Mariusz Chudak

# POLITYKA PRZESTRZENNA W LESZNIE W ŚWIETLE USTAWY O ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM Z 7 LIPCA 1994 ROKU

## *1. Przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym istotne ze względu na politykę przestrzenną gminy*

Od 1 stycznia 1995 roku obowiązują nowe ustalenia prawne regulujące zasady zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym[1] stanowi podstawę prowadzenia polityki przestrzennej przez gminę. Według J. Bobińskiego i T. Topczewskiej (1996) polityka przestrzenna jest określaniem i egzekwowaniem przez władze zasad użytkowania zagospodarowania i zabudowy terenów umożliwiających realizację interesów osób fizycznych i niepublicznych osób prawnych gospodarujących w gminie. R. Grobelny (1995) zwraca natomiast uwagę na świadomość zamierzeń i działań władz lokalnych w kształtowaniu struktury przestrzennej[2].Ustawa w swoich ustaleniach odsyła do tzw. przepisów szczególnych[3].Obecnie jest to około 50 aktów prawnych różnej rangi. Najważniejsze z nich to przepisy: prawa budowlanego[4], gospodarki gruntami[5], ochrony środowiska[6], ochrony przyrody[7], ochrony gruntów rolnych i leśnych[8], ochrony dóbr kultury[9].

---

[1] Ustawa z 7 lipca 1994 r. O zagospodarowaniu przestrzennym (DzU nr 89, poz. 415).

[2] Odmienny pogląd reprezentuje E. Wysocka (1996), dla której polityka przestrzenna jest elementem polityki społecznej, kulturowej, gospodarczej, ekologicznej czy infrastrukturalnej.

[3] Art. 5 pkt 1, art. 9 ust. 1, art. 13 ust. 1 pkt 1 etc.

[4] Ustawa z 7 lipca 1994 r. „Prawo budowlane" (DzU nr 89, poz. 414 z późniejszymi zmianami).

[5] Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (DzU nr 115, poz. 741).

[6] Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jednolity DzU nr 49, poz. 196 z późn. zm.).

[7] Ustawa z 12 grudnia 1991 r. o ochronie przyrody (DzU nr 114, poz. 492 z późn. zm.).

[8] Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych ( DzU nr 16, poz. 492 z późn. zm.).

[9] Ustawa z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach (DzU nr 10, poz. 48 z późn. zm.).

Tak znaczna liczba przepisów prawnych, często przez wiele lat nie aktualizowanych lub odwrotnie – wielokrotnie nowelizowanych, lecz pozbawionych jednolitych tekstów, powoduje, że działalność gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego jest działalnością dość trudną.

Ponadto ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym jest aktem prawnym niedoskonałym. W wielu kwestiach nie reguluje odpowiednio ściśle zasad prowadzenia zadań gminy czy też sposobu załatwiania spraw obywateli (J. Parysek, 1995). W 1997 roku w wyniku pierwszych efektów rządów nowej ustawy oraz po przeprowadzeniu wielu dyskusji i konsultacji dokonano dwóch nowelizacji, które weszły w życie na przełomie lat 1997 i 1998 roku.

Szczególnie istotną wadą ustawy wydaje się być nieprecyzowanie stosowanych pojęć. Powoduje to możliwość swobodnej ich interpretacji. Przed nowelizacją z 1997 roku art. 1 ust. 1 ustawy wprowadzał pojęcie „ekorozwoju". W literaturze przedmiotu można spotkać całą gamę różnych określeń „ekorozwoju". Ze względu na politykę przestrzenną gminy istotę „ekorozwoju" odzwierciedlają J. Lendzion i J. Zatorska-Sadurska (1994), którzy określają go jako proces rozwoju gospodarczego, w którym następuje zharmonizowanie rozwoju społeczno-gospodarczego ze środowiskiem (jego ekosystemami i relacjami ekologicznymi). Pojęcie „ekorozwoju" zastąpiono w nowelizacji „rozwojem zrównoważonym". Według S. Kozłowskiego (1991) i A. Kaczmarskiej (1996) pojęcie „rozwoju zrównoważonego" jest bliskoznaczne „ekorozwojowi" i oznacza relacje pomiędzy gospodarczym korzystaniem z zasobów naturalnych środowiska a jego wymogami ekologicznymi. Dla J. Paryska (1995) „zrównoważony rozwój" jest natomiast tylko jednym z kryteriów racjonalności społecznej, która z kolei leży u podstaw konstrukcji modelu ładu przestrzennego (por. Z. Chojnicki 1990)[10].

Właśnie ład przestrzenny jest kolejnym ważnym i niedefiniowanym pojęciem ustawowym[11]. Pod tym pojęciem często rozumie się określony porządek zagospodarowania przestrzennego obszaru (J. Parysek 1995). Zupełnie odmienne podejście reprezentuje J. Majka (1982), który rozumie ład przestrzenny jako specyficzną kategorię ładu społecznego.

Z praktycznego punktu widzenia gminy trudności szczególnie uwidaczniają się nie w stosowanej terminologii, lecz w procedurze sporządzania nowych planów miejscowych bądź zmian planów już istniejących. Zgodnie z ustawą wniosek o sporządzenie lub zmianę planu może złożyć każdy[12]. W związku z tym można mówić o wnioskach zewnętrznych (obywateli i instytucji) oraz

[10] Współczesne problemy gospodarki przestrzennej, „Biuletyn KPZK PAN" z. 146, PWN, Warszawa, s. 203–219.

[11] Art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

[12] Art. 12 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

o wnioskach wewnętrznych (inicjatywa własna gminy bądź jednostek i zakładów budżetowych gminy). W ustawie nie precyzuje się odmownego sposobu załatwiania wniosków zewnętrznych ani też trybu odwoływania się. Jest to często powodem konfliktowych sytuacji pomiędzy organem gminy a podmiotem wnioskującym. Powoływanie się tych podmiotów na art. 3 pkt 1 ustawy, tj. „Każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny", nie może oznaczać bowiem obowiązku czy przymusu sporządzenia lub zmiany planu miejscowego przez gminę.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym zmienia całkowicie zasięg przestrzenny sporządzania planów miejscowych (zmian). Długotrwały proces planistyczny[13], coraz „silniejsze" prawo własności, procedury zamówień publicznych powodują, że sporządzanie planu dla całego obszaru gminy jest praktycznie niemożliwe. Ponadto dochodzi nie mniej istotny aspekt ekonomiczny. W przypadku gdy korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie naruszone, właściciel bądź wieczysty użytkownik może żądać od gminy:

- odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę,
- wykupienia nieruchomości lub jej części,
- zamianę nieruchomości na inną[14].

Przepis ten powoduje zachowawczą postawę gminy w stosunku do terenów nie będących własnością komunalną. Wiąże się to z ryzykiem poniesienia znacznych kosztów finansowych, na które nie ma zazwyczaj społecznego przyzwolenia. Plany miejscowe (zmiany) wykonuje się zatem dla obszarów o niewielkiej powierzchni, w zależności od potrzeb, głównie dla terenów komunalnych.

Poprzednia ustawa o planowaniu przestrzennym[15] rozróżniała dwa rodzaje planów: ogólne i szczegółowe. Obecnie obowiązująca ustawa zrównuje w prawie wszystkie plany określając je jako miejscowe. Przyjmuje się datę uchwalenia planu jako kryterium obowiązywania w przypadku zaistnienia sprzeczności pomiędzy dwoma lub więcej planami miejscowymi[16]. Powoduje to istotne utrudnienie w części procedur wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Konieczna staje się analiza porównawcza ustaleń planów. Zawsze istnieje ponadto możliwość popełnienia błędu, zwłaszcza gdy rysunki planów sporządzone zostały w różnych skalach lub gdy teksty planów nie stosują jednolitej terminologii.

[13] Poprzez proces planistyczny rozumie się procedurę formalno-prawną, o której mowa w art. 18 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

[14] Art. 36 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

[15] Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (tekst jednolity DzU nr 17, poz. 99 z późn. zm.).

[16] Art. 17 ust.1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Wszystkie plany uchwalone przed wejściem w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym tracą moc z dniem 31 grudnia 1999 roku[17]. Jednocześnie data ta jest terminem ostatecznym uchwalenia przez Radę Gminy *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*[18], które według J. Paryska (1995) jest zbiorem założeń lub zbiorem wytycznych do opracowania planu zagospodarowania przestrzennego gminy lub projektu takiego planu. Wydaje się, że studium winno być jednak programem koordynacji działań w gospodarce przestrzennej[19].

Rok 1998 jest czwartym z kolei, w którym obowiązuje ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym. Część gmin uchwaliła już swoje „studium", część jest w trakcie sporządzania, kolejne przygotowują się do jego wykonania. Nadal obowiązują „stare" plany ogólne i szczegółowe, ale obok nich pojawiły się „nowe" plany miejscowe wykonane zgodnie z aktualnie obowiązującą ustawą.

Celem niniejszej pracy jest próba oceny polityki przestrzennej wybranej gminy miejskiej w świetle rozwiązań ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Trzy lata obowiązywania ustawy to krótki okres, zwłaszcza dla procesów planistycznych, które trwają średnio 6–9 miesięcy. Niemniej jednak pewne tendencje i zachowania gminy w tym zakresie zaczynają się już kształtować.

## 2. *Charakterystyka działalności miasta Leszna w zakresie zagospodarowania przestrzennego w latach 1995–1998*

Podstawowe zadania gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego można podzielić na dwie grupy:

- w zakresie zadań planistycznych,
- w zakresie realizacji planów miejscowych.

Obiektem badań jest gmina miejska Leszno, o powierzchni 3190 ha, którą w 1997 roku zamieszkiwało 62 200 osób[20]. Na przykładzie gminy miejskiej Leszno zostanie poniżej przedstawiona polityka w zakresie zagospodarowania przestrzennego, po wprowadzeniu w życie z początkiem 1995 roku ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i jej późniejszych zmian z roku 1997. Zakres czasowy badań obejmuje okres od 1 stycznia 1995 do 31 marca 1998 roku.

[17] Ar. 67 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

[18] Art. 67 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

[19] Zdaniem autora odniesienie „studium" jest szersze i obejmuje również działania z zakresu promocji gminy, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego itd.

[20] Według ewidencji ludności Urzędu Miasta Leszna.

W dniu 1 stycznia 1995 roku na obszarze miasta Leszna obowiązywał plan ogólny zagospodarowania przestrzennego miasta Leszna z 1993 roku[21] oraz cztery plany szczegółowe, obejmujące swoim zasięgiem poszczególne części miasta (sporządzone w latach 1986, 1990, 1994 i ponownie w roku 1994). Przeprowadzona analiza ustaleń poszczególnych planów zagospodarowania przestrzennego wykazała ponad 50 dużych obszarów sprzeczności.

*Tab. 1. Plany miejscowe w mieście Lesznie w latach 1995–1998*

| Lata | Liczba planów miejscowych ogółem | Liczba nowo sporządzonych planów miejscowych |
|---|---|---|
| 1995 | 6 | 1 |
| 1996 | 6 | 0 |
| 1997 | 8 | 2 |
| 1998 | 11 | 3 |

Źródło: Miejska Pracowania Zagospodarowania Przestrzennego w Lesznie.

W ciągu nieco ponad 3 lat liczba planów miejscowych wzrosła ponad dwukrotnie, z 5 do 11. Nowe plany miejscowe mają jednak niewielki zasięg przestrzenny: od około 0,5 ha do około 5 ha. Inicjatorem (wnioskodawcą) wykonania były następujące podmioty:

- mieszkańcy miasta – 1 plan,
- instytucja rządowa – 1 plan,
- inicjatywa własna gminy – 4 plany.

Z powyższego wynika, że motorem działań planistycznych gminy jest przede wszystkim Zarząd Miasta Leszna ( inicjatywa wewnętrzna). Świadczy o tym również statystyka dotycząca podejmowanych uchwał w sprawie sporządzania planu miejscowego lub zmiany planu już istniejącego (tab. 2), choć proporcje są tutaj bardziej wyrównane.

Według stanu na 31 marca 1998 roku w toku sporządzania było 8 planów miejscowych, a na realizację czekały kolejne 4 uchwały. Ogólnie można stwierdzić, że wykonywanie planów miejscowych nie nadąża za tempem podejmowanych przez Radę Miejską Leszna uchwał w sprawie przystąpienia do ich sporządzenia. W przytoczonej statystyce szczególnie ciekawie przedstawia się rok 1996, w którym pomimo 13 podjętych uchwał nie sporządzono żadnego planu miejscowego. Najważniejsze przyczyny to:

- niewydolność kadrowo-organizacyjna wydziału odpowiedzialnego za realizację uchwał,

[21] Plan ogólny zagospodarowania przestrzennego miasta Leszna wykonany przez Biuro Programowania i Rozwoju Łodzi, zatwierdzony uchwałą nr XXXIX/297/93 Rady Miejskiej Leszna z 7 września 1993 r.

BIBLIOTEKA AE w Poznaniu

- skomplikowane procedury udzielania zamówień publicznych[22].

W związku z tym Rada Miejska Leszna podjęła w 1997 roku uchwałę w sprawie powołania Miejskiej Pracowni Zagospodarowania Przestrzennego, która rozpoczęła formalnie działalność z dniem 1 stycznia 1998 roku.

*Tab. 2. Uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego lub zmiany planu obowiązującego w mieście Lesznie w latach 1995–1998*

| Lata | Liczba podjętych uchwał ogółem | Liczba uchwał podjętych z inicjatywy wewnętrznej | Liczba uchwał podjętych z inicjatywy zewnętrznej |
|---|---|---|---|
| 1995 | 5 | 2 | 3 |
| 1996 | 13 | 6 | 7 |
| 1997 | 10 | 6 | 4 |
| 1998 | 4 | 4 | 0 |
| Ogółem | 32 | 18 | 14 |

Źródło: Miejska Pracownia Zagospodarowania Przestrzennego w Lesznie.
Uwaga: Część uchwał dot. zmian w poprzednich uchwałach lub ich uchylenie.

Na szczególną uwagę zasługują wysokości środków budżetowych gminy przeznaczonych na realizację zadań planistycznych[23] (tab.3).

*Tab. 3. Środki budżetowe i ich wykorzystanie na zadania planistyczne w mieście Lesznie w latach 1995–1998*

| Lata | Plan w budżecie miasta w złotych | Realizacja budżetu w złotych | Realizacja budżetu w % |
|---|---|---|---|
| 1995 | 55 000 | 57 902 | 105,3 |
| 1996 | 50 000 | 8 798 | 17,4 |
| 1997 | 211 000 | 61 429 | 29,0 |
| 1998 | 364 000 | X | X |

Źródło: Wydział Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Leszna.

Poza rokiem 1995, kiedy nieznacznie przekroczono plan, w pozostałych latach znaczna część sumy przeznaczonej na zadania planistyczne została nie wykorzystana. Niewłaściwa jest również struktura wydatków, np. w roku 1996 wszystkie wydatki dotyczyły opracowań geodezyjnych. Plan w budżecie miasta na rok 1998, pomimo niewykorzystanych środków finansowych z lat ubiegłych, zakła-

[22] Jednostki samorządu terytorialnego obowiązuje tryb dokonywania zleceń określony w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.

[23] Poprzez zadania planistyczne rozumie się: opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, koncepcje programowo-przestrzenne, operaty geodezyjne.

da znaczny wzrost wydatków na zadania planistyczne. Spowodowane jest to głównie koniecznością dokonania zlecenia zewnętrznego na sporządzenie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Leszna*. Koszt tego opracowania szacuje się na kwotę około 250 000 zł, z czego znaczna część wymagać będzie płatności w roku 1998. Ponadto wzrastają potrzeby w kontekście rosnących lawinowo wniosków zewnętrznych w sprawach sporządzania (zmiany) planów miejscowych (tab. 4).

*Tab. 4. Wnioski w sprawie sporządzania planów miejscowych ( zmian) w mieście Lesznie w latach 1995–1998*

| Lata | Liczba wniosków |
|---|---|
| 1995 | 3 |
| 1996 | 10 |
| 1997 | 23 |
| 1998 | 10 |

Źródło: Miejska Pracownia Zagospodarowania Przestrzennego w Lesznie.

Liczba wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu wzrasta z każdym rokiem. Wiąże się to z deaktualizacją głównego planu miasta Leszna, tj. planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego, oraz ze wzrostem świadomości społeczeństwa i instytucji odnośnie do możliwości wnioskowania w tym zakresie. W tabeli 4 nie uwzględniono inicjatywy wewnętrznej Zarządu Miasta Leszna. Należy więc dodać co najmniej 10 pozycji (obszarów), dla których konieczna jest ocena i analiza zmian w zagospodarowaniu[24].

Wnioskowanie w tym zakresie nie wykazuje tendencji do koncentracji w przestrzeni ( liczba wniosków dla poszczególnych rejonów miasta jest podobna). Charakterystyczne jest, że wnioski:

1. Nie dotyczą zabudowy ukształtowanej przed rokiem 1945, a więc historycznego układu urbanistycznego miasta Leszna (śródmieście). Związane jest to z całkowitym ukształtowaniem zabudowy oraz pełnym wyposażeniem w sieci infrastruktury technicznej.

2. Zazwyczaj dotyczą terenów przeznaczonych obecnie pod działalność rolniczą lub ogrodniczą. Z wnioskami takimi występują osoby fizyczne posiadające grunty orne w celu otrzymania pozwolenia na wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej i usługowej.

3. Dotyczą zmiany przeznaczenia z terenów mieszkalnictwa wielorodzinnego na tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego. Według planu ogólnego Leszno

[24] Art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

posiada znaczne rezerwy terenu (81 ha) przeznaczone pod mieszkalnictwo wielorodzinne. Po roku 1989 wzrosło natomiast zapotrzebowanie społeczne na tereny przeznaczone pod mieszkalnictwo jednorodzinne z możliwością lokalizacji nieuciążliwych usług. Wnioskowanie w tym zakresie ma umożliwić realizację takiej zabudowy.

4. Dotyczą układów i terenów komunikacyjnych nowych rejonów miasta. Plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Leszna nie ustala szczegółowych rozwiązań w zakresie komunikacji dojazdowej czy wewnątrzosiedlowej. Wnioskowanie w tym zakresie służy regulacji prawnej, w tym własnościowej.

5. Dotyczą planów (zmian) niewielkich przestrzennie, najczęściej działki(ek), będących własnością wnioskodawcy. Rozwiązanie tego typu sprawy leży przede wszystkim w interesie wnioskodawcy.

Działalności gminy w zakresie sporządzania planów miejscowych (zmian) nie sposób oddzielić od działalności realizacyjnej, czyli wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, opinii podziałów geodezyjnych, zaświadczeń (wyrysów i wypisów) o przeznaczeniu działki w planach zagospodarowania przestrzennego. Te działania mają oparcie nie tylko w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym i planach miejscowych, ale także w przepisach szczególnych.

*Tab. 5. Realizacja planów miejscowych w mieście Lesznie w latach 1995–1998*

| Lata | Liczba decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu | Liczba opinii podziałów geodezyjnych | Liczba zaświadczeń (wypisów i wyrysów) |
|---|---|---|---|
| 1995 | 608 | 103 | 61 |
| 1996 | 681 | 75 | 83 |
| 1997 | 737 | 110 | 70 |
| 1998 | 145 | 0 | 28 |

Uwaga: W 1998 roku nie wydano żadnej opinii podziałów geodezyjnych ze względu na brak do 31 marca 1998 przepisów wykonawczych do ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Źródło: Wydział Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Leszna.

Od 1995 roku wzrasta liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Leszno staje się obszarem nasilającej się działalności inwestycyjnej (jest miastem atrakcyjnym lokalizacyjnie). Nie wszystkie jednak wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczą nowych obiektów kubaturowych. Ustawa „ Prawo budowlane" reguluje ściśle, na które inwestycje niezbędna jest decyzja lokalizacyjna gminy. W przytoczonych danych statystycznych (odnośnie do decyzji) są zarówno obiekty kubaturowe o pow. 2000 $m^3$, jak również reklamy świetlne, przyłącza infrastruktury technicznej, ogrodzenia. Wzrost ogólnej liczby wydawanych decyzji może być traktowany jako swego rodzaju wskaźnik rozwoju przestrzennego miasta. Roz-

kład przestrzenny wydawanych decyzji wykazuje związki z wnioskami o sporządzenie lub zmianę planu. Nie ma rejonów o szczególnej koncentracji nowych inwestycji.

Rozwój przestrzenny miasta Leszna następuje we wszystkich kierunkach geograficznych. Charakterystyczne jest, że:

- zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna rozwija się w kierunku zachodnim i północnym,
- zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna rozwija się w kierunku południowo-wschodnim,
- zabudowa usługowa rozwija się w kierunku południowym,
- zabudowa przemysłowa rozwija się w kierunku północno-zachodnim i południowo-wschodnim.

Liczba wydawanych opinii podziałów geodezyjnych oraz liczba wydanych zaświadczeń (wyrysów i wypisów) z planu miejscowego wykazuje fluktuacje w czasie. Sprawy te są jednak zdecydowanie słabiej związane z rozwojem przestrzennym miasta aniżeli decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dotyczą bowiem zazwyczaj spraw związanych z obrotem nieruchomościami lub spraw spadkowych.

## 3. *Cechy polityki przestrzennej miasta Leszna i jej ocena*

Podstawowymi cechami polityki przestrzennej miasta Leszna jest aktywność gminy oraz wielotorowość działań w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Do przejawów takiej polityki przestrzennej należą:

1. Sporządzanie planów miejscowych (zmian) wyłącznie z inicjatywy własnej. Przygotowuje się pod względem prawnym tereny pod przyszłą działalność inwestycyjną. Takie plany ( zmiany) są jednocześnie swoistego rodzaju ofertami lokalizacyjnymi. Corocznie umieszczane są w katalogu inwestycyjnym. Od roku 1995 sporządzono lub jest w trakcie sporządzania w tym trybie 5 planów miejscowych.

2. Sporządzanie planów miejscowych (zmian) również z inicjatywy własnej, popartej jednak konkretnymi oczekiwaniami ze strony strategicznego inwestora dla danego terenu. Od roku 1995 sporządzono lub są w trakcie sporządzania w tym trybie 4 plany miejscowe.

3. Sporządzanie planów miejscowych (zmian) na wniosek inwestora. Z reguły taki plan dotyczy terenów mieszkaniowych. Od roku 1995 opracowano lub są w trakcie opracowania kolejne 4 plany miejscowe.

Wychodząc naprzeciw licznym wnioskodawcom oczekującym na sporządzenie planów miejscowych (zmian) Zarząd Miasta Leszna dokonał próby włączenia zainteresowanych w proces planistyczny. Przedstawiciele wnioskodawców

(osoby z doświadczeniem w planowaniu przestrzennym) zbierają materiały wejściowe, dokonują ocen zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, przygotowują analizy i studia. Zebrany taką drogą materiał wejściowy stanowi podstawę rozpoczęcia procesu planistycznego. Należy jednak dodać, że nie jest to wymóg obligatoryjny i nie oznacza pozytywnej odpowiedzi na wniosek. Jednak znacznie skraca czas sporządzania planu miejscowego ( zmiany).

4. Przygotowywanie koncepcji programowo-przestrzennych dla obszarów, dla których z ekonomicznego, prawnego i społecznego punktu widzenia nie jest konieczne sporządzenie planu miejscowego, np. kąpieliska miejskiego.

5. Opracowywanie ekofizjografii dla poszczególnych obszarów z punktu widzenia przyszłego przeznaczenia terenu. Stanowi ona jeden z podstawowych materiałów wejściowych do planu.

6. Dokonywanie analizy powiązań komunikacyjnych – przebudowa skrzyżowań, trasa W-Z.

7. Opracowywanie programów rekultywacji terenów biologicznie zdegradowanych np. wyrobiska kruszywa naturalnego, pól irygacyjnych.

8. Systematycznie dokonywana ocena w zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wizje i inwentaryzacje terenowe.

9. Opracowanie „Strategii rozwoju miasta Leszna", której znaczna część poświęcona została zagadnieniom gospodarki przestrzennej.

10. Przygotowywanie projektu *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Leszna.*

Ocena polityki przestrzennej miasta Leszna nie może być jednoznaczna. Niewątpliwie pozytywną cechą jest wielotorowa i aktywna działalność gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, która ma ścisły związek z lokalizacją w mieście Lesznie dużych inwestycji. Wystarczy wspomnieć: hotel i pływalnię „Akwawit", fabryki z kapitałem zagranicznym: „ Lucas", „Winkhaus", „Frili Properties", stacje paliw: „Jet" i „Shell", obiekty gastronomiczne: „Mc Donalds" i „Pizza-Hut", supermarket „Intermarche", salony samochodowe Fiata, Opla, Renault. Miasto nie tylko rozwija się przestrzenie, ale również powstają nowe miejsca pracy, a tym samym o połowę obniżył się wskaźnik bezrobocia w rejonie Leszna (z 12% w roku 1995 do 6% w roku 1998). Nowe tereny mieszkaniowe, usługowo-produkcyjne, sportowo-rekreacyjne wpływają na jakość życia mieszkańców. Mieszkaniec Leszna i okolic ma dostęp do usług nieobecnych przed 1995 rokiem, np. krytej pływalni.

Wydaje się jednak, że należy zwrócić szerszą uwagę na potrzeby przeciętnego inwestora. Polityka przestrzenna miasta Leszna jest nastawiona na spektakularne inwestycje renomowanych firm. Jest to rozumowanie poniekąd słuszne. Natomiast zwykły obywatel jest zainteresowany przede wszystkim rozstrzygnięciem lokalizacyjnym we własnej sprawie. Szczególnie kłopotliwa jest kwestia wniosków o sporządzanie bądź zmianę planu. Punktem wyjścia jest propozycja

włączenia się inwestorów w proces planistyczny. Do końca marca 1998 roku jedynie trzech wnioskodawców ( inwestorów) zdecydowało się na współdziałanie z gminą. Panaceum na te kłopoty ma być Miejska Pracowania Zagospodarowania Przestrzennego, jednostka specjalnie powołana do rozwiązywania problemów przestrzennych miasta.

Słabszą stroną gminy jest gospodarowanie zasobami finansowymi przeznaczonymi na realizację zadań planistycznych. W latach 1996 i 1997 ich wykorzystanie nie przekroczyło 30% planu ( patrz tab. 3), co przy ogromnych potrzebach w tym zakresie jest co najmniej zaskakujące. Na przeważającej części miasta Leszna obowiązują plany miejscowe uchwalone na mocy poprzedniej ustawy. Konieczne jest opracowywanie nowych planów miejscowych, które zawierałyby szczegółowe ustalenia, np. w zakresie podziałów nieruchomości, czego wymaga ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Ponadto liczne wnioski o sporządzenie bądź zmianę planu winny działać stymulująco na maksymalne wykorzystanie środków finansowych. Zaoszczędzone środki finansowe przesuwane byłyby do innych działów budżetowych, a następnie wykorzystywane na realizację inwestycji miejskich.

Nie ulega wątpliwości, że prowadzenie właściwej polityki przestrzennej przez gminę jest działaniem na rzecz „ ekorozwoju" czy też „rozwoju zrównoważonego". Rozwój przestrzenny miasta Leszna jest ograniczony czterema głównymi barierami ekologicznymi:

- koniecznością ochrony gruntów rolnych,
- koniecznością ochrony kompleksów leśnych,
- ograniczeniami geologiczno-hydrologicznymi,
- koniecznością ochrony wodonośnego sandru leszczyńskiego i ujęć wód podziemnych.

Niemożność lokalizacji wielu typów i rodzajów inwestycji w tych częściach miasta Leszna powinna skłaniać do prób ograniczania ekologicznych barier rozwoju przestrzennego. Konieczne staje się zwłaszcza przekwalifikowanie gruntów rolnych na cele mieszkalnictwa, usług i nieuciążliwego przemysłu. Tereny rolnicze znajdują się bowiem w stosunkowo niewielkiej odległości od centrum miasta, w dobrym położeniu komunikacyjnym ( w pobliżu drogi krajowej nr 5). Lasy komunalne winny się stać miejscami rekreacji i wypoczynku dla mieszkańców. Należy podjąć działania w zakresie utworzenia niezbędnej infrastruktury parkowej i handlowo-gastronomicznej (w okresie letnim). Postęp w ekologicznym budownictwie usługowo-przemysłowym i stosowanej technologii produkcji powinien z kolei wpływać na przestrzenne zmniejszanie się ich stref ochronnych dla ujęć wód podziemnych, a co najmniej na zmniejszenie restrykcyjności w stosunku do typów i rodzajów inwestycji.

Pomimo istnienia znacznych barier ekologicznych miasto Leszno rozwija się przestrzennie. Szczególnie dużym popytem cieszą się tereny przeznaczone pod

mieszkalnictwo jednorodzinne. W ciągu ostatnich 3 lat zauważono znaczny wzrost zainteresowania nabywaniem mienia komunalnego. Ceny gruntów komunalnych uzyskane w przetargach były średnio aż 200% wyższe od cen gruntów w obrocie prywatnym. Związane jest to przede wszystkim z lokalizacją działek komunalnych w przestrzeni miasta i stopniem ich wyposażenia w media infrastruktury technicznej. W mieście Lesznie znajduje się ogółem 19 000 mieszkań. Szacuje się, ze deficyt mieszkań rozumiany jako różnica pomiędzy liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań wynosi 2500. Rezerwa terenu pod mieszkalnictwo według planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego wynosi ogółem 250 ha, w tym 40 ha gruntów komunalnych. Chłonność tych terenów mieszkaniowych wynosi ponad 8000 mieszkań. Możliwe jest zatem pełne zaspokojenie potrzeb społecznych w tym zakresie. Możliwości rozwoju zasobów mieszkaniowych daje budownictwo realizowane w ramach Towarzystwa Budownictwa Społecznego. W roku 1999 zostanie oddanych do użytku pierwszych 110 mieszkań.

W gospodarowaniu zasobami gruntów komunalnych miasto kieruje się przesłankami ekonomicznymi stwarzając preferencyjne warunki zbywania gruntów pod budownictwo mieszkaniowe o czynszu regulowanym[25]. W latach 1995–1998 sprzedano ogółem 9,2 ha gruntów komunalnych, z czego 4,8 ha pod mieszkalnictwo jednorodzinne.

Uciążliwe obiekty usługowe i produkcyjne lokalizowane są na obszarach miasta, w których konflikt ze środowiskiem naturalnym jest minimalny. Wynika to przede wszystkim ze wspomnianych wcześniej barier ekologicznych. Rezerwa terenu pod działalność usługową i przemysłową według planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego jest jednak nieznaczna i wynosi ogółem 25 ha. W roku 1997 w samym tylko sektorze przemysłu i budownictwa działało w Lesznie ponad 700 podmiotów[26]. Przeważająca większość (90%) to podmioty małe, zatrudniające do 10 osób. Zauważa się, podobnie jak w przypadku budownictwa mieszkaniowego, wzrost zainteresowania inwestorów możliwością lokalizacji tego typu obiektów. Zapytania te dotyczą przede wszystkim dużych obiektów kubaturowych, jak fabryka mebli czy wyrobów cukierniczych. Wolne tereny przemysłowo-usługowe są prawie w całości terenami komunalnymi. Daje to znacznie lepszą możliwość sterowania rozwojem tych rejonów miasta Leszna. Popyt na tereny przemysłowo-usługowe jest jednak większy od posiadanych przez miasto rezerw. Istniejące bariery ekologiczne powodują jednak niemożność zwiększenia areału tych terenów.

Polityka przestrzenna miasta Leszna jest niewątpliwie polityką proekologiczną. Hasła „ ekorozwoju" czy tez „rozwoju zrównoważonego" mają od-

[25] Uchwała nr XLV/346/98 Rady Miejskiej Leszna z 26 lutego 1998 r.
[26] Według ewidencji działalności gospodarczej Urzędu Miasta Leszna.

zwierciedlenie w strukturze przestrzennej i życiu gospodarczym miasta. Niepokoić może jedynie fakt, że bariery ekologiczne mogą stać się w krótkim czasie hamulcem rozwoju przestrzennego, a tym samym pośrednio rozwoju gospodarczego.

## *Bibliografia*

**Chojnicki Z.,** 1990, Współczesne problemy gospodarki przestrzennej, „Biuletyn KPZK PAN" z. 146, PWN, Warszawa.

**Grobelny R.,** 1995, Narzędzia ekonomiczno-finansowe sterowania rozwojem przestrzennym w skali lokalnej w: Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna, red. J. Parysek, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

**Kaczmarska A.,** 1996, Procesy degradacji podstawowych komponentów środowiska i tendencje w realizacji idei ekorozwoju, w: Nowa generacja w badaniach gospodarki przestrzennej. „Biuletyn KPZK PAN" z. 174, red. R. Domański, PWN, Warszawa.

**Kozłowski S.,** 1991, Gospodarka a środowisko przyrodnicze, PWN, Warszawa.

**Lendzion J., Zatorska-Sadurska J.,** 1994, Koncepcja metodologiczna budowy strategii ekorozwoju w: Polski region bałtycki w europejskiej strategii rozwoju, t. 1: Uwarunkowania, red. J. Kołodziejski, T. Parteka, Europejskie Studia Bałtyckie, Gdańsk.

**Majka J.,** 1982, Filozofia społeczna, Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław.

**Parysek J.,** 1995, Wybrane problemy teoretyczno-metodologiczne gospodarki przestrzennej wynikające z ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym w: Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej, Studia KPZK PAN, t. CIV, red. J. Parysek), PWN, Warszawa.

**Wysocka E., Bobiński J., Topczewska T., Trojanek M., Mzyk E.,** 1996, Strategia i polityka rozwoju gmin i województw, Zachodnie centrum Organizacji, Warszawa-Poznań-Zielona Góra.

*Mariusz Chudak*

### SPATIAL POLICY IN LESZNO IN THE LIGHT OF AN ACT ON SPATIAL DEVELOPMENT OF 7 JULY 1994

(Summary)

The act of 7 July 1994 on spatial development is an imperfect and controversial legal act. It does not define the concepts applied and in many cases does not precisely describe how a commune carries out its activities. The article is an attempt to evaluate the spatial policy in the light of the above-mentioned act implemented on 1 January 1995. Undoubtedly this is too short a period for a

profound analysis of the effects of this act, however, certain tendencies in the activity of the commune have already started to develop.

Starting from significant regulations as regards carrying out the spatial policy, the author first characterises the activities of Leszno in the field of spatial development and then he distinguishes basic features and elements of these activities.

Evaluation of the spatial policy of Leszno is not of univocal character. Its positive element is multi-directional activities the aim of which is to prepare the grounds for various kinds of economic activity. These activities do not result only from the duties defined by the legislator. Conceptions and spatial programmes are being developed in order to facilitate carrying out of the rational spatial policy. On the other hand, the way of managing financial resources allocated for this purpose causes concern. Despite tremendous needs in this field, a considerable part of the funds remains unused.

The spatial development of Leszno is limited by ecological barriers. On one third of its area it is impossible to locate several types of investments. In this situation pro-ecological spatial policy becomes a priority. However, there is a threat that within the nearest 10 years the ecological barrier may hinder the city's spatial and economic development. Therefore, appropriate steps to overcome ecological barriers should be undertaken.