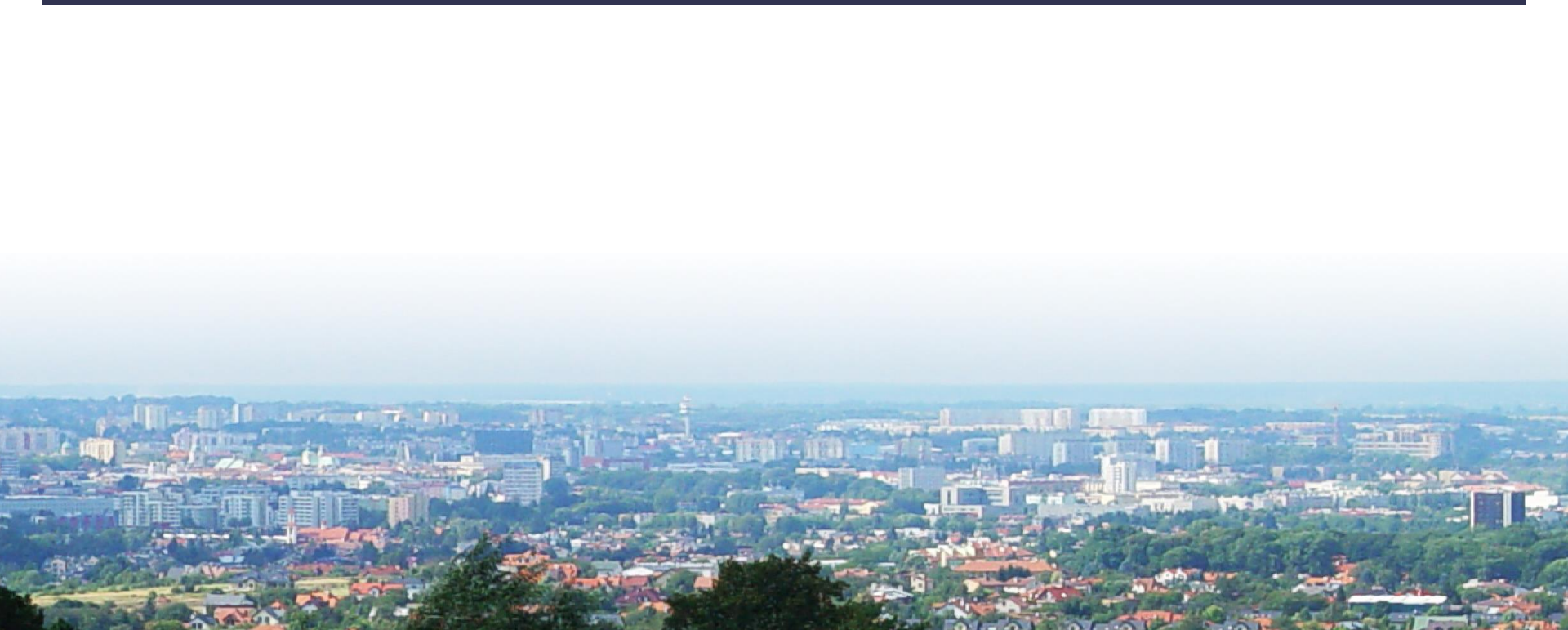
Miasto	Powierzchnia ogółem w km ²										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Warszawa	517	517	517	517	517	517	517	517	517	517	517
Kraków	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327	327
Szczecin	301	301	301	301	301	301	301	301	301	301	301
Łódź	294	293	293	293	293	293	293	293	293	293	293
Wrocław	293	293	293	293	293	293	293	293	293	293	293
Zielona Góra	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	277
Poznań	261	262	262	262	262	262	262	262	262	262	262
Gdańsk	262	266	262	262	262	262	262	262	262	262	262
Bydgoszcz	174	175	175	175	176	176	176	176	176	176	176
Katowice	164	165	165	165	165	165	165	165	165	165	165
Lublin	148	147	147	147	147	147	147	147	147	147	147
Rzeszów	54	68	77	92	98	117	117	117	117	117	117
Kielce	109	110	110	110	110	110	110	110	110	110	110
Białystok	94	102	102	102	102	102	102	102	102	102	102
Opole	96	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97
Olsztyn	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88

Procesy urbanizacyjne miast cd.

Powierzchnia wybranych miast województwa podkarpackiego w latach 2005-2015

Miasto	Powierzchnia ogółem w km ²										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rzeszów	54	68	77	92	98	117	117	117	117	117	117
Tarnobrzeg	86	85	85	85	85	85	85	85	85	85	85
Stalowa Wola	82	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83
Mielec	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
Przemyśl	44	44	44	44	44	46	46	46	46	46	46
Krosno	43	43	43	44	44	44	44	44	44	44	44
Sanok	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
Jasło	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37
Jarosław	35	35	35	34	35	35	35	35	35	35	35
Dębica	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
Lubaczów	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
Dynów	24	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Przeworsk	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
Leżajsk	20	21	21	21	20	21	21	21	21	21	21
Łańcut	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
Radymno	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14

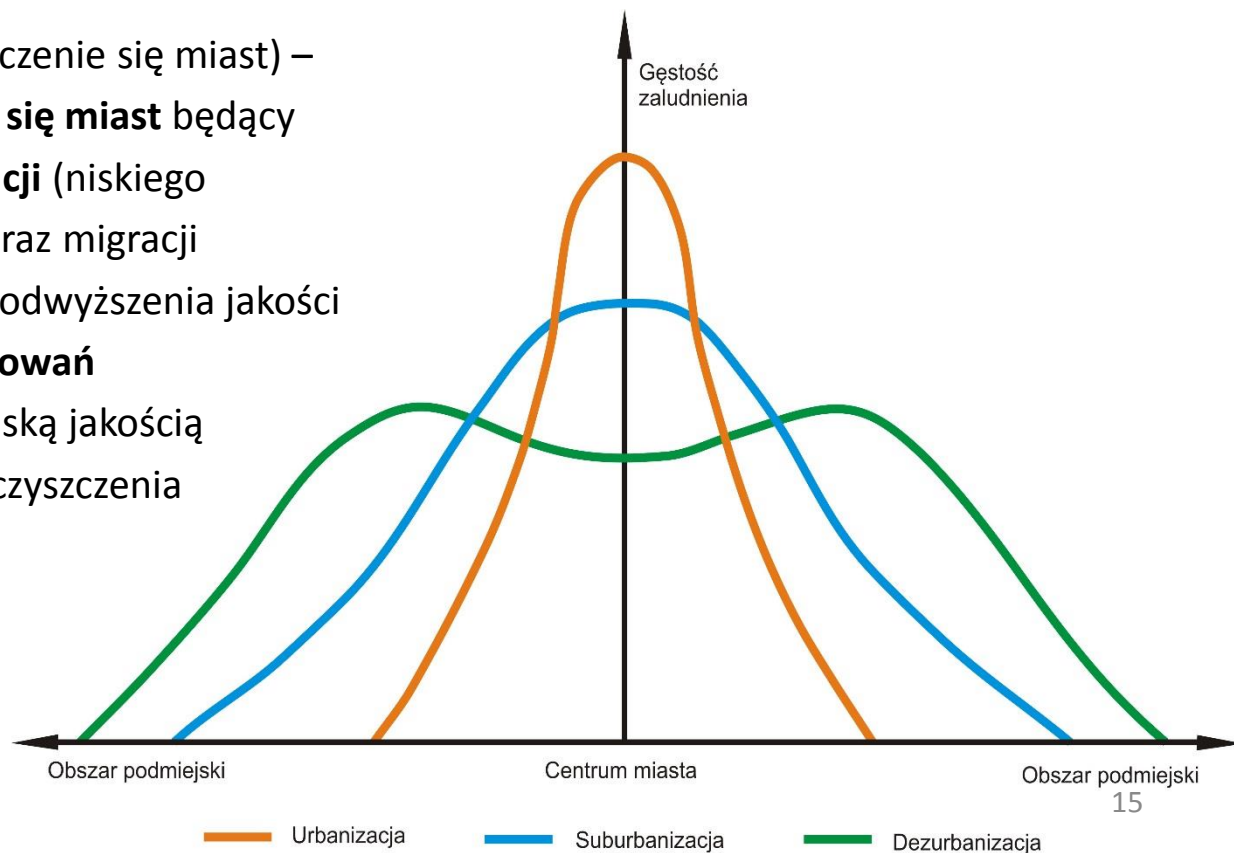
Problemy



Negatywne procesy urbanizacyjne

Wieloletnie zaniedbania w planowaniu i zarządzaniu przestrzenią miejską ujawniły szereg niekorzystnych zjawisk zachodzących w procesach urbanizacyjnych, do najważniejszych należą:

- **Suburbanizacja** (ang. suburb – przedmieście) to **lokowanie** części **funkcji** komplementarnie związanych z miastem **poza jego granicami**, w strefie jego oddziaływania;
- **Dezurbanizacja** (kurczenie się miast) – **proces wyludniania się miast** będący pochodną **depopulacji** (niskiego przyrostu ludności oraz migracji związanej z chęcią podwyższenia jakości życia) oraz **uwarunkowań środowiskowych** (niską jakością zamieszkania, zanieczyszczenia środowiska).





Główne cechy suburbanizacji

- Suburbanizacja ma charakter **ekstensywny i rozproszony**:
 - w rejonach podmiejskich dużych miast tworzy **pierścieniowy** układ zabudowy;
 - w wokół małych miast tworzy układy zabudowy wzdłuż **ciągów infrastruktury drogowej**.





Przyczyny suburbanizacji

- **Łatwiejszy proces inwestycyjny** na terenie gminy podmiejskiej, niż w mieście;
- **Niższe koszty gruntu** i siły roboczej;
- **Uciążliwość miasta**, sąsiadów, zatłoczenie, zanieczyszczenie środowiska;
- **Indywidualizm** (chęć działania na własną rękę);
- **Rezygnacja z łatwego dostępu do usług, kultury** (TV, Internet – sklepy internetowe);
- **Poczucie wolności we władaniu** terenem;
- Zmiana w **sposobie wykonywania pracy** (praca na odległość, wolne zawody, praca okresowa);
- **Brak systemowego powiązania** planowania przestrzennego z procedurą scalania i podziału gruntów.



Przestrzenne skutki suburbanizacji

- Wyludnianie się centrum miast, co przekłada się na:
 - **odpływ ludności miejskiej** z dzielnic centralnych i wielkich osiedli mieszkaniowych do dzielnic zewnętrznych miasta;
 - przekształcanie centrów miast w **obszary** typowo **handlowo-administracyjno-usługowe**;
- **Rozwój strefy podmiejskiej** (poza miastem powstaje zabudowa mieszkaniowa, handlowo-usługowa, połączenia komunikacyjne, infrastruktura techniczna);
- **Nierównomierny** rozwój miast;
- **Zacieranie się granicy** między miastem, a wsią;
- **Powstawanie** miast lub wsi satelitarnych **o funkcji sypialnianej**.



Przestrzenne skutki suburbanizacji cd.

- Znacznie szybszy **rozwój mieszkalnictwa** w stosunku do przyrostu usług i miejsc pracy;
- **Wzrost kosztów** związanych z zapotrzebowaniem na **infrastrukturę techniczną i społeczną**;
- Nadmierne **obciążenia istniejącej infrastruktury transportowej** wynikające z konieczności wielokrotnego przemieszczania się mieszkańców między miejscem zamieszkania, a miejscem pracy – miastem);
- **Obniżanie wskaźnika urbanizacji.**





Skutki suburbanizacji

Zabudowa usługowo-handlowa (Krasne koło Rzeszowa)



Źródło: maps.google.pl



Skutki suburbanizacji cd.

Zabudowa mieszkaniowa (Miłocin gmina Głogów Małopolski)



Źródło: maps.google.pl



Skutki suburbanizacji cd.

Zabudowa wzdłuż ciągów infrastruktury drogowej w Zaczerniu



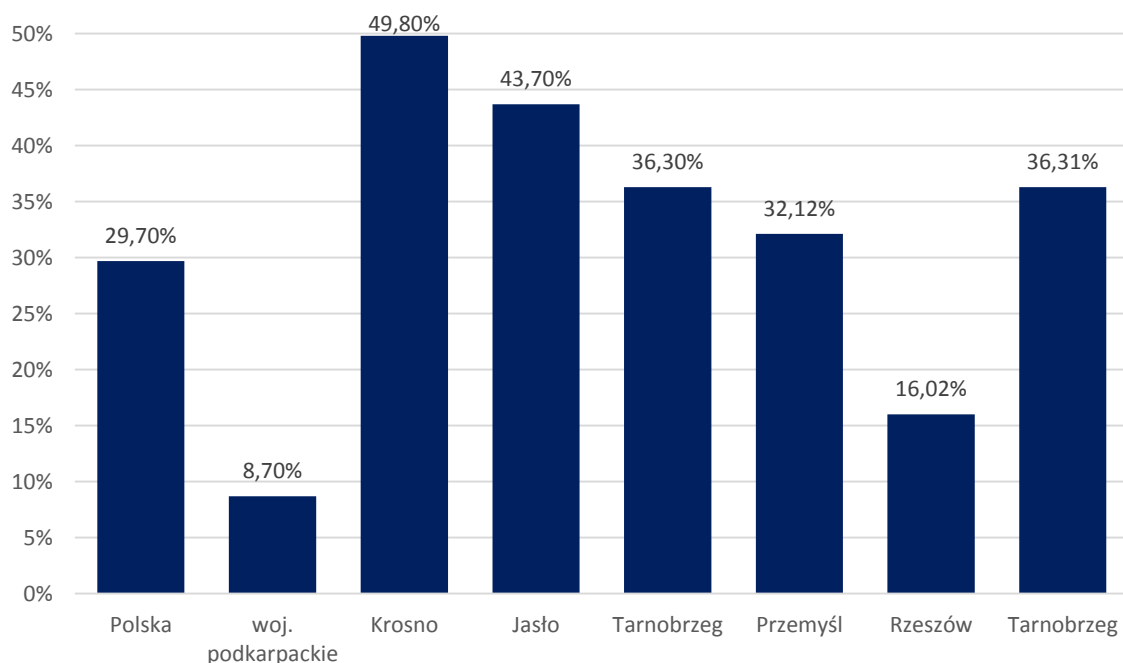
Źródło: maps.google.pl



Przyczyny problemów w przestrzeni zurbanizowanej

- **Niespójny**, nietrwały, rozbudowany i niehierarchiczny **system prawny** w zakresie planowania przestrzennego;
- Zbyt **niski procent** pokrycia **miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego**;
- Doraźne **gospodarowanie** przestrzenią **w oparciu** o decyzje administracyjne – **decyzje o warunkach zabudowy** i zagospodarowania terenu;
- Brak kompleksowych **opracowań urbanistyczno-rewitalizacyjnych**, w tym planów rewitalizacji;
- Podział **gruntów rolnych na działki budowlane** jako proces wyprzedzający opracowania projektów urbanistycznych.

Udział terenów objętych mpzp w 2015 roku





Niespójny, nietrwały, rozbudowany i niehierarchiczny system prawny

- Przepisy prawne **często nowelizowane** i wypaczone orzecznictwem sądów administracyjnych są mało przejrzyste, stanowią często wymogi niemożliwe do pogodzenia ze sobą (w procesie planowania należy uwzględniać około 70 aktów prawnych);
- **Brak** skutecznego **systemu realizacji celów** polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, w tym polityki miejskiej;
- **Niewystarczająca relacja** pomiędzy dokumentami planistycznymi poszczególnych szczebli;
- **Niewystarczające powiązania hierarchiczne** w zakresie przedsięwzięć celu publicznego pomiędzy dokumentami planistycznymi przygotowywanymi na różnych szczeblach zarządzania;
- **Dualizm planowania przestrzennego i planowania społeczno-gospodarczego**, czego wyrazem jest niewystarczające skorelowanie planów zagospodarowania przestrzennego ze strategiami i programami rozwojowymi, z kolei strategie rozwoju w zbyt małym stopniu uwzględniają wymiar przestrzenny.



Niski procent pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego

Niski procent pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wynika głównie z:

- **utrąty ważności planów** zagospodarowania przestrzennego uchwalonych **przed 1 stycznia 1995 r.**;
- **sytuacji finansowej gmin**;
- **czasu sporządzania nowych mpzp** (polityka samorządów nastawiona jest głównie na szybkie rozwiązywanie procesów lokalizacyjnych).





Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie gospodarowania przestrzenią

Mpzp to z reguły opracowania:

- **fragmentaryczne** tylko dla jednej konkretnej inwestycji, na wniosek inwestora, zajmujące niewielki procent powierzchni;
- **o treści zbyt ogólnej lub zbyt rygorystycznej** ograniczającej możliwości prawidłowego kształtowania przestrzeni;
- nie tyle służące do racjonalnego inwestowania zgodnie z ładem przestrzennym, co **narzędzia do tworzenia** nadmiernych **nowych rezerw terenowych** na miarę oczekiwań ich właścicieli.

Dlaczego gminy nie są zainteresowane sporządzaniem mpzp?

- **brak jednoznacznej** własnej **polityki rozwoju** realizowanej w określonym czasie;
- decyzje o warunkach zabudowy pozostawiają władzom gminy **swobodę i uznaniowość**;
- sporządzenie planów jest **kosztowne i czasochłonne**, a i ich skutki finansowe dotkliwe (**odpowiedzialność odszkodowawcza** organów władzy publicznej).



Decyzje o warunkach zabudowy jako uproszczenie procesu gospodarowania przestrzenią

W obecnym systemie prawnym decyzje o warunkach zabudowy:

- stanowią **podstawę do uruchomienia** większości **procesów inwestycyjnych**;
- **wydawane są**:
 - w oparciu o wypaczoną i wadliwie interpretowaną **zasadę „dobrego sąsiedztwa”**, czego efektem jest nadmierne rozprzestrzenianie się osadnictwa wzdłuż istniejących dróg oraz **powstawanie rozproszonej zabudowy** na terenach rolniczych;
 - **niezależnie od ich zgodności ze studium** uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – wprowadzają daleko idącą **dowolność w wykorzystaniu przestrzeni**, sprawiają, że w praktyce o przeznaczeniu terenów decydują głównie **inwestorzy**;
- są istotnym **zagrożeniem dla ładu przestrzennego**.



Negatywne procesy urbanizacji a ład przestrzenny

Negatywne zjawiska związane z **procesami urbanizacji** mogą **degradować przestrzeń** miejską, co przejawia się m.in.:

- **brakiem zwartości przestrzennej** miasta (rozpraszaniem zabudowy);
- **chaotyczną zabudową** obrzeżnej części miasta trudną do uporządkowania i zintegrowania z pozostałą częścią miasta i pozbawioną dogodnego dostępu do przestrzeni publicznych;
- **komercjalizacją przestrzeni** publicznych;
- **degradacją wizualną przestrzeni** poprzez brak rewitalizacji starych dzielnic śródmiejskich, osiedli w zabudowie blokowej, terenów powojkowych, przemysłowych, pokolejowych i poprzez wprowadzenie miejskiej zabudowy na wsi;
- **niską jakością architektoniczną** nowopowstających obiektów nieprzystających do otoczenia;
- **zaśmiecaniem przestrzeni miejskiej** nadmierną ilością agresywnych reklam, często w miejscach wysokiej ekspozycji krajobrazowej.



Problemy przestrzeni zurbanizowanej - rewitalizacja

Przestrzeń zurbanizowana ze względu na przemiany społeczno-gospodarcze na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza ulegała **stopniowej degradacji** (ponad 20% terenów miejskich wymaga rewitalizacji);

- Zmiany w zakresie poprawy jakości przestrzeni miejskiej powinny obejmować głównie **tereny starych dzielnic śródmiejskich, osiedli w zabudowie blokowej, tereny powojkowe, przemysłowe, pokolejowe** – w polityce przestrzennej samorządów zwykle działania nieuznawane jako priorytetowe;
- **Proces rewitalizacji** nie powinien być rozumiany jedynie jako przedsięwzięcie renowacyjne czy modernizacyjne, a jako **proces kompleksowej odnowy struktury przestrzennej, metoda na rozwój miasta**;
- **Przekształcenie obszaru zdegradowanego skutkuje poprawą jakości** zagospodarowania przestrzennego, stanu technicznego zabudowy, atrakcyjnymi przestrzeniami publicznymi z zachowaniem obiektów i obszarów o zabytkowym charakterze;
- Proces rewitalizacji **kreuje przestrzeń dla rozwoju** w tych obszarach nowych i nowoczesnych miejsc pracy;
- **Narzędziem realizacji** rewitalizacji miast będą **Miejscowe Plany Rewitalizacji** (będące szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Podsumowanie





Oczekiwane zmiany w zakresie planowania przestrzennego przestrzeni zurbanizowanej:

- Cele przestrzenno-funkcjonalne:
 - ograniczenie procesu **suburbanizacji**;
 - wdrażanie procesu **rewitalizacji** na obszarach zdegradowanych;
 - **odbudowa struktur miejskich** i jej racjonalne oraz intensywne wykorzystanie (reurbanizacja);
 - **zrównoważony** rozwój miast;
 - podniesienie **wartości estetycznych** obszarów zurbanizowanych.





Oczekiwane zmiany w zakresie planowania przestrzeni zurbanizowanej cd.:

- **Metody realizacji:**
 - **sprawny i komunikatywny** system planowania przestrzennego umożliwiający budowanie zwartych układów miejskich (miasta zwartego) i kontroli jakości budowanej przestrzeni;
 - szeroka i aktywna **partycypacja społeczna**, niezbędna szczególnie przy formułowaniu lokalnych strategii, polityk i prawa miejscowego;
 - **zintegrowany system planowania** i gospodarowania przestrzenią z uwzględnieniem instrumentów ekonomicznych;
 - **skuteczna ochrona praw obywatela**, właściciela i przedsiębiorcy, przejrzystość polityki przestrzennej;
 - **adekwatność planowania** w stosunku do charakteru przestrzeni;
 - **odbudowa** roli urbanisty jako twórcy ładu przestrzennego i estetycznego.
- **Narzędzia realizacji:**
 - wprowadzenie nowych narzędzi planistycznych, ekonomicznych i prawnych.
- **Kadra:**
 - **kształcenie specjalistów** od projektowania i zarządzania miastami.

Dziękuję za uwagę

